

DECISIONES

DECISIÓN N° 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

de 20 de noviembre de 2013

relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020
«Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 192, apartado 3,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo ⁽¹⁾,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones ⁽²⁾,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario ⁽³⁾,

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión se ha propuesto como objetivo convertirse, de aquí a 2020, en una economía inteligente, sostenible e integradora, por medio de una serie de políticas y actuaciones dirigidas a avanzar hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos ⁽⁴⁾.

(2) Los sucesivos Programas de Acción en materia de Medio Ambiente han proporcionado el marco para la actuación medioambiental de la Unión desde 1973.

⁽¹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 77.

⁽²⁾ DO C 218 de 30.7.2013, p. 53.

⁽³⁾ Posición del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2013 (no publicada aún en el Diario Oficial) y Decisión del Consejo de 15 de noviembre de 2013.

⁽⁴⁾ COM(2010) 2020 y conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 (EUCO 13/10).

(3) El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente ⁽⁵⁾ (VI PMA) finalizó en julio de 2012, pero siguen aplicándose muchas de las medidas y acciones iniciadas en el marco de ese Programa.

(4) En la evaluación final del VI PMA se llegó a la conclusión de que el Programa había sido positivo para el medio ambiente y de que había proporcionado una dirección estratégica general para la política medioambiental. A pesar de esos logros, siguen observándose algunas tendencias no sostenibles en los cuatro ámbitos prioritarios establecidos en el VI PMA: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud y calidad de vida, y recursos naturales y residuos.

(5) En la evaluación final del VI PMA se destacaron algunas deficiencias. La consecución de los objetivos enunciados en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VII PMA) exige, por tanto, el pleno compromiso de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión competentes y la voluntad de responsabilizarse de que el Programa obtenga los beneficios previstos.

(6) Según el informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente titulado «El medio ambiente europeo — Situación y perspectivas 2010» (SOER 2010), sigue habiendo retos importantes en materia de medio ambiente de los que van a derivarse graves repercusiones si no se hace nada para abordarlos.

(7) Las tendencias y los desafíos sistémicos mundiales relacionados con las dinámicas demográficas, la urbanización, las enfermedades y pandemias, la evolución acelerada de la tecnología y un crecimiento económico no sostenible dificultan aún más la resolución de los problemas medioambientales y la consecución de un desarrollo sostenible a largo plazo. La prosperidad de la Unión en el futuro depende de la adopción de nuevas medidas para resolver esos problemas.

⁽⁵⁾ Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (DO L 242 de 10.9.2002, p. 1).

- (8) Resulta fundamental establecer objetivos prioritarios que la Unión deba alcanzar de aquí a 2020, de acuerdo con una perspectiva clara a largo plazo para 2050. Con esto se lograría además un entorno estable favorable a la inversión y el crecimiento sostenibles. El VII PMA debe basarse en las iniciativas adoptadas en el marco de la Estrategia Europa 2020 ⁽¹⁾, en particular el paquete de medidas sobre clima y energía de la Unión ⁽²⁾, la Comunicación de la Comisión titulada «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» ⁽³⁾, la Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad hasta 2020 ⁽⁴⁾, la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos ⁽⁵⁾, la Iniciativa emblemática «Unión por la innovación» ⁽⁶⁾ y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea.
- (9) El VII PMA debe contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y de cambio climático ya acordados por la Unión e identificar carencias en las políticas que puedan requerir objetivos adicionales.
- (10) La Unión ha acordado lograr al menos una reducción del 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de aquí a 2020 (30 % siempre que otros países desarrollados se comprometan con reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo se comprometan a contribuir adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas); garantizar, para 2020, que el 20 % de la energía consumida proceda de fuentes renovables, y lograr, mediante mejoras en la eficiencia energética, una reducción del consumo de energía primaria en un 20 % en comparación con los niveles previstos ⁽⁷⁾.
- (11) La Unión ha acordado detener, antes de 2020, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la Unión, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la Unión a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial ⁽⁸⁾.
- (12) La Unión apoya los objetivos de detener la pérdida de cobertura forestal mundial a más tardar en 2030, y de reducir, de aquí a 2020, la deforestación tropical en al menos un 50 % en relación con los niveles de 2008 ⁽⁹⁾.
- (13) La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2015, un buen estado en todas las aguas de la Unión, incluidas las aguas dulces (ríos, lagos y aguas subterráneas), las aguas de transición (estuarios y deltas) y las aguas costeras que se encuentran a una distancia de hasta una milla náutica de la costa ⁽¹⁰⁾.
- (14) La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2020, un buen estado medioambiental en todas las aguas marinas de la Unión ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros (DO L 140 de 5.6.2009, p. 1), Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 16), Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140 de 5.6.2009, p. 63), Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 88), Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 140 de 5.6.2009, p. 114) y Decisión n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 (DO L 140 de 5.6.2009, p. 136).

⁽³⁾ COM(2011) 112. La hoja de ruta fue considerada por el Consejo en sus Conclusiones de 17 de mayo de 2011 y recibió el apoyo del Parlamento Europeo en su resolución de 15 de marzo de 2012 [P7_TA(2012) 86].

⁽⁴⁾ COM(2011) 244.

⁽⁵⁾ COM(2011) 571.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546.

⁽⁷⁾ Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007.

⁽⁸⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010 (EUCO 7/10); Conclusiones del Consejo de 15 de marzo de 2010 (7536/10); COM(2011) 244.

⁽⁹⁾ Conclusiones del Consejo de 4 de diciembre de 2008 (16852/08).

⁽¹⁰⁾ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

⁽¹¹⁾ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

⁽¹²⁾ Decisión n.º 1600/2002/CE; Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1).

⁽¹³⁾ Decisión n.º 1600/2002/CE; Plan de Aplicación de Johannesburgo (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002).

- recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso, aplicando la siguiente jerarquía de residuos: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, y eliminación ⁽¹⁾.
- (18) La Unión ha acordado fomentar la transición hacia una economía verde y esforzarse por desvincular por completo el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente ⁽²⁾.
- (19) La Unión ha acordado esforzarse por lograr un mundo con una degradación neutra del suelo en el contexto del desarrollo sostenible ⁽³⁾.
- (20) De conformidad con el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la política de medio ambiente de la Unión tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión, y se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga.
- (21) Para realizar los objetivos prioritarios del VII PMA debe actuarse a diferentes niveles de gobernanza, de conformidad con el principio de subsidiariedad.
- (22) Para asegurar el éxito del VII PMA y la consecución de sus objetivos prioritarios es preciso establecer un compromiso transparente con agentes no gubernamentales.
- (23) La pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas de la Unión no solo tienen repercusiones importantes para el medio ambiente y el bienestar de los seres humanos, sino que también entrañan consecuencias para las generaciones futuras y resultan costosas para toda la sociedad, en especial para los agentes económicos de sectores que dependen directamente de servicios ecosistémicos.
- (24) En la Unión es posible reducir mucho más las emisiones de GEI y aumentar considerablemente la eficiencia en el uso de la energía y los recursos. De ese modo se aliviará la presión que soporta el medio ambiente, se reforzará la competitividad y se crearán nuevas fuentes de crecimiento y empleo, gracias al ahorro de costes propiciado por el aumento de la eficiencia, la comercialización de innovaciones y una mejor gestión de los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida. Para que esta posibilidad se convierta en realidad, se requiere una política más global de la Unión en materia de cambio climático, que reconozca la necesidad de que todos los sectores de la economía han de contribuir a hacer frente al cambio climático.
- (25) Los problemas y los impactos medioambientales siguen planteando riesgos considerables para la salud y el bienestar de los seres humanos, mientras que las medidas dirigidas a mejorar el estado del medio ambiente pueden ser beneficiosas a ese respecto.
- (26) La aplicación completa y uniforme del acervo medioambiental en toda la Unión supone una sólida inversión para el medio ambiente, la salud humana, así como para la economía.
- (27) La política de medio ambiente de la Unión debe seguir basándose en unos conocimientos fiables y garantizar que los datos que en que se apoya la elaboración de políticas, también en los casos en que se haya invocado el principio de cautela, puedan comprenderse mejor a todos los niveles.
- (28) Los objetivos medioambientales y climáticos deben estar respaldados por las inversiones adecuadas, y la utilización de los fondos debe adecuarse de forma más efectiva a esos objetivos. Debe fomentarse el recurso a iniciativas público-privadas.
- (29) La integración medioambiental en todos los ámbitos políticos pertinentes es fundamental para reducir las presiones que sobre el medio ambiente ejercen políticas y actividades de otros sectores y para alcanzar metas medioambientales y climáticas.
- (30) La Unión es una región densamente poblada, y más del 70 % de sus ciudadanos viven en zonas urbanas y periurbanas y se enfrentan a problemas medioambientales y climáticos específicos.
- (31) Muchos de los problemas medioambientales tienen una dimensión mundial y solo pueden resolverse totalmente con un planteamiento completo y global, mientras que otros tienen un carácter fuertemente regional. Esto exige la cooperación con países socios, incluidos los países vecinos y los países y territorios de ultramar.

⁽¹⁾ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

⁽²⁾ Conclusiones del Consejo de 11 de junio de 2012 (11186/12); COM(2011) 571.

⁽³⁾ Resolución A/Res/66/288, de 27 de julio de 2012, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el documento final de la Conferencia Río + 20 titulado «El futuro que queremos».

- (32) El VII PMA debe apoyar el cumplimiento, dentro de la Unión y a nivel internacional, de las conclusiones y los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (Río + 20), cuya finalidad es transformar la economía mundial en una economía verde e integradora en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.
- (33) Una combinación adecuada de instrumentos políticos permitiría a las empresas y los consumidores comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y saber cómo gestionar ese impacto. Entre tales instrumentos políticos cabe citar los siguientes: incentivos económicos, instrumentos de mercado, requisitos en materia de información y herramientas y medidas voluntarias que complementen el marco legislativo y comprometan a las partes interesadas a distintos niveles.
- (34) Todas las medidas, actuaciones y metas establecidas en el VII PMA deben desarrollarse de acuerdo con los principios de una normativa inteligente⁽¹⁾ y, cuando resulte apropiado, someterse a una evaluación de impacto completa.
- (35) Los avances realizados hacia los objetivos del VII PMA deben supervisarse, evaluarse y examinarse utilizando indicadores acordados.
- (36) De conformidad con el artículo 192, apartado 3, del TFUE, los objetivos prioritarios en relación con la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente deben fijarse en un programa de acción de carácter general.
- (37) Para alcanzar los objetivos prioritarios enunciados en la presente Decisión, el VII PMA contiene una serie de medidas y acciones concretas en el anexo.
- (38) Dado que el objetivo de la presente Decisión, a saber, establecer un Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente que determina objetivos prioritarios, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a las dimensiones y los efectos de ese programa de acción, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se adopta un Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente (en lo sucesivo, «VII Programa de Medio Ambiente» o «VII PMA»), tal como se establece en el anexo, para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2020.

Artículo 2

1. El VII Programa de Medio Ambiente tendrá los objetivos prioritarios siguientes:

- a) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
- b) convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
- c) proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar;
- d) maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación;
- e) mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente de la Unión;
- f) asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales;
- g) intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas;
- h) aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión;
- i) reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional.

2. El VII PMA se basará en el principio de cautela, en los principios de acción preventiva, de corrección de la contaminación en su origen y de que quien contamina paga.

3. El VII PMA contribuirá a un nivel elevado de protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

⁽¹⁾ COM(2010) 543.

4. Todas las medidas, actuaciones y metas establecidas en el VII PMA se propondrán y aplicarán de acuerdo con los principios de una normativa inteligente y, cuando resulte apropiado, se someterán a una evaluación de impacto completa.

Artículo 3

1. Las instituciones competentes de la Unión y los Estados miembros serán responsables de la adopción de las medidas adecuadas para la consecución de los objetivos prioritarios establecidos en el VII PMA. Se actuará teniendo debidamente en cuenta los principios de atribución, de subsidiariedad y de proporcionalidad, de conformidad con el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

2. Las autoridades públicas a todos los niveles trabajarán con las empresas y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos particulares en la aplicación del VII PMA.

Artículo 4

1. La Comisión velará por que se efectúe un seguimiento de la aplicación de los aspectos pertinentes del VII PMA en el contexto del proceso de seguimiento periódico de la Estrategia Europa 2020. Este proceso se basará en los indicadores de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre el estado del medio ambiente así como en los indicadores utilizados para seguir los avances hacia el cumplimiento de los objetivos y la legislación existentes en materia de clima y medio ambiente, por ejemplo en relación con el clima y la energía, la biodiversidad y las metas propuestas de eficiencia en el uso de los recursos.

2. La Comisión también llevará a cabo una evaluación del VII PMA. Dicha evaluación se basará, entre otros, en el informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre el estado del medio ambiente y en una consulta con las partes interesadas. Sobre la base de esta evaluación, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo a su debido tiempo antes del final del VII PMA.

3. A la luz de dicha evaluación y de otros avances pertinentes en la política considerada, la Comisión presentará en su caso una propuesta para un VIII PMA en el momento oportuno, con el fin de evitar un vacío entre el VII PMA y el VIII PMA.

Artículo 5

La presente Decisión entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Estrasburgo, el 20 de noviembre de 2013.

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

M. SCHULZ

Por el Consejo

El Presidente

V. LEŠKEVIČIUS

ANEXO

VII PROGRAMA GENERAL DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE HASTA 2020 «VIVIR BIEN, RESPETANDO LOS LÍMITES DE NUESTRO PLANETA»

1. La acción hasta 2020 y después de esa fecha se inspira en la siguiente visión de 2050:

En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial.

PROGRAMA DE ACCIÓN HASTA 2020

2. En los últimos cuarenta años se ha creado un considerable acervo legislativo en materia de medio ambiente que se cuenta entre las normas más modernas y completas del mundo. Esa legislación ha contribuido a resolver algunos de los problemas medioambientales que más preocupan a los ciudadanos y las empresas de la Unión.
3. En los últimos decenios se han reducido considerablemente las emisiones de contaminantes al aire, el agua y el suelo, y también han disminuido en los últimos años las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La normativa sobre productos químicos de la Unión se ha modernizado, y se ha restringido la presencia de muchas sustancias tóxicas o peligrosas como el plomo, el cadmio y el mercurio en productos que se utilizan en la mayoría de los hogares. Los ciudadanos de la Unión disfrutaron de un agua cuya calidad es de las mejores del mundo, y más del 18 % del territorio y del 4 % de los mares de la Unión han sido declarados zonas protegidas.
4. La política de medio ambiente de la Unión ha impulsado la innovación y las inversiones en bienes y servicios medioambientales que crean empleo y oportunidades de exportación⁽¹⁾. Las sucesivas ampliaciones han llevado las estrictas normas de protección del medio ambiente a gran parte del continente europeo, y el empeño de la Unión ha contribuido al refuerzo del compromiso internacional por combatir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y al éxito de los esfuerzos realizados a nivel mundial para eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono y los combustibles con plomo.
5. También se ha avanzado considerablemente en la integración de los objetivos medioambientales en otras políticas y actividades de la Unión. Desde 2003, la política agrícola común (PAC) reformada vincula los pagos directos al cumplimiento por los agricultores de ciertos requisitos para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y de la legislación pertinente en materia de medio ambiente. La lucha contra el cambio climático forma ahora parte integrante de la política de energía, y se está avanzando en la integración de las consideraciones relativas a la eficiencia en el uso de los recursos, el cambio climático y la eficiencia energética en otros sectores clave, como el transporte y la construcción.
6. No obstante, muchas tendencias medioambientales en la Unión siguen siendo causa de preocupación, debido, entre otras razones, a la aplicación insuficiente de la legislación vigente de medio ambiente de la Unión. Solo el 17 % de las especies y hábitats evaluados en el marco de la Directiva de Hábitats⁽²⁾ se encuentran en un estado de conservación favorable, y la degradación y la pérdida del capital natural están poniendo en peligro los esfuerzos para lograr los objetivos de la Unión en materia de biodiversidad y cambio climático. Los costes asociados a ese estado de las especies y hábitats, así como a la degradación y pérdida de capital natural son elevados, y en nuestro sistema económico y social aún no se valoran adecuadamente. El 30 % del territorio de la Unión está sumamente fragmentado, lo cual afecta a la conectividad y a la salud de los ecosistemas, así como a su capacidad para prestar servicios y servir de hábitat viable a las especies. Aunque en la Unión se ha conseguido disociar en cierta medida el crecimiento respecto de las emisiones de GEI, del uso de los recursos y de los impactos medioambientales, la explotación de los recursos sigue siendo muy insostenible e ineficiente, y los residuos no se gestionan de una manera adecuada. Como consecuencia, las empresas de la Unión están renunciando a las considerables oportunidades que ofrece un uso eficiente de los recursos en cuanto a competitividad, reducción de costes, mejora de la productividad y seguridad de abastecimiento. La calidad del agua y la contaminación atmosférica siguen siendo problemáticas en muchas partes de Europa, y los ciudadanos de la Unión siguen estando expuestos a sustancias peligrosas que pueden comprometer su salud y su bienestar. Un uso no sostenible de la tierra está agotando terrenos fértiles, y el suelo sigue degradándose, lo cual repercute negativamente en la seguridad alimentaria mundial y en la consecución de objetivos en materia de biodiversidad.
7. En la Unión, las alteraciones medioambientales y climáticas están originadas cada vez más por las evoluciones que se registran a nivel mundial, incluidas, en relación con la demografía, los modelos de producción y de comercio, y el

⁽¹⁾ «The economic benefits of environmental policy» (IES, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009); COM(2012) 173; «Implementing EU legislation for Green Growth» (BIO Intelligence Service, 2011).

⁽²⁾ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

rápido progreso técnico. Esas evoluciones pueden ofrecer grandes oportunidades de crecimiento económico y bienestar social, pero plantean retos e incertidumbres para la economía y la sociedad de la Unión y están provocando una degradación medioambiental a nivel mundial ⁽¹⁾.

8. Junto con los actuales sistemas despilfarradores de producción y consumo en la economía mundial, el aumento de la demanda de bienes y servicios y el agotamiento de los recursos están haciendo aumentar el precio de materias primas, minerales y energía básicos, lo cual genera más contaminación y más residuos, intensifica las emisiones de GEI en todo el mundo y agrava la degradación del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad. Casi dos tercios de los ecosistemas del mundo se están deteriorando ⁽²⁾, y existen pruebas de que ya se han superado ciertos límites del planeta en relación con la biodiversidad, el cambio climático y el ciclo del nitrógeno ⁽³⁾. Antes de 2030 es probable que el déficit de agua se sitúe en un 40 % si no se mejora considerablemente la eficiencia en el uso de ese recurso. Existe también el riesgo de que el cambio climático agrave esos problemas y haga aumentar los costes que llevan aparejados ⁽⁴⁾. En 2011, las catástrofes debidas en parte al cambio climático provocaron pérdidas económicas de más de 300 000 millones EUR en todo el mundo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido de que la degradación y erosión constantes del capital natural pueden suscitar cambios irreversibles que podrían hacer peligrar dos siglos de aumento constante del nivel de vida y acarrear costes considerables ⁽⁵⁾.
9. Para resolver algunos de estos complejos problemas es preciso explotar todo el potencial que ofrece la tecnología medioambiental actual y garantizar el desarrollo constante y la adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles y de las innovaciones que vayan surgiendo, así como una mayor aplicación de instrumentos de mercado. Es necesario, además, que se produzcan avances rápidos en campos prometedores de la ciencia y la tecnología. Esos avances podrían propiciarse impulsando la investigación y creando las condiciones necesarias para atraer inversiones privadas en ese sentido. Por otra parte, existe la necesidad de conocer mejor los riesgos potenciales para el medio ambiente y la salud humana que plantean las nuevas tecnologías, y de evaluar y gestionarse mejor dichas tecnologías. Esta es una condición sine qua non para que la población acepte las nuevas tecnologías y para que la Unión pueda identificar los riesgos potenciales asociados a los avances tecnológicos y actuar en consecuencia de una manera eficaz y oportuna. Las innovaciones tecnológicas importantes deben ir acompañadas de diálogos públicos y procesos participativos.
10. Para vivir bien en el futuro deben tomarse ahora medidas urgentes y concertadas para reforzar la resiliencia ecológica y maximizar los beneficios que la política de medio ambiente puede aportar a la economía y la sociedad, respetando al mismo tiempo los límites ecológicos del planeta. El VII PMA refleja el compromiso de la Unión por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo, proteja la salud y el bienestar, cree empleos dignos, reduzca las desigualdades, invierta en biodiversidad, incluidos los servicios ecosistémicos que presta (capital natural), dado su valor intrínseco y su contribución esencial al bienestar humano y la prosperidad económica, y la preserve.
11. Para que pueda producirse la transformación hacia una economía verde integradora, es preciso integrar las consideraciones medioambientales en otras políticas, en particular las de energía, transporte, agricultura, pesca, comercio, economía e industria, investigación e innovación, empleo, desarrollo, asuntos exteriores, seguridad, educación y formación, y la política social y de turismo, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado. Las medidas que se adopten a nivel de la Unión deben completarse con una acción y una cooperación reforzadas y globales con países vecinos para resolver problemas comunes.
12. La Unión ha puesto en marcha ese proceso de transformación con estrategias integradas y a largo plazo para detener la pérdida de biodiversidad ⁽⁶⁾, intensificar la eficiencia en el uso de los recursos ⁽⁷⁾ y acelerar la transición hacia una economía hipocarbónica segura y sostenible ⁽⁸⁾. La Comisión ha seguido integrando las consideraciones y objetivos medioambientales en iniciativas adoptadas recientemente en otras políticas clave, en particular las de energía ⁽⁹⁾ y transporte ⁽¹⁰⁾, y se ha esforzado por obtener cada vez más beneficios medioambientales mediante reformas de las políticas de la Unión en materia de agricultura y desarrollo rural, pesca y cohesión, partiendo de los logros conseguidos hasta la fecha. En este sentido, la condicionalidad reviste particular importancia al contribuir al carácter sostenible de la agricultura, fomentando la protección de los ecosistemas vulnerables, tales como las masas de agua, el suelo y los hábitats de las especies.

⁽¹⁾ SEC(2011)1067; «The European Environment – state and outlook 2010: Assessment of Global Megatrends» (SOER, 2010).

⁽²⁾ Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial titulado «Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir», 2012.

⁽³⁾ Se han determinado, con respecto a nueve «límites del planeta», unos umbrales que, si se superan, podrían provocar cambios irreversibles con consecuencias potencialmente desastrosas para los seres humanos; entre esos «límites del planeta» cabe citar los siguientes: cambio climático, pérdida de biodiversidad, uso mundial de agua dulce, acidificación de los océanos, ciclos del fósforo y el nitrógeno y cambio de uso de la tierra (*Ecology and Society*, vol. 14, n.º 2, 2009).

⁽⁴⁾ Según el informe Stern sobre la economía del cambio climático, si no se toman medidas, los costes globales del cambio climático serán equivalentes a una pérdida anual de, como mínimo, el 5 % del producto interior bruto (PIB) mundial. Si se incluye una gama más amplia de riesgos y efectos, esta cifra podría llegar hasta el 20 % del PIB.

⁽⁵⁾ Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050: consecuencias de la inacción (informe, 2012).

⁽⁶⁾ COM(2011) 244.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571.

⁽⁸⁾ COM(2011) 112.

⁽⁹⁾ COM(2011) 885.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 144.

13. La Unión ha suscrito un gran número de compromisos jurídicamente vinculantes en virtud de acuerdos medioambientales multilaterales, así como compromisos políticamente vinculantes en materia de medio ambiente, en particular los acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible («Río + 20») ⁽¹⁾. El documento final de Río + 20 reconoce que la economía verde e integradora constituye un importante instrumento para lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Dicho documento establece un marco de acción que abarca las tres dimensiones (medioambiental, social y económica) del desarrollo sostenible, muchas de las cuales se reflejan en los objetivos prioritarios del VII PMA. En Río + 20 también se acordó determinar objetivos de desarrollo sostenible coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 e integrados en la misma, a fin de reforzar el marco institucional y elaborar una estrategia de financiación del desarrollo sostenible. Río + 20 también adopta un marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles. La Unión y sus Estados miembros deben velar ahora por que estos compromisos se apliquen dentro de la Unión, y deben fomentar su aplicación a escala mundial.
14. El VII PMA viene a completar esos esfuerzos estableciendo objetivos prioritarios que la Unión deberá alcanzar de aquí a 2020. El VII PMA apoyará la aplicación y alentará las medidas a todos los niveles y fomentará las inversiones en el ámbito medioambiental y climático, también después de 2020.
15. En muchos casos, las medidas para alcanzar los objetivos prioritarios tendrán que adoptarse principalmente a nivel nacional, regional o local, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En otros, se necesitarán medidas adicionales a nivel de la Unión e internacional. El público también debe desempeñar un papel activo y ser debidamente informado en lo que se refiere a la política de medio ambiente. La política de medio ambiente es un ámbito de competencia compartida en la Unión y, por esa razón, uno de los propósitos del VII PMA es conseguir que se asuman como propios un conjunto de metas y objetivos compartidos y que se garanticen unas condiciones equitativas para las empresas y las autoridades públicas. Unas metas y unos objetivos claros proporcionan además la orientación necesaria y un marco de actuación previsible para los responsables políticos y las demás partes interesadas, en particular las regiones y las ciudades, las empresas y los interlocutores sociales, y los ciudadanos particulares.
16. El desarrollo integrado y coherente de la política de medio ambiente y clima puede ayudar a garantizar que la economía y sociedad de la Unión estén bien preparadas para afrontar los retos mencionados. Una acción de ese tipo requerirá centrarse en tres objetivos temáticos:
- a) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
 - b) convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
 - c) proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.

Estos tres objetivos temáticos están relacionados entre sí y deben perseguirse de forma paralela. Las medidas adoptadas al perseguir un objetivo van a contribuir a menudo a lograr los demás objetivos. Así, por ejemplo, la mejora de la eficacia de los recursos aliviará la presión sobre el capital natural, mientras que el incremento de la resiliencia del capital natural de la Unión entrañará beneficios para la salud y el bienestar humanos. Las medidas orientadas a mitigar el cambio climático y a adaptarse a este aumentarán la resiliencia de la economía y sociedad de la Unión, al tiempo que fomentarán la innovación y protegerán los recursos naturales de la Unión.

PRIORIDADES TEMÁTICAS

Objetivo prioritario nº 1: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión

17. El bienestar y la prosperidad económica de la Unión se sustentan en su capital natural, es decir, su biodiversidad, incluidos los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce de buena calidad y aire limpio, así como la polinización, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales. Una parte sustancial de la legislación de la Unión, como la Directiva marco del Agua ⁽²⁾, la Directiva marco sobre la Estrategia Marina ⁽³⁾, la Directiva sobre las Aguas Residuales Urbanas ⁽⁴⁾, la Directiva sobre Nitratos ⁽⁵⁾, la Directiva sobre Inundaciones ⁽⁶⁾, la

⁽¹⁾ Resolución A/Res/66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁽²⁾ Directiva 2000/60/CE.

⁽³⁾ Directiva 2008/56/CE.

⁽⁴⁾ Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

⁽⁵⁾ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

⁽⁶⁾ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007, p. 27).

Directiva sobre Sustancias Prioritarias ⁽¹⁾, la Directiva sobre la Calidad del Aire y las directivas asociadas ⁽²⁾, así como las Directivas de Aves y Hábitats ⁽³⁾, está dirigida a la protección, conservación y mejora del capital natural. La legislación relativa al cambio climático, los productos químicos, las emisiones industriales y los residuos contribuye también a aliviar las presiones sobre el suelo y la biodiversidad, incluidos los ecosistemas, así como a reducir la pérdida de nutrientes.

18. No obstante, estudios recientes indican que la Unión sigue perdiendo biodiversidad y que la mayoría de los ecosistemas están gravemente degradados ⁽⁴⁾, debido a presiones de diversas clases. Las especies foráneas invasoras, por ejemplo, plantean mayores riesgos de los que se pensaba para las plantas, los animales y los seres humanos, para el medio ambiente y para la economía. La Estrategia de la Unión sobre la Biodiversidad hasta 2020 establece una serie de metas y medidas para invertir esas tendencias negativas, detener la pérdida de biodiversidad y el deterioro de los servicios ecosistémicos para 2020 y restablecerlos en la medida de lo posible ⁽⁵⁾. Es preciso intensificar la aplicación de dicha Estrategia y realizar los objetivos que figuran en la misma para que la Unión pueda cumplir su objetivo principal sobre la biodiversidad para 2020. Habida cuenta de que la Estrategia incluye medidas dirigidas a mejorar la aplicación de las Directivas de Aves y de Hábitats, incluso en relación con la red Natura 2000, para alcanzar ese objetivo principal tiene que aplicarse plenamente toda la legislación relativa a la protección del capital natural.
19. A pesar del requisito de la Directiva marco del Agua de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial y subterránea, y de los considerables esfuerzos realizados hasta la fecha, el objetivo de conseguir un «buen estado ecológico» de aquí a 2015 solo es probable que se cumpla en el 53 % de las masas de agua superficiales de la Unión ⁽⁶⁾. El objetivo de conseguir de aquí a 2020 un «buen estado medioambiental» previsto en la Directiva marco sobre la Estrategia Marina también se está viendo sometido a grandes presiones, entre otras razones por la sobrepesca constante, la contaminación (incluida la contaminación acústica submarina y los desechos marinos) así como los efectos del calentamiento mundial, como la acidificación, en los mares europeos. En el mar Mediterráneo y el mar Negro, en particular, donde la mayoría de los Estados ribereños no son Estados miembros de la Unión, la estrecha colaboración dentro de la Unión y de esta con sus vecinos será primordial para afrontar estos retos de forma eficaz. Y, aunque las políticas de la Unión en materia de emisiones atmosféricas e industriales han contribuido a reducir muchas formas de contaminación, los ecosistemas siguen viéndose afectados por una deposición excesiva de nitrógeno y azufre y por la contaminación por ozono asociadas a las emisiones del transporte, la producción de electricidad y las prácticas agrícolas no sostenibles.
20. Por consiguiente, para proteger, conservar, mejorar y valorar el capital natural de la Unión es preciso, además, atajar los problemas en su origen mediante, entre otras cosas, una mayor integración de los objetivos relativos a ese capital natural en la elaboración y aplicación de otras políticas, y velar por que estas sean coherentes y produzcan beneficios recíprocos. Los elementos medioambientales previstos en las propuestas de la Comisión de reforma, en particular, de las políticas de agricultura, pesca y cohesión, junto con las propuestas para dotar a la Unión de un presupuesto más ecológico en el marco financiero plurianual 2014-2020, están dirigidos a apoyar esos objetivos. Dado que la agricultura y la silvicultura ocupan en su conjunto el 78 % del suelo de la Unión, desempeñan un papel fundamental en la preservación de los recursos naturales, en particular la buena calidad del agua y el suelo, así como la biodiversidad y la diversidad de paisajes de cultivo. La ecologización de la PAC impulsará, además, prácticas agrícolas y silvícolas beneficiosas para el medio ambiente, como la diversificación de cultivos, la protección de las praderas y los pastos permanentes, y unos sistemas agroforestales sostenibles, y también impulsará la creación y el mantenimiento de bosques y zonas de labranza de valor ecológico, también a través de prácticas extensivas y tradicionales. De este modo se incrementará también la capacidad del sector de la utilización de las tierras, del cambio del uso de las tierras y de la silvicultura para actuar como «sumidero de carbono». Una característica esencial de esta agricultura sostenible es la gestión responsable frente a las generaciones futuras que permanezca eficiente en el uso de los recursos y productiva.
21. La Unión constituye el principal territorio marítimo del mundo, por lo que tiene una responsabilidad fundamental a la hora de velar por la protección del medio marino. En el caso del medio marino, aunque el sector marítimo brinda oportunidades económicas, desde la pesca, la navegación y la acuicultura, hasta las materias primas, la producción de energía en el mar y la biotecnología marina, hay que velar por que su explotación sea compatible con la conservación y la gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros. La combinación de una planificación del espacio marítimo y una gestión integrada de las zonas costeras dentro de los Estados miembros y entre los mismos puede constituir un eficaz instrumento de coordinación de un uso sostenible de las aguas marinas y las zonas costeras, al aplicar el planteamiento ecosistémico a la gestión de las distintas actividades sectoriales en estos ámbitos. El medio marino no cuenta con una protección adecuada, debido en parte al retraso en la realización de la red Natura 2000, lo cual requiere unos esfuerzos adicionales por parte de los Estados miembros. También debe mejorarse la eficacia de la gestión de las zonas marinas protegidas.

⁽¹⁾ Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE del Consejo y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 348 de 24.12.2008, p. 84).

⁽²⁾ Directiva 2008/50/CE y Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente (DO L 23 de 26.1.2005, p. 3).

⁽³⁾ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7) y Directiva 92/43/CEE.

⁽⁴⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, Informe técnico 12/2010.

⁽⁵⁾ En el apartado 14 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 de marzo de 2010 (EUCO 7/10) se afirma que: «Existe una necesidad imperiosa de invertir las constantes tendencias de pérdida de biodiversidad y degradación del ecosistema. El Consejo Europeo está comprometido con la visión de la biodiversidad a largo plazo, en 2050, y con la meta fijada para 2020, ambas contenidas en las conclusiones del Consejo de 15 de marzo de 2010.»

⁽⁶⁾ COM(2012) 673.

22. La aplicación de planteamientos basados en los ecosistemas a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, que también son positivos para la biodiversidad y para el mantenimiento de otros servicios ecosistémicos, debe hacerse más extensiva como parte de la política de lucha contra el cambio climático de la Unión, mientras que en las decisiones relativas a las energías renovables tendrían que tenerse plenamente en cuenta otros objetivos medioambientales, como la conservación de la biodiversidad y la protección de las aguas y del suelo. Por último, se tendrán que presentar medidas para combatir la contaminación atmosférica y las emisiones de CO₂ del transporte ⁽¹⁾.
23. La degradación, fragmentación y uso no sostenible de la tierra en la Unión están haciendo peligrar una serie de servicios ecosistémicos fundamentales, suponen una amenaza para la biodiversidad y aumentan la vulnerabilidad de Europa al cambio climático y a las catástrofes naturales. Son, asimismo, responsables de la degradación y la desertificación del suelo. Más del 25 % del territorio de la Unión está afectado por la erosión del suelo provocada por el agua, lo cual compromete las funciones edáficas y reduce la calidad de las aguas dulces. Otros problemas persistentes son la contaminación y el sellado del suelo. Se cree que más de medio millón de lugares de la Unión están contaminados, y mientras no se identifiquen y evalúen, seguirán planteando graves riesgos potenciales para el medio ambiente, la economía, la sociedad y la salud. Cada año se ocupan más de 1 000 km² de suelo para la construcción de viviendas o para fines industriales, recreativos o de transporte. Invertir esos cambios de largo plazo resulta difícil o costoso, y casi siempre implican compromisos entre distintas necesidades de índole social, económica y medioambiental. Es preciso integrar las consideraciones medioambientales, entre ellas las de protección de las aguas y conservación de la biodiversidad, en las decisiones relativas a la ordenación del territorio a fin de conferirles un carácter más sostenible, en la perspectiva de cumplir el objetivo de ocupación cero del suelo en 2050.
24. En el ámbito de los Estados miembros se ha avanzado de forma variable a la hora de garantizar la protección del suelo, incluida la identificación de los terrenos contaminados, las acciones de sensibilización, la investigación y el desarrollo de mecanismos de control. No obstante, los avances en los esfuerzos en materia de gestión de riesgos y de saneamiento son desiguales, y los resultados y la notificación de informaciones a escala de la Unión son limitados. A fin de responder a preocupaciones tales como el efecto negativo sobre el régimen hídrico natural, la Comisión ha desarrollado directrices en materia de sellado del suelo ⁽²⁾. Otros esfuerzos dirigidos a reforzar el marco normativo, desarrollar redes, compartir conocimientos, elaborar directrices e identificar ejemplos de mejores prácticas pueden contribuir, asimismo, a una mejor protección del suelo. La Comisión ha presentado una propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE ⁽³⁾.
25. Para reducir las presiones humanas más fuertes sobre la tierra, el suelo y otros ecosistemas en Europa, se adoptarán medidas para que las decisiones de ordenación territorial que se adopten a todos los niveles correspondientes tengan debidamente en cuenta el impacto medioambiental, además del social y económico. El documento final de Río + 20, que reconoce la importancia económica y social de una buena ordenación territorial, insta a «lograr un mundo con una degradación neutra del suelo». La Unión y sus Estados miembros deben reflexionar con carácter urgente sobre la mejor manera de cumplir ese compromiso en el marco de sus competencias respectivas. La Unión y sus Estados miembros también deben reflexionar cuanto antes sobre la manera de resolver los problemas de calidad del suelo utilizando un enfoque específico y proporcionado orientado a los riesgos, dentro de un marco jurídicamente vinculante. También deben establecerse metas en relación con el suelo y el uso sostenible de la tierra.
26. A pesar de que los aportes de fósforo y nitrógeno al medio ambiente de la Unión han disminuido considerablemente en los últimos veinte años, la excesiva emisión de nutrientes sigue afectando a la calidad del aire y del agua y teniendo un impacto negativo en los ecosistemas, lo que provoca graves problemas para la salud humana. Es preciso, en particular, controlar urgentemente las emisiones de amoníaco provocadas por una gestión ineficiente de los fertilizantes y un tratamiento inadecuado de las aguas residuales, para que puedan seguir reduciéndose significativamente los aportes de nutrientes. Hay que redoblar esfuerzos para gestionar el ciclo de los nutrientes de una manera más rentable económicamente, más sostenible y con un uso más eficiente de los recursos, y también es preciso aumentar la eficiencia en el uso de los fertilizantes. Esos esfuerzos exigen invertir en investigación y mejorar la coherencia y aplicación de la legislación de medio ambiente de la Unión, imponer normas más estrictas cuando resulte necesario y abordar el ciclo de los nutrientes como parte de un planteamiento más holístico que integre y cree vínculos entre las políticas vigentes de la Unión que puedan contribuir a solucionar los problemas de la eutrofización y de la liberación excesiva de nutrientes, y evite una situación en la que las emisiones de nutrientes se desplacen de un medio natural a otro.
27. Las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad para restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas degradados en la Unión y ampliar la utilización de la infraestructura verde —instrumento que permite generar beneficios ecológicos, económicos y sociales a través de soluciones naturales, incorporando espacios verdes, ecosistemas acuáticos y otras características físicas en las zonas terrestres y marinas— contribuirán a paliar la fragmentación del terreno. Tal acción, en combinación con la plena aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats, respaldada por los marcos de acción prioritaria, mejorará el capital natural y reforzará la resiliencia de los ecosistemas, y pueden ofrecer opciones rentables en cuanto a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, así como a la gestión del riesgo de catástrofes. Entre tanto, la labor realizada por los Estados miembros para cartografiar y evaluar los ecosistemas y los servicios que prestan mejorará la disponibilidad de los datos, y junto con la iniciativa dirigida a evitar una pérdida neta de biodiversidad para 2015 contribuirán a mantener en una

⁽¹⁾ COM(2011) 144.

⁽²⁾ SWD(2012) 101.

⁽³⁾ COM(2006) 232.

serie de escalas el capital natural existente. La integración del valor económico de los servicios ecosistémicos en los sistemas de información y contabilidad a nivel nacional y de la Unión de aquí a 2020 conducirá a una gestión más adecuada del capital natural de la Unión.

28. Para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, el VII PMA garantizará que para 2020:

- a) se hayan detenido la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, incluida la polinización, los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y se haya restaurado por lo menos el 15 % de los ecosistemas degradados;
- b) se haya reducido considerablemente el impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas de transición, costeras y dulces (incluidas las aguas de superficie y subterráneas) para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado a que se refiere la Directiva marco del Agua;
- c) se haya reducido el impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas marinas, para alcanzar o mantener un buen estado medioambiental, como exige la Directiva marco sobre la Estrategia Marina, y se gestionen las zonas costeras de forma sostenible;
- d) se hayan seguido reduciendo la contaminación atmosférica y sus impactos sobre los ecosistemas y la biodiversidad con el objetivo a largo plazo de no exceder las cargas y niveles críticos;
- e) la tierra se gestione de una forma sostenible en la Unión, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados;
- f) el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de una manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos;
- g) la gestión de los bosques sea sostenible y se protejan los bosques, su biodiversidad y los servicios que prestan y, en la medida de lo posible, se refuercen, y se mejore la resiliencia de los bosques frente al cambio climático, los incendios, las tormentas, las plagas y las enfermedades.

A tal efecto, es necesario, en particular:

- i) acelerar sin demora la puesta en práctica de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la Unión, con el fin de alcanzar sus objetivos,
- ii) aplicar plenamente el Programa de salvaguardia de las aguas de Europa ⁽¹⁾, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas de los Estados miembros y velando por que los objetivos de calidad de las aguas sean debidamente respaldados por medidas políticas aplicadas en la fuente,
- iii) intensificar con urgencia los esfuerzos, entre otras cosas para preservar unas poblaciones de peces saludables, en consonancia con la política pesquera común, la Directiva marco sobre la Estrategia Marina y las obligaciones internacionales; combatir la polución y establecer a nivel de la Unión una meta cuantitativa principal de reducción de los desechos marinos respaldada por medidas aplicadas en la fuente y para la que se tomen en consideración las estrategias marinas establecidas por los Estados miembros; completar la red Natura 2000 de zonas marinas protegidas y velar por que esas zonas costeras se gestionen de manera sostenible,
- iv) acordar y aplicar una Estrategia de la UE para la adaptación al cambio climático ⁽²⁾, incluida la integración de la adaptación al cambio climático en las iniciativas y sectores clave de las políticas de la Unión,
- v) redoblar esfuerzos para cumplir íntegramente la legislación de la Unión en materia de calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para después de 2020,
- vi) redoblar esfuerzos para reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial,
- vii) adoptar medidas adicionales para reducir las emisiones de nitrógeno y para reducir y valorizar las emisiones de fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes, mediante un mejor control de las fuentes y la recuperación de residuos fosforados,
- viii) desarrollar y aplicar una Estrategia Forestal renovada de la Unión que responda a las numerosas exigencias que se imponen a los bosques, aborde los beneficios que estos aportan y contribuya a un planteamiento más estratégico respecto a la protección y mejora de los bosques mediante su gestión sostenible, entre otros instrumentos,

⁽¹⁾ COM(2012) 673.

⁽²⁾ COM(2013) 216.

- ix) potenciar el suministro de información pública de la Unión, la concienciación de los ciudadanos y su educación en materia de medio ambiente.

Objetivo prioritario nº 2: convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva

29. La Estrategia Europa 2020 tiene por objetivo promover el crecimiento sostenible desarrollando una economía hipocarbónica más competitiva que haga un uso eficiente y sostenible de los recursos. Su iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» pretende respaldar la transición hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar todos los recursos, que disocie completamente el crecimiento económico del uso de los recursos y de la energía y de sus impactos medioambientales, que reduzca las emisiones de GEI, que refuerce la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética y de los recursos, merced a un uso general reducido de los mismos, entre otros medios. Las Hojas de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y hacia una economía hipocarbónica competitiva ⁽¹⁾ son pilares esenciales de la iniciativa emblemática, establecen el marco para medidas futuras dirigidas a realizar esos objetivos y deben contar con el apoyo de los Estados miembros en forma de intercambio de mejores prácticas. Además, con una asociación entre la Unión, sus Estados miembros y la industria, al amparo de la política industrial integrada de la Unión, se pondrán los medios para incrementar la inversión y la innovación en seis mercados en crecimiento y relacionados con la economía verde ⁽²⁾.
30. En toda la economía, es preciso innovar para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, para reforzar la competitividad en un contexto marcado por el aumento de los precios de los recursos, la escasez y las limitaciones de abastecimiento de materias primas y la dependencia de las importaciones. Las empresas son las principales impulsoras de la innovación, incluida la ecoinnovación. No obstante, los mercados por sí solos no van a producir los resultados deseados, y para mejorar su comportamiento medioambiental, las pequeñas y medianas empresas (PYME), en particular, necesitan ayuda específica para adoptar nuevas tecnologías, a través de asociaciones para la investigación y la innovación ⁽³⁾, entre otros medios. Resulta fundamental una actuación gubernamental a nivel de la Unión y de los Estados miembros que establezca las condiciones jurídicas adecuadas para la inversión y la ecoinnovación, favorezca el desarrollo de empresas sostenibles o de soluciones tecnológicas a problemas medioambientales y promueva pautas sostenibles para el uso de los recursos ⁽⁴⁾.
31. Este requisito clave para hacer frente al desafío medioambiental tiene también considerables beneficios socioeconómicos y puede estimular la competitividad. La creación de empleo, que puede resultar de la transformación en una economía hipocarbónica, eficiente, segura y sostenible en el uso de los recursos, es fundamental para realizar los objetivos en materia de empleo que persigue la Estrategia Europa 2020 ⁽⁵⁾. En los últimos años, el empleo en los sectores de las tecnologías y servicios medioambientales en la Unión ha crecido en torno al 3 % anual ⁽⁶⁾. El mercado mundial para las ecoindustrias se estima en, al menos, un billón de euros ⁽⁷⁾, y se prevé que en los próximos diez años llegue casi a duplicarse. Las empresas europeas ya son líderes mundiales en reciclado y eficiencia energética, y hay que estimularlas para que saquen provecho del aumento de la demanda en el mundo, con el apoyo del Plan de Acción sobre Ecoinnovación ⁽⁸⁾. Por ejemplo, se espera que el sector europeo de las energías renovables cree, por sí solo, más de 400 000 puestos de trabajo de aquí a 2020 ⁽⁹⁾. Una bioeconomía sostenible también puede contribuir a un crecimiento inteligente y verde en Europa y, a la vez, beneficiarse de las mejoras de la eficiencia en el uso de recursos.
32. La plena aplicación del paquete de medidas de la Unión sobre clima y energía es fundamental para alcanzar las metas identificadas para 2020 y crear una economía hipocarbónica competitiva, segura y sostenible de aquí a 2050. Aunque la Unión está bien encaminada en la reducción para 2020 de sus emisiones de GEI en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, la meta del 20 % en cuanto a eficiencia energética solo podrá cumplirse con aumentos de eficiencia y cambios de comportamiento mucho más rápidos. Se espera que la nueva Directiva de Eficiencia Energética ⁽¹⁰⁾ aporte una contribución importante en este sentido, y podría complementarse con el establecimiento de requisitos de eficiencia en el uso de energía que suponen los productos puestos en el mercado de la Unión. También es importante una evaluación exhaustiva de la disponibilidad de biomasa sostenible si se tienen en cuenta el aumento persistente de la demanda de energía y el debate actual sobre los conflictos entre el uso de la tierra para producir alimentos o para producir bioenergía. También es esencial garantizar que la biomasa, en todas sus formas, se produzca y utilice de forma sostenible y eficiente durante todo su ciclo de vida, para minimizar o evitar impactos desfavorables en el medio ambiente y el clima, y teniendo debidamente en cuenta el contexto económico de los diversos usos de la biomasa como recurso. Ello contribuiría a crear una economía hipocarbónica.

⁽¹⁾ COM(2011) 112.

⁽²⁾ COM(2012) 582, «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica».

⁽³⁾ El principio IX de la «Small Business Act» para Europa propone medidas que permitan que las PYME conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades [COM(2008) 394].

⁽⁴⁾ «Fostering Innovation for Green Growth» (OCDE, 2011) y «The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business» (EIO, 2012).

⁽⁵⁾ COM(2012) 173.

⁽⁶⁾ El sector de la ecoindustria empleó a aproximadamente 2,7 millones de personas en 2008, y en 2012 esa cifra podría alcanzar los 3,4 millones (Ecorys, 2012).

⁽⁷⁾ «El número de puestos de trabajo relacionados con las mejoras en medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos» (Ecorys 2012).

⁽⁸⁾ COM(2011) 899.

⁽⁹⁾ «The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU» (Employ-RES, 2009).

⁽¹⁰⁾ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE y se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (DO L 315 de 14.11.2012, p. 1).

33. Para que la Unión participe de forma equitativa en los esfuerzos mundiales, todos los sectores de la economía van a tener que contribuir a la reducción de las emisiones de GEI. La Unión tiene que acordar las próximas etapas de su marco de medidas en materia de clima y energía para después de 2020 con objeto de prepararse de cara a las negociaciones internacionales sobre un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante, y también para ofrecer a los Estados miembros, a las empresas y a otros sectores un marco y unos objetivos claros y vinculantes para las inversiones en reducción de emisiones, eficiencia energética y energía renovable necesarias a medio y largo plazo. Así pues, la Unión tiene que considerar una serie de opciones estratégicas para lograr la transición a una economía hipocarbónica de manera gradual y con eficiencia de costes, teniendo en cuenta las metas indicativas previstas en la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica para 2050, que deberían servir de base para seguir trabajando. El Libro Verde sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030 ⁽¹⁾ representa un paso importante en este sentido. La Hoja de ruta en materia de energía hacia 2050 y el Libro Blanco sobre el transporte deben respaldarse con unos marcos políticos sólidos. Además, los Estados miembros tienen que desarrollar y poner en marcha estrategias a largo plazo, que sean rentables, para la transición hacia la economía hipocarbónica, dirigidas a realizar el objetivo de la Unión de reducir, para mediados de este siglo, las emisiones de GEI en un 80-95 % en comparación con los niveles de 1990, como parte del esfuerzo mundial para mantener el aumento medio de las temperaturas por debajo de 2 °C en comparación con los niveles preindustriales y en el contexto de las reducciones que, según los datos aportados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), deben conseguir los países desarrollados como colectivo. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión seguirá siendo el pilar fundamental de la política climática de la Unión después de 2020 y debe sufrir una reforma estructural para incentivar las inversiones hipocarbónicas. La Unión, coherente con sus compromisos internacionales y junto con otras partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), debe prestar apoyo a los países en desarrollo en sus esfuerzos por mitigar el cambio climático, por medio de la creación de capacidades, ayudas financieras y transferencias de tecnología.
34. La adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles en el marco de la Directiva sobre las Emisiones Industriales ⁽²⁾ permitirá mejorar las pautas de uso de los recursos y reducir las emisiones de más de 50 000 grandes instalaciones industriales de la Unión, y, de ese modo, contribuirá significativamente a impulsar el desarrollo de técnicas innovadoras, a ecologizar la economía y a reducir costes para la industria a largo plazo. Este desarrollo puede estimularse asimismo con la implantación de sistemas de gestión medioambiental, como EMAS ⁽³⁾, por parte de la industria.
35. El ámbito de algunos instrumentos políticos existentes relacionados con la producción y el consumo es reducido. Se requiere un marco que aporte las señales apropiadas a los productores y consumidores a fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos y la economía circular. Se adoptarán medidas para seguir mejorando el comportamiento medioambiental de bienes y servicios en el mercado de la Unión a lo largo de todo su ciclo de vida, incluidas medidas para intensificar la oferta de productos ambientalmente sostenibles y propiciar entre los consumidores un cambio significativo a favor de la demanda de esos productos. Esto se conseguirá aplicando una combinación equilibrada de incentivos para los consumidores y las empresas (PYME incluidas), instrumentos de mercado y reglamentaciones para reducir el impacto medioambiental de sus actividades y productos. Los consumidores deben recibir información precisa, fácil de comprender y fiable sobre los productos que adquieren, mediante un etiquetado claro y coherente, incluso en relación con las declaraciones medioambientales. Deben optimizarse los envases para minimizar el impacto medioambiental, y también deben fomentarse los modelos de actividad empresarial eficientes en el uso de recursos, como los sistemas de servicio de productos, incluido el arrendamiento de los mismos. Se revisará la legislación vigente en materia de productos, en particular las Directivas sobre Diseño Ecológico ⁽⁴⁾ y sobre Etiquetado Energético ⁽⁵⁾, así como el Reglamento de la Etiqueta Ecológica, con objeto de mejorar el comportamiento medioambiental y la eficiencia en el uso de los recursos de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida, así como para abordar las disposiciones existentes a través de un marco político y legislativo más coherente para una producción y un consumo sostenibles en la Unión ⁽⁶⁾. Este marco legislativo respaldado por indicadores de ciclo de vida deberá hacer frente a la fragmentación y a la limitación del ámbito de aplicación del acervo existente en materia de consumo y producción sostenibles, e identificar y colmar, cuando sea necesario, las lagunas en políticas, incentivos y normas legislativas para garantizar que existan requisitos mínimos en relación con el comportamiento medioambiental de los productos y servicios.
36. Dado que el 80 % de todos los impactos medioambientales de un producto en su ciclo de vida vienen determinados por su diseño, el marco político de la Unión debe garantizar que los productos prioritarios comercializados en su mercado hayan sido objeto de un «ecodiseño» que permita optimizar la eficiencia en el uso de recursos y materiales. Se ha de tener en cuenta, entre otras cosas, su durabilidad, reparabilidad, posibilidad de reutilización, reciclabilidad, el contenido reciclado y el ciclo de vida del producto. Los productos deben proceder de fuentes sostenibles y estar

⁽¹⁾ COM(2013) 169.

⁽²⁾ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DO L 342 de 22.12.2009, p. 1).

⁽⁴⁾ Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía (DO L 285 de 31.10.2009, p. 10), y Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada (DO L 153 de 18.6.2010, p. 1).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la UE (DO L 27 de 30.1.2010, p. 1).

⁽⁶⁾ Antes de 2015 se revisará la legislación sobre diseño ecológico, etiquetado energético, etiqueta ecológica, EMAS y prácticas comerciales desleales.

- diseñados de forma que permita reutilizarlos y reciclarlos. Esos requisitos tendrán que ser aplicables y de carácter ejecutivo. Se intensificarán los esfuerzos a nivel nacional y de la Unión para eliminar los obstáculos a la ecoinnovación ⁽¹⁾ y aprovechar todo el potencial de las ecoindustrias europeas, lo cual favorecerá un empleo y un crecimiento ecológicos.
37. Con vistas a establecer un marco de actuación para mejorar aspectos relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos más allá de las emisiones de GEI y la energía, se fijarán metas para reducir el impacto del ciclo de vida medioambiental global del consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad ⁽²⁾. Juntos, esos sectores son responsables de casi el 80 % de los impactos medioambientales del consumo. A este respecto también deben tenerse en cuenta los indicadores y objetivos para las huellas de agua, de tierra, de material y de carbono, así como su función en el Semestre Europeo. En el documento final de Río + 20 se reconoce la necesidad de reducir considerablemente las pérdidas posteriores a la cosecha y otras pérdidas y desperdicios de alimentos en toda la cadena de suministro de alimentos. La Comisión debe presentar una estrategia global para combatir la generación innecesaria de residuos alimenticios y apoyar activamente a los Estados miembros en la lucha contra la producción excesiva de residuos de alimentos. En este sentido serían útiles medidas encaminadas a aumentar el volumen de compostaje y de digestión anaeróbica, según los casos, de alimentos desechados.
38. Además de los requisitos obligatorios en relación con la contratación pública ecológica aplicables a algunas categorías de productos ⁽³⁾, la mayoría de los Estados miembros han adoptado planes de acción voluntarios, y muchos han establecido metas respecto a categorías específicas de productos. No obstante, es posible reducir aún mucho más el impacto medioambiental de todas las esferas administrativas por medio de sus decisiones de contratación. Los Estados miembros y las regiones deben seguir adoptando medidas para realizar el objetivo de aplicar criterios de contratación pública ecológica al 50 % de las licitaciones, por lo menos. La Comisión examinará la posibilidad de proponer legislación específica por sectores que prevea requisitos obligatorios para otras categorías de productos y determine el alcance de las inspecciones periódicas de los progresos hechos por los Estados miembros sobre la base de datos adecuados relacionados con estos, teniendo presente, al mismo tiempo, la necesidad de minimizar el nivel de la carga administrativa. Deberán desarrollarse las redes de adquisiciones ecológicas voluntarias.
39. Existe, además, un potencial considerable para perfeccionar la prevención y gestión de residuos en la Unión y aprovechar mejor los recursos, crear nuevos mercados y empleos y reducir la dependencia de las importaciones de materias primas, limitando, al mismo tiempo, los impactos sobre el medio ambiente ⁽⁴⁾. Cada año se generan en la Unión 2 700 millones de toneladas de residuos, 98 millones de las cuales (el 4 %) corresponden a residuos peligrosos. En 2011, la generación de residuos urbanos por persona ascendía a una media de 503 kg para toda la Unión, pero entre Estados miembros varía entre 298 y 718 kg. Solo se prepara para su reutilización o se recicla una media del 40 % de los residuos sólidos, si bien algunos Estados miembros alcanzan un porcentaje del 70 %, lo que demuestra que los residuos sólidos podrían llegar a ser un recurso clave de la Unión. Al mismo tiempo, muchos Estados miembros depositan en vertederos más del 75 % de los residuos urbanos que generan ⁽⁵⁾.
40. Para que los residuos puedan utilizarse como recurso, como se solicita en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, debe aplicarse completamente en todo su territorio la legislación de residuos de la Unión, basándose en la estricta ejecución de la jerarquía de residuos y abarcando distintos tipos de residuos ⁽⁶⁾. Es preciso realizar esfuerzos adicionales para reducir la generación de residuos per cápita y la generación de residuos en términos absolutos. Limitar la recuperación de energía a materiales no reciclables ⁽⁷⁾, eliminar progresivamente el depósito de residuos reciclables o recuperables ⁽⁸⁾ en vertederos, garantizar un reciclado de alta calidad cuando la utilización del material reciclado no tenga consecuencias generales adversas para el medio ambiente o la salud de las personas, y desarrollar mercados para materias primas secundarias también son medidas necesarias para lograr objetivos de eficiencia en el uso de los recursos. Los residuos peligrosos tendrán que gestionarse de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos negativos significativos para la salud humana y el medio ambiente, como se acordó en Río + 20. Para alcanzar ese objetivo, deben aplicarse de una manera mucho más sistemática en toda la Unión instrumentos de mercado y otras medidas que privilegien la prevención, el reciclado y la reutilización, incluida la extensión de la responsabilidad del productor, a la vez que debe prestarse apoyo al desarrollo de ciclos de materiales no tóxicos. Deben suprimirse los obstáculos que dificultan las actividades de reciclado en el mercado interior de la Unión, y deben revisarse los objetivos actuales en materia de prevención, reutilización, reciclado, valorización y desvío de residuos de los vertederos para avanzar hacia una economía «circular» regida por el ciclo de vida y en la que los recursos se utilicen en cascada y se eliminen casi por completo los residuos remanentes.

⁽¹⁾ COM(2011) 899.

⁽²⁾ Cada año se generan en la Unión aproximadamente 89 millones de toneladas de desperdicios de productos alimenticios, lo que equivale a 179 kg per cápita (BIO Intelligence Service, 2010). Los impactos agregados de los sectores de la vivienda y las infraestructuras representan en torno al 15-30 % de todas las presiones que el consumo ejerce sobre el medio ambiente en Europa y suponen aproximadamente 2,5 toneladas equivalentes de CO₂ per cápita al año [SEC(2011) 1067].

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos (DO L 39 de 13.2.2008, p. 1); Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (DO L 120 de 15.5.2009, p. 5) y Directiva de Eficiencia Energética.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, si se aplicara íntegramente la legislación de residuos de la UE, se ahorrarían 72 000 millones EUR al año, aumentaría en 42 000 millones EUR el volumen de negocios anual del sector de la gestión y el reciclado de residuos en la Unión y se crearían más de 400 000 puestos de trabajo de aquí a 2020.

⁽⁵⁾ Eurostat 13/33 — Residuos urbanos 2011.

⁽⁶⁾ Directiva 2008/98/CE.

⁽⁷⁾ «Reciclado» se define en el artículo 3, apartado 17, de la Directiva 2008/98/CE como «toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad». Se indica que la definición incluye la transformación del material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno.

⁽⁸⁾ «Valorización» se define en el artículo 3, apartado 15, de la Directiva 2008/98/CE como «cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros materiales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general. [...]».

41. Debe abordarse también con carácter prioritario la eficiencia en el uso del agua para contribuir a su buen estado. Aun cuando la sequía y la escasez de agua afectan cada vez a más zonas de Europa, se estima que sigue derrochándose entre un 20 % y un 40 % del agua disponible en Europa, por ejemplo por fugas en el sistema de distribución o por la adopción inadecuada de tecnologías de eficiencia hídrica. Según las modelizaciones disponibles, todavía hay un amplio margen para mejorar la eficiencia hídrica de la Unión. Además, se prevé que el aumento de la demanda y los impactos del cambio climático agraven considerablemente las presiones sobre los recursos hídricos de la Unión. En este contexto, la Unión y los Estados miembros deben actuar para que, de aquí a 2020, los ciudadanos tengan acceso al agua potable y la extracción de agua respete los límites de los recursos hídricos renovables disponibles, con el fin de mantener, conseguir o mejorar su buen estado, de conformidad con la Directiva marco del Agua, en particular mejorando la eficiencia hídrica mediante el recurso a mecanismos de mercado tales como una tarificación del agua que refleje su auténtico valor, además de otros instrumentos como la educación y la concienciación⁽¹⁾. Debe estimularse a los mayores sectores consumidores, como la energía y la agricultura, para que den prioridad a la utilización más eficiente del agua. Para poder avanzar en esa dirección debe acelerarse la demostración y generalización de técnicas, sistemas y modelos empresariales innovadores sobre la base del Plan Estratégico de Ejecución de la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua.
42. Un marco de políticas a largo plazo y previsible en todos esos ámbitos contribuirá a conseguir un nivel de inversiones y actuación que permita desarrollar plenamente mercados de tecnologías más ecológicas y promover soluciones empresariales sostenibles. Los indicadores y objetivos en materia de eficiencia en el uso de los recursos, que se apoyen en la recogida de datos sólidos, ofrecerían la orientación necesaria para quienes tienen que tomar decisiones en el ámbito público y privado en el proceso de transformación de la economía. Una vez que hayan sido acordados a nivel de la Unión, tales indicadores y objetivos formarán parte integrante del VII PMA. Para contribuir a este proceso deberían desarrollarse, para 2015 a más tardar, las metodologías de medición de la eficiencia en el uso de los recursos hídricos, terrestres, materiales y de carbono.
43. Para que la Unión pueda convertirse en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- a) la Unión haya cumplido sus objetivos en materia de clima y energía para 2020 y esté trabajando para reducir para 2050 las emisiones de GEI en un 80-95 % en comparación con los niveles de 1990, como parte del esfuerzo mundial para mantener el aumento medio de la temperatura por debajo de 2 °C en comparación con los niveles preindustriales, con la conclusión de un acuerdo sobre un marco normativo en materia de clima y de energía como paso clave en este proceso;
 - b) se haya reducido considerablemente el impacto medioambiental global de los principales sectores de la economía de la Unión, haya aumentado su eficiencia en el uso de los recursos, y se hayan establecido valores de referencia e implantado métodos de medición; estén aplicándose incentivos de mercado y políticos para fomentar las inversiones de las empresas en eficiencia en el uso de recursos y esté estimulándose el crecimiento verde mediante medidas de fomento de la innovación;
 - c) los cambios estructurales en la producción, la tecnología y la innovación, así como las pautas de consumo y los modos de vida, hayan reducido el impacto medioambiental global de la producción y el consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad;
 - d) los residuos se gestionen de forma segura como recurso y para prevenir daños a la salud y al medio ambiente, el volumen absoluto de generación de residuos y los residuos generados per cápita registren un descenso, los vertidos se limiten a los desechos residuales (es decir, a los no reciclables y no recuperables), habida cuenta de los aplazamientos dispuestos en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva sobre el Vertido de Residuos⁽²⁾, y la recuperación de energía se limite a los desechos residuales, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva marco sobre Residuos⁽³⁾;
 - e) se haya prevenido o reducido considerablemente la escasez de agua en la Unión.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) aplicar íntegramente el paquete de medidas sobre clima y energía y acordar urgentemente un marco a nivel de la Unión sobre una política de clima y energía para 2030, teniendo debidamente en cuenta el informe de evaluación más reciente del IPCC, los objetivos indicativos establecidos en la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica y las evoluciones observadas en la CMNUCC y en otros procesos relevantes,
- ii) generalizar la aplicación de las «mejores técnicas disponibles» en el contexto de la Directiva sobre Emisiones Industriales y redoblar esfuerzos para promover la adopción de las tecnologías, procesos y servicios innovadores que vayan surgiendo,

⁽¹⁾ COM(2012) 673.

⁽²⁾ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182 de 16.7.1999, p. 1).

⁽³⁾ Directiva 2008/98/CE.

- iii) impulsar la investigación y los trabajos de innovación públicos y privados que sean necesarios para generalizar tecnologías, sistemas y modelos empresariales innovadores que aceleren la transición hacia una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, segura y sostenible y reduzcan los costes de ese proceso; seguir desarrollando el enfoque establecido en el Plan de Acción en materia de Ecoinnovación, definir las prioridades de innovación incremental y los cambios de sistema, fomentar una mayor participación de las tecnologías verdes en el mercado de la Unión y acrecentar la competitividad de la ecoindustria europea; establecer indicadores y fijar objetivos realistas y viables en cuanto a eficiencia en el uso de recursos,
- iv) desarrollar, para 2015 a más tardar, tecnologías de medición y de determinación de valores de referencia en lo relativo a eficiencia en el uso de recursos terrestres, de carbono, hídricos y de material, y evaluar la procedencia de incluir un indicador y un objetivo básicos en el Semestre Europeo,
- v) establecer un marco de políticas más coherente para una producción y un consumo sostenibles, que incluya, cuando proceda, la consolidación de los instrumentos actuales en un marco jurídico coherente; revisar la legislación en materia de productos con objeto de mejorar el comportamiento medioambiental y la eficiencia de los productos en el uso de los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida; estimular la demanda de consumo de los productos y servicios sostenibles desde el punto de vista medioambiental mediante políticas que fomenten su disponibilidad, asequibilidad, funcionalidad y atractivo; crear indicadores y fijar metas realistas y viables de reducción del impacto global del consumo,
- vi) desarrollar programas de formación dirigidos a los empleos verdes,
- vii) intensificar los esfuerzos por alcanzar los actuales objetivos y revisar los planteamientos relativos a la contratación pública ecológica, incluido su ámbito de aplicación, para aumentar su eficacia; crear una red de adquisiciones públicas voluntarias para las empresas de la Unión,
- viii) ejecutar íntegramente la legislación de residuos de la Unión. Dicha ejecución implica la aplicación de la jerarquía de residuos de conformidad con la Directiva marco de Residuos y el recurso efectivo a instrumentos y otras medidas de mercado que garanticen que: 1) el depósito de residuos en vertederos se limite a los desechos residuales (es decir, no reciclables y no recuperables), teniendo en cuenta los aplazamientos dispuestos en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva sobre el vertido de residuos; 2) la recuperación de energía se limite a materiales no reciclables, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva marco sobre Residuos; 3) el reciclado de residuos se use como fuente principal y fiable de materias primas para la Unión, mediante el desarrollo de ciclos de materiales no tóxicos; 4) los residuos peligrosos se gestionen sin riesgos y se reduzca el volumen generado; 5) se eliminen los traslados ilegales de residuos con la ayuda de una estrecha vigilancia, y 6) se reduzca el desperdicio de alimentos; se efectúen revisiones de la legislación vigente en materia de productos y residuos, incluida la revisión de los principales objetivos de las directivas pertinentes en materia de residuos, en consonancia con la Hoja de ruta para la eficiencia en el uso de recursos, con el fin de avanzar hacia una economía circular; y se eliminen los obstáculos comerciales internos en la Unión frente a las actividades de reciclado respetuosas del medio ambiente. Se requieren campañas de información pública para mejorar la conciencia y la comprensión de la política de residuos y estimular un cambio en los comportamientos,
- ix) mejorar la eficiencia hídrica mediante el establecimiento y la vigilancia de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas sobre la base de una metodología común para lograr los objetivos de eficiencia hídrica desarrollados en el marco del proceso de la estrategia común de aplicación, la utilización de mecanismos de mercado tales como la tarificación del agua, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva marco del Agua y, si procede, otras medidas de mercado; elaborar planteamientos para regular la utilización de aguas residuales tratadas.

Objetivo prioritario nº 3: proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar

- 44. La legislación medioambiental de la Unión ha generado grandes beneficios para la salud y el bienestar de la población. No obstante, la contaminación del aire y del agua y los productos químicos siguen situándose a la cabeza de las preocupaciones medioambientales de los ciudadanos de la Unión ⁽¹⁾. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que los factores de estrés medioambiental son responsables de entre el 15 % y el 20 % de todas las muertes registradas en 53 países europeos ⁽²⁾. Según la OCDE, la contaminación atmosférica en las ciudades será en 2050 la principal causa ambiental de mortalidad en todo el mundo.
- 45. Una proporción considerable de la población de la Unión sigue estando expuesta a niveles de contaminación atmosférica, incluida la contaminación del aire en interiores, superiores a los recomendados por la OMS ⁽³⁾. Por ejemplo, los aparatos e instalaciones de calefacción local y de combustión de carbón son una fuente importante de hidrocarburos poliaromáticos mutagénicos y cancerígenos y de emisiones peligrosas de materia en partículas (PM 10, PM 2,5 y PM 1). Es necesario actuar sobre todo en aquellos espacios, como las ciudades, en los que las personas,

⁽¹⁾ Eurobarómetro especial nº 365 (2011).

⁽²⁾ SOER 2010.

⁽³⁾ SOER 2010.

en particular los grupos sociales sensibles o vulnerables, y los ecosistemas, están expuestos a altos niveles de contaminantes. Para garantizar un medio ambiente sano para todos, las medidas de ámbito local deben complementarse con políticas adecuadas en el nivel nacional y en el de la Unión.

46. El acceso a agua de calidad satisfactoria sigue siendo problemático en algunas zonas rurales de la Unión, cuando garantizar unas aguas de baño de buena calidad en Europa es beneficioso tanto para la salud humana como para el sector del turismo de la Unión. Las consecuencias adversas de las inundaciones y de las sequías para la salud de las personas y la actividad económica se observan cada vez con más frecuencia debido, en parte, a los cambios que registran el ciclo hidrológico y el uso de la tierra.
47. El hecho de que la política actual no se aplique plenamente está impidiendo que la Unión alcance unos niveles adecuados de calidad del aire y del agua. La Unión actualizará sus objetivos de acuerdo con los datos científicos más recientes y procurará garantizar de una manera más activa sinergias con otros objetivos políticos en ámbitos tales como el cambio climático, la movilidad y el transporte, la biodiversidad y el medio marino y terrestre. Por ejemplo, la reducción de ciertos contaminantes atmosféricos, incluidos los contaminantes atmosféricos de vida corta, puede contribuir enormemente a mitigar el cambio climático. Los trabajos futuros que se realicen en esta dirección se basarán en una revisión global de la legislación de la Unión sobre calidad del aire y en la ejecución del Programa de salvaguardia de las aguas de Europa.
48. Sigue siendo una prioridad controlar la contaminación en su origen, y la aplicación de la Directiva sobre Emisiones Industriales contribuirá a reducir aún más las emisiones de los principales sectores. La consecución de las metas establecidas en la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte redundará, asimismo, en una movilidad más sostenible en la Unión y, por ende, en el control de una de las principales fuentes de ruido y contaminación atmosférica a nivel local.
49. Los datos disponibles sobre la exposición media a largo plazo muestran que el 65 % de los europeos que viven en grandes zonas urbanas están expuestos a niveles elevados de ruido ⁽¹⁾ y que más del 20 % lo están a niveles sonoros nocturnos que con frecuencia tienen efectos perjudiciales para la salud.
50. La legislación horizontal sobre productos químicos [Reglamento REACH ⁽²⁾ y Reglamento sobre clasificación, etiquetado y envasado ⁽³⁾] y la legislación sobre productos biocidas ⁽⁴⁾ y plaguicidas proporcionan ⁽⁵⁾ una protección de base para la salud humana y el medio ambiente, aseguran la estabilidad y previsibilidad para los agentes económicos y promueven la adopción de métodos de ensayo que no utilicen animales. No obstante, sigue habiendo incertidumbre en cuanto a todas las repercusiones que sobre la salud humana y el medio ambiente tienen los efectos combinados de distintos productos químicos (mezclas), los nanomateriales, los productos químicos que interfieren con el sistema endocrino u hormonal (alteradores endocrinos) y los productos químicos presentes en productos. Las investigaciones indican que determinados productos químicos tienen propiedades de alteración endocrina que pueden causar efectos desfavorables para la salud y el medio ambiente, afectando incluso al crecimiento de los niños, potencialmente incluso en dosis muy bajas, y que esos efectos justifican que se examinen posibles medidas de precaución.

En consecuencia, deben incrementarse los esfuerzos para garantizar que para 2020 todas las sustancias que puedan ser motivo de grave preocupación en este sentido, incluidas las sustancias que puedan causar alteraciones endocrinas, sean incluidas en la lista de sustancias candidatas de REACH. Hay necesidad de actuar para resolver esos problemas, especialmente para que la Unión pueda realizar el objetivo acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, confirmado en Río + 20 y aceptado igualmente como objetivo del Enfoque Estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional, que consiste en que, para 2020, debe haberse conseguido minimizar «los efectos adversos significativos» de los productos químicos en la salud humana y el medio ambiente y responder de manera efectiva, eficiente, coherente y coordinada a las cuestiones y problemas nuevos y en ciernes.

La Unión seguirá desarrollando y aplicando planteamientos para afrontar los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos en toda la legislación pertinente de la Unión. En particular, la Unión elaborará criterios armonizados y basados en el riesgo para la identificación de alteradores endocrinos. La Unión también establecerá un enfoque global para minimizar la exposición a sustancias peligrosas, incluidos los productos químicos presentes en productos. Se garantizarán la seguridad y la gestión sostenible de los nanomateriales y de los materiales con propiedades similares como parte de un planteamiento global que implique una evaluación y gestión de los riesgos, información y seguimiento. También suscitan preocupación los efectos que para el medio ambiente y la salud humana pueden tener los materiales que contienen partículas de un tamaño que las deja fuera del ámbito de la definición de nanomaterial, pero que pueden tener propiedades semejantes a las de los nanomateriales. Estas cuestiones deberían seguir examinándose con ocasión de

⁽¹⁾ Por niveles elevados de ruido se entienden los niveles superiores a 55 dB (día) y 50 dB (noche).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396 de 30.12.2006, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y se derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (DO L 353 de 31.12.2008, p. 1).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (DO L 167 de 27.6.2012, p. 1).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309 de 24.11.2009, p. 1).

la revisión que la Comisión ha previsto efectuar de la definición de nanomaterial en 2014, a la luz de la experiencia y de la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos. Esos enfoques, en conjunto, reforzarán la base de conocimientos sobre los productos químicos y proporcionarán un marco previsible que orientará la búsqueda de soluciones más sostenibles.

51. Entre tanto, el mercado en auge de los bioproductos, los productos bioquímicos y los biomateriales puede ofrecer ventajas tales como la reducción de las emisiones de GEI o la creación de oportunidades de mercado, pero es preciso garantizar que todo el ciclo de vida de esos productos sea sostenible y que no agudice la competencia por la tierra o el agua ni aumente los niveles de emisión.
52. El cambio climático agravará aún más los problemas medioambientales al provocar sequías y olas de calor más largas, inundaciones, tormentas, incendios forestales y erosión del suelo y de las costas, así como formas nuevas, o más virulentas, de enfermedades humanas, animales o vegetales. Es preciso adoptar medidas específicas que hagan posible que la Unión esté adecuadamente preparada para hacer frente a las presiones y cambios resultantes del cambio climático y fortalezca su resiliencia medioambiental, económica y social. Muchos sectores están sometidos a los impactos del cambio climático, y van a estarlo cada vez más, y, por esa razón, las políticas de la Unión tienen que incorporar en mayor medida las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes.
53. Además, las medidas dirigidas a reforzar la resiliencia ecológica y climática, por ejemplo la restauración de ecosistemas y la infraestructura verde, pueden tener repercusiones socioeconómicas muy positivas, por ejemplo en la sanidad pública. Es preciso gestionar adecuadamente las sinergias y posibles compromisos entre los objetivos climáticos y otros objetivos medioambientales, por ejemplo en relación con la calidad del aire. En particular, el cambio a determinados combustibles de bajo nivel de emisiones de carbono en respuesta a consideraciones climáticas o de seguridad de abastecimiento podría provocar un aumento considerable de las partículas y las emisiones peligrosas, especialmente en ausencia de tecnologías de reducción adecuadas.
54. Para proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, el VII PMA garantizará que, para 2020:
 - a) la calidad del aire exterior en la Unión haya mejorado considerablemente, aproximándose a los valores recomendados por la OMS, y la calidad del aire interior haya mejorado, con arreglo a las directrices correspondientes de la OMS;
 - b) la contaminación acústica en la Unión haya disminuido considerablemente, aproximándose a los niveles recomendados por la OMS;
 - c) los ciudadanos de toda la Unión disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y del agua de baño;
 - d) se controlen con eficacia en toda la legislación pertinente de la Unión los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos, y se evalúen y minimicen los riesgos para el medio ambiente y la salud, en particular por lo que respecta a los menores, asociados al uso de sustancias peligrosas, incluidas las sustancias químicas presentes en productos; se identificarán medidas a largo plazo con vistas a alcanzar el objetivo de un entorno no tóxico;
 - e) el uso de plaguicidas no cause efectos perjudiciales para la salud de las personas o influya de forma inaceptable en el medio ambiente, y que estos productos se usen de manera sostenible;
 - f) se controlen adecuadamente los problemas de seguridad relacionados con los nanomateriales y los materiales de propiedades similares, aplicando un planteamiento coherente en la legislación;
 - g) se hayan realizado avances decisivos en materia de adaptación a los impactos del cambio climático.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) aplicar una política actualizada de la Unión sobre calidad del aire, acorde con los conocimientos científicos más recientes, y desarrollar y poner en práctica medidas de lucha contra la contaminación atmosférica en su origen, teniendo en cuenta la diferencia entre las fuentes de la contaminación del aire exterior e interior,
- ii) aplicar una política actualizada de la Unión sobre ruido, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas de lucha contra el ruido en su origen, e incluir mejoras en el diseño urbano,
- iii) incrementar los esfuerzos para aplicar la Directiva marco del Agua, la Directiva de Aguas de Baño ⁽¹⁾ y la Directiva de Agua Potable ⁽²⁾, especialmente en relación con los pequeños proveedores de ese recurso,
- iv) seguir aplicando el Reglamento REACH para garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, así como la libre circulación de productos químicos dentro del mercado interior, potenciando la competitividad y la innovación y teniendo en cuenta las necesidades específicas de las PYME; desarrollar para 2018 a más tardar una estrategia de la Unión para un entorno no tóxico que propicie la innovación y el desarrollo de sustitutos sostenibles, incluidas las soluciones no químicas, apoyándose en medidas horizontales que deberán ponerse en práctica en 2015, a más tardar, para garantizar: 1) la seguridad de los nanomateriales

⁽¹⁾ Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE (DO L 64 de 4.3.2006, p. 37).

⁽²⁾ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

- manufacturados y de los materiales manufacturados de propiedades similares; 2) la minimización de la exposición a los alteradores endocrinos; 3) planteamientos reguladores adecuados para abordar los efectos combinados de los productos químicos, y 4) la minimización de la exposición a las sustancias químicas presentes en los productos, incluidos, entre otros, los productos importados, con objeto de fomentar los ciclos de materiales no tóxicos y la reducción de la exposición a sustancias perjudiciales en el interior,
- v) vigilar la aplicación de la legislación de la Unión sobre el uso sostenible de los productos biocidas y plaguicidas y, cuando sea necesario, revisarla para mantenerla al día con referencia a los conocimientos científicos más recientes,
- vi) acordar y aplicar una Estrategia de la UE en materia de adaptación al cambio climático, incluida la integración de las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes en sectores e iniciativas políticas clave de la Unión.

MARCO INSTRUMENTAL

55. Para realizar los mencionados objetivos temáticos prioritarios se requiere un marco instrumental favorable a una actuación efectiva. Se adoptarán medidas en relación con cuatro pilares fundamentales de ese marco instrumental: mejorar en todos los ámbitos la aplicación de todos los actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente; mejorar la base de conocimientos e información de la política de medio ambiente; asegurar inversiones y crear los incentivos adecuados para proteger el medio ambiente, y, por último, reforzar la integración medioambiental y la coherencia política tanto dentro de la política de medio ambiente como entre esta y otras políticas. Esas medidas horizontales serán positivas para la política medioambiental de la Unión más allá del ámbito y el período de aplicación del VII PMA.

Objetivo prioritario nº 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación

56. Además de las importantes ventajas para la salud y el medio ambiente, los beneficios de la aplicación efectiva de la legislación de medio ambiente de la Unión son tres: creación de condiciones equitativas para los agentes económicos que operan en el mercado interior; fomento de la innovación, e impulso de «ventajas del pionero» para empresas europeas en varios sectores. Los costes asociados a la inaplicación de la legislación son, por el contrario, elevados: se estiman en torno a 50 000 millones EUR al año, incluidos los costes relacionados con los procedimientos por incumplimiento ⁽¹⁾. Solo en 2009 había 451 expedientes de infracción abiertos en relación con la legislación de medio ambiente de la Unión; en 2011 se registraron otros 299, además de incoarse 114 nuevos expedientes más ⁽²⁾, lo que convertía el acervo en materia de medio ambiente en el área del Derecho de la Unión en que se registraba el mayor número de procedimientos por incumplimiento. Además, la Comisión recibe numerosas reclamaciones directamente de ciudadanos europeos, muchas de las cuales podrían tramitarse mejor a nivel nacional o local.
57. Así pues, en los próximos años se dará la máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo medioambiental de la Unión en los Estados miembros. De un Estado miembro a otro, así como dentro de un mismo Estado miembro, las diferencias en la ejecución son considerables. Es preciso dotar a los que intervienen en la aplicación de la legislación de medio ambiente, a nivel de la Unión, nacional, regional y local, de los conocimientos, las herramientas y la capacidad necesarios para incrementar los beneficios que resulten de esa legislación y mejorar la gobernanza del procedimiento de ejecución.
58. El gran número de incumplimientos, reclamaciones y peticiones en el ámbito del medio ambiente pone de manifiesto la necesidad de un sistema eficaz y viable de equilibrio y control de poderes a nivel nacional que contribuya a identificar y resolver problemas de ejecución, así como de medidas para impedir ante todo que surjan, como, por ejemplo, los contactos entre las administraciones responsables de la ejecución y los expertos durante la fase de elaboración de las políticas. A este respecto, de aquí a 2020 los esfuerzos se centrarán en conseguir mejoras en cuatro sectores clave.
59. En primer lugar, se perfeccionarán la recogida y difusión de los conocimientos en materia de aplicación para que el público y los profesionales en materia de medio ambiente comprendan perfectamente la finalidad y los beneficios de la legislación medioambiental de la Unión y cómo las administraciones nacionales y locales cumplen los compromisos de la Unión ⁽³⁾. El uso adecuado de los instrumentos disponibles en línea puede contribuir a lograr este objetivo. Se aplicarán medidas para ayudar a resolver los problemas de aplicación específicos que se observen en algunos Estados miembros, por medio de un planteamiento «a medida» similar al que se sigue en el proceso del Semestre Europeo. Por ejemplo, se celebrarán entre la Comisión y determinados Estados miembros acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación, en los que se aborden cuestiones tales como dónde encontrar financiación para apoyar la ejecución y mejores sistemas de información para realizar un seguimiento de los avances. Con el fin de maximizar la eficacia de este planteamiento, los Estados miembros deberán fomentar la participación de las autoridades locales y regionales, según proceda y con arreglo a sus disposiciones administrativas. La Plataforma técnica para la cooperación en materia de medio ambiente, creada por el Comité de las Regiones y la Comisión Europea, facilitará el diálogo y el intercambio de información para mejorar la aplicación de la legislación a nivel local.

⁽¹⁾ «The costs of not implementing the environmental acquis» (COWI, 2011).

⁽²⁾ Vigésimo noveno informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión (2011) [COM(2012) 714].

⁽³⁾ COM(2012) 95.

60. En segundo lugar, la Unión ampliará los requisitos en materia de inspecciones y vigilancia para aplicarlos a todo el corpus legislativo medioambiental de la Unión y seguirá desarrollando la capacidad de apoyo a la inspección a nivel de la Unión, aprovechando las estructuras ya existentes, para responder a las demandas de ayuda de los Estados miembros, entre otras finalidades; para hacer frente a situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados, y para facilitar la cooperación en toda la Unión. Deberán estimularse la revisión inter pares y el intercambio de mejores prácticas, así como los acuerdos sobre inspecciones comunes dentro de los Estados miembros a instancias de estos.
61. En tercer lugar, se mejorarán, cuando sea necesario, los procedimientos nacionales de tramitación y respuesta aplicables a las denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión.
62. En cuarto lugar, los ciudadanos de la Unión tendrán un acceso efectivo a la justicia en asuntos medioambientales y a una tutela judicial efectiva, de acuerdo con el Convenio de Aarhus y las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se promoverán los procedimientos no judiciales de resolución de litigios como alternativa a los judiciales.
63. Se aumentará el nivel general de gobernanza medioambiental en toda la Unión mediante una cooperación más estrecha, a nivel de la Unión y también a escala internacional, entre los profesionales que trabajan en la protección del medio ambiente; entre ellos, los letrados de las administraciones públicas, fiscales, defensores del pueblo, jueces e inspectores, como los que forman la Red de la Unión Europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL), a todos los cuales se animará a compartir buenas prácticas.
64. Además de ayudar a los Estados miembros a mejorar el cumplimiento de la legislación ⁽¹⁾, la Comisión seguirá velando por que la legislación refleje la evolución científica más reciente, tenga en cuenta las experiencias recogidas a nivel de los Estados miembros en la puesta en práctica de los compromisos de la Unión y sea coherente y adecuada a su finalidad. Por regla general, cuando las obligaciones legales que sean suficientemente claras y precisas y la aplicación armonizada por todos los Estados miembros se considere la forma más efectiva de lograr los objetivos de la Unión, dichas obligaciones legales se establecerán en reglamentos, que tienen efectos directos y mensurables y dan lugar a menos incoherencias en la ejecución. La Comisión utilizará cada vez con más frecuencia indicadores y otros medios de seguimiento público de los avances de los Estados miembros en la aplicación de actos legislativos concretos.
65. Para obtener el máximo beneficio de la legislación medioambiental de la Unión mejorando su aplicación, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- a) el público tenga acceso a información clara sobre cómo se está aplicando la legislación de medio ambiente de la Unión en consonancia con el Convenio de Aarhus;
 - b) haya aumentado la observancia de las disposiciones legislativas concretas en materia de medio ambiente;
 - c) se haya conseguido el cumplimiento de la legislación medioambiental de la Unión en todas las esferas administrativas y se garanticen unas condiciones equitativas en el mercado interior;
 - d) la legislación de la Unión en materia de medio ambiente y su ejecución inspiren más confianza a los ciudadanos;
 - e) se facilite la aplicación del principio de una tutela judicial efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) garantizar que los sistemas a nivel nacional difundan activamente información sobre cómo se está aplicando la legislación medioambiental en el conjunto de la Unión, acompañada de cuadros con los resultados de cada Estado miembro,
- ii) celebrar acuerdos voluntarios de asociación para la aplicación de la legislación entre la Comisión y los Estados miembros, que impliquen, en su caso, la participación de las autoridades locales y regionales,
- iii) ampliar a todo el corpus de la legislación medioambiental de la Unión unos criterios que obliguen a los Estados miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces, y seguir desarrollando la capacidad complementaria de inspección a nivel de la Unión, valiéndose de estructuras existentes, con el respaldo de redes de profesionales como la IMPEL, y mediante la intensificación de las revisiones inter pares y el intercambio de mejores prácticas, con el fin de aumentar la eficiencia y la efectividad de las inspecciones,
- iv) garantizar mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de reclamaciones relacionadas con la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión,

⁽¹⁾ COM(2008) 773.

- v) garantizar que las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y promover los procedimientos no judiciales de resolución de litigios como medio para encontrar soluciones amistosas y efectivas en litigios sobre cuestiones de medio ambiente.

Objetivo prioritario nº 5: mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente

66. La política de medio ambiente de la Unión se basa en la vigilancia del medio ambiente, en evaluaciones, datos e indicadores asociados a la aplicación de la legislación de la Unión, así como en trabajos de investigación científica formales y en iniciativas científicas ciudadanas. Se han realizado grandes avances en la consolidación de esa base de conocimientos, la sensibilización y el refuerzo de la confianza de responsables políticos y ciudadanos en los datos en que se fundamentan las políticas, incluidas aquellas en las que se ha aplicado el principio de cautela. Ello ha facilitado una mejor comprensión de problemas complejos de índole medioambiental y social.
67. Debe actuarse a nivel de la Unión e internacional para seguir reforzando y consolidando la interfaz ciencia-política y el compromiso de los ciudadanos con las cuestiones de medio ambiente, por ejemplo mediante el nombramiento de consejeros científicos principales, como ya se ha hecho en la Comisión y algunos Estados miembros, o haciendo un mejor uso de las instituciones u organismos especializados en la adaptación de los conocimientos científicos para las políticas públicas, como las agencias medioambientales nacionales y la Agencia Europea del Medio Ambiente, así como la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (Eionet).
68. No obstante, el ritmo al que está evolucionando la situación y las incertidumbres que rodean a las probables tendencias futuras requieren medidas adicionales para mantener y fortalecer esa base factual y de conocimientos de manera que la política de la Unión siga elaborándose a partir de una profunda comprensión del estado del medio ambiente, las respuestas posibles y sus consecuencias.
69. En los últimos decenios se ha mejorado la recogida y utilización de estadísticas e información sobre el medio ambiente, tanto a nivel de la Unión y nacional, como a nivel regional y local, y en todo el mundo. No obstante, la recogida de datos y la calidad de la información siguen siendo variables, y la multiplicidad de fuentes puede dificultar el acceso a los datos. Se necesita, por tanto, una inversión constante que garantice la disponibilidad de indicadores y datos comparables y de calidad garantizada y el acceso a esa información por parte de los que intervienen en la formulación y aplicación de políticas. Es preciso concebir sistemas de información medioambiental que faciliten la incorporación de nuevos datos o temas. Debe seguir desarrollándose el intercambio electrónico de datos a escala de la Unión, con flexibilidad suficiente para que abarque nuevas áreas.
70. La generalización del principio del Sistema Compartido de Información Medioambiental⁽¹⁾, según el cual la información debe recogerse una única vez y compartirse con otros, y los planteamientos y normas comunes sobre adquisición y cotejo de información espacial coherente en el marco de los sistemas Inspire⁽²⁾ y Copernicus⁽³⁾, así como otros sistemas europeos de información [como el Sistema de información sobre la biodiversidad en Europa (BISE) y el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE)], contribuirán a evitar la duplicación de esfuerzos y a eliminar cargas administrativas innecesarias sobre las autoridades públicas, a lo que contribuirán también las medidas dirigidas a simplificar las obligaciones de presentación de informes con arreglo a los correspondientes actos legislativos. También se han de realizar progresos para mejorar la disponibilidad y armonización de los datos estadísticos, en particular sobre residuos. Los Estados miembros deben facilitar el acceso de los ciudadanos a la información reunida para evaluar los impactos medioambientales de planes, programas y proyectos (por ejemplo, mediante evaluaciones de impacto ambiental o evaluaciones ambientales estratégicas).
71. Sigue habiendo considerables lagunas en los conocimientos, que en algunos casos afectan a los objetivos prioritarios del VII PMA. Resulta, por tanto, fundamental invertir en nuevos trabajos de recogida de datos e investigación que permitan colmar esas lagunas, de manera que las empresas y las autoridades públicas dispongan de una base sólida para adoptar decisiones que reflejen los auténticos costes y beneficios para la sociedad, la economía y el medio ambiente. Cabe destacar, en particular, cinco lagunas:
- 1) Lagunas en los datos y conocimientos: Se requieren trabajos de investigación avanzada para colmar dichas lagunas, y se necesitan herramientas de modelización adecuadas para comprender mejor algunas cuestiones complejas en relación con el cambio medioambiental, como los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales, las repercusiones de la pérdida de especies en los servicios ecosistémicos, los umbrales medioambientales y los puntos de inflexión desde el punto de vista ecológico. Si bien las pruebas disponibles justifican totalmente una actuación precautoria en esos ámbitos, la investigación sobre los límites del planeta, los riesgos sistémicos y la capacidad de nuestra sociedad para afrontarlos facilitarán la búsqueda de las respuestas más adecuadas. En particular, deben realizarse inversiones para colmar lagunas en datos y conocimientos, cartografiar y evaluar los servicios ecosistémicos y comprender el papel de la biodiversidad en el mantenimiento de dichos servicios, así como la manera en que la biodiversidad se adapta al cambio climático y cómo afecta la pérdida de biodiversidad a la salud humana.

⁽¹⁾ COM(2008) 46.

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

⁽³⁾ Reglamento (UE) n° 911/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013) (DO L 276 de 20.10.2010, p. 1) y COM(2013) 312, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Copernicus y se deroga el Reglamento (UE) n° 911/2010.

- 2) La transición hacia una economía verde e integradora exige que se considere adecuadamente la interacción entre factores socioeconómicos y medioambientales. Si conseguimos conocer las pautas de producción y consumo sostenibles, saber cómo tener en cuenta con más exactitud los costes y beneficios de actuar y los costes de no actuar, la manera en que los cambios de comportamiento individual y social contribuyen a la consecución de resultados medioambientales y cómo el medio ambiente de Europa se ve afectado por megatendencias mundiales, podremos orientar mejor las iniciativas políticas hacia la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y la reducción de la presión sobre el medio ambiente.
- 3) Sigue habiendo incertidumbres en cuanto a las implicaciones que para la salud humana y el medio ambiente tienen los alteradores endocrinos, los efectos combinados de las sustancias químicas, determinadas sustancias químicas presentes en productos y determinados nanomateriales. Si se colman las lagunas pendientes en los conocimientos, es posible acelerar el proceso decisorio y orientar la legislación sobre productos químicos hacia ámbitos que suscitan inquietud, así como contribuir a incentivar un enfoque más sostenible del uso de esos productos. Debería examinarse la posibilidad de una base de datos de toda la Unión, con objeto de aumentar la transparencia y el control reglamentario de los nanomateriales. Si se conocieran mejor los factores ambientales y los niveles de exposición que afectan a la salud humana y al medio ambiente, podrían adoptarse acciones políticas preventivas. La biovigilancia humana orientada, cuando está justificada por intereses específicos, puede proporcionar a las autoridades una visión más global de la exposición real de la población a los contaminantes, en especial en el caso de grupos de población sensibles como son los niños, y proporcionar mejores datos que indiquen unas respuestas adecuadas.
- 4) Con objeto de desarrollar un enfoque exhaustivo que reduzca al mínimo la exposición a sustancias peligrosas, en particular en el caso de los grupos vulnerables, incluidos los niños y las mujeres embarazadas, se establecerá una base de conocimientos sobre la toxicidad y la exposición a productos químicos. Esta medida, junto con el desarrollo de documentación orientativa sobre los métodos de experimentación y las metodologías de evaluación de riesgos, acelerará una toma de decisiones eficiente y adecuada, generadora de innovación y desarrollo de sustitutos sostenibles, incluidas soluciones no químicas.
- 5) Para que todos los sectores contribuyan a los esfuerzos por combatir el cambio climático, es preciso disponer de un panorama claro en cuanto a la medición, el seguimiento y la recogida de datos en relación con las emisiones de GEI, que en la actualidad resulta incompleto en sectores clave.

«Horizonte 2020» brindará la oportunidad de centrar la labor de investigación y de materializar el potencial de innovación de Europa, al reunir recursos y conocimientos de diferentes campos y disciplinas en la Unión y a nivel internacional.

72. Están surgiendo nuevas cuestiones impulsadas por una evolución tecnológica más rápida que la política, en particular los nanomateriales y los materiales con propiedades similares, las fuentes de energía no convencionales, la captura y el almacenamiento de carbono y las ondas electromagnéticas, que plantean problemas de gestión del riesgo y pueden crear conflictos de intereses, necesidades y expectativas. Eso, a su vez, puede generar una inquietud creciente entre los ciudadanos y una hostilidad potencial ante nuevas tecnologías. Es preciso, por tanto, suscitar un debate social más amplio y explícito sobre los riesgos medioambientales y los posibles compromisos que estamos dispuestos a aceptar a la luz de una información a veces incompleta e incierta sobre los riesgos emergentes y sobre la manera de gestionarlos. La aplicación de un planteamiento sistemático a la gestión del riesgo medioambiental reforzará la capacidad de identificar a tiempo los avances tecnológicos y de actuar en consecuencia, dando, al mismo tiempo, garantías a los ciudadanos.
73. Para mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión de medio ambiente, el VII PMA garantizará que, para 2020:
 - a) los responsables políticos y las partes interesadas dispongan de una base más documentada para desarrollar y aplicar las políticas de medio ambiente y clima, en particular para comprender el impacto medioambiental de las actividades humanas y calcular los costes y los beneficios de actuar y los costes de no actuar;
 - b) hayan mejorado considerablemente nuestros conocimientos y nuestra capacidad de evaluar y gestionar los nuevos riesgos climáticos y medioambientales;
 - c) se haya consolidado la interfaz ciencia-política, en particular en lo que se refiere a la accesibilidad de los datos para los ciudadanos y la contribución de la ciencia ciudadana;
 - d) se haya intensificado la influencia de la Unión y sus Estados miembros en los foros internacionales de ciencia-política para mejorar la base de conocimiento sobre la política medioambiental internacional.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) coordinar, compartir y promover los esfuerzos de investigación a nivel de la Unión y los Estados miembros para colmar las principales lagunas en los conocimientos medioambientales, en particular respecto a los riesgos de traspasar puntos de inflexión ambientales y límites del planeta,
- ii) aplicar un planteamiento sistemático e integrado a la gestión del riesgo, en particular en relación con la evaluación y la gestión de nuevos ámbitos políticos emergentes y los riesgos conexos, así como la pertinencia y coherencia de las respuestas reglamentarias. Ello podría contribuir a impulsar en mayor medida la investigación sobre los peligros de productos, procesos y tecnologías nuevos,

- iii) simplificar, racionalizar y modernizar la recogida, la gestión, la puesta en común y la reutilización de datos e información sobre cambio climático y medio ambiente, incluidos el desarrollo y la aplicación de un Sistema Compartido de Información Medioambiental,
- iv) desarrollar una base de conocimiento exhaustiva sobre la toxicidad y la exposición a productos químicos que, en la medida de lo posible, se apoye en datos obtenidos sin ensayos con animales; proseguir con el enfoque coordinado de la Unión sobre biovigilancia ambiental y humana, incluida, cuando proceda, la normalización de los protocolos de investigación y los criterios de evaluación,
- v) intensificar la cooperación a nivel internacional, de la Unión y de los Estados miembros sobre la interfaz ciencia-política medioambiental.

Objetivo prioritario nº 6: asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y abordar las externalidades medioambientales

74. Los esfuerzos necesarios para realizar los objetivos que se exponen en el VII PMA requerirán unas inversiones adecuadas de fuentes públicas y privadas. Por otra parte, aunque varios países se enfrentan a graves problemas para hacer frente a la crisis económica y financiera, la necesidad de proceder a reformas económicas y de reducir la deuda pública abre nuevas oportunidades para avanzar rápidamente hacia una economía hipocarbónica en la que se haga un uso más eficiente, seguro y sostenible de los recursos.
75. En la actualidad resulta difícil atraer inversiones hacia algunos sectores, debido, en particular, a la falta de señales de precios, o a su distorsión, porque los costes medioambientales no están adecuadamente contabilizados o porque se subvencionan con fondos públicos actividades perjudiciales para el medio ambiente.
76. La Unión y sus Estados miembros tendrán que establecer las condiciones adecuadas para abordar adecuadamente las externalidades medioambientales, en particular garantizando que el sector privado reciba del mercado las señales convenientes, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo. Para ello habrá que aplicar el principio de que quien contamina paga de una forma más sistemática, en particular suprimiendo gradualmente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente a nivel de la Unión y de los Estados miembros, guiados por la Comisión, utilizando un enfoque basado en la acción, entre otros a través del Semestre Europeo, y considerando medidas fiscales en apoyo del uso sostenible de recursos, como el desplazamiento de la presión fiscal del trabajo a la contaminación. Los recursos naturales son cada vez más escasos y, por eso, pueden aumentar la renta económica y los beneficios de quienes los posean o los utilicen de forma exclusiva. Para que esos recursos se utilicen de una manera más eficiente y para evitar distorsiones del mercado y generar, al mismo tiempo, ingresos públicos es necesaria una intervención pública que garantice que esas rentas no sean excesivas y que se tengan en cuenta las externalidades. En el marco del Semestre Europeo se atenderá a las prioridades medioambientales y climáticas, en particular mediante indicadores básicos cuando estas prioridades sean pertinentes a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados miembros a los que se dirigen las recomendaciones. Asimismo, deben aplicarse de una forma más extensiva a nivel de la Unión y nacional otros instrumentos de mercado, tales como los pagos por servicios ecosistémicos, para incentivar la participación del sector privado y la gestión sostenible del capital natural.
77. Es preciso, además, animar al sector privado, en particular a las PYME, para que aprovechen las oportunidades que brinda el nuevo marco financiero de la Unión para intensificar su participación en los esfuerzos dirigidos a realizar objetivos medioambientales y climáticos, especialmente en relación con actividades de ecoinnovación y con la adopción de nuevas tecnologías. Las iniciativas entre el sector público y el privado en materia de ecoinnovación se promoverán en el marco de las Cooperaciones de Innovación Europeas, como la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua ⁽¹⁾. Gracias al nuevo marco para instrumentos financieros innovadores ⁽²⁾, se facilitará el acceso del sector privado a inversiones en medio ambiente, en particular, biodiversidad y cambio climático. Debe instarse a las empresas europeas a que faciliten en sus informes financieros información medioambiental en mayor medida de lo exigido en la actual legislación de la Unión ⁽³⁾.
78. En sus propuestas respecto al marco financiero plurianual de la Unión para 2014-2020, la Comisión ha reforzado la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en todos los instrumentos financieros de la Unión para ofrecer a los Estados miembros oportunidades para realizar sus correspondientes objetivos. También ha propuesto aumentar los gastos relacionados con el clima en al menos el 20 % de todo el presupuesto. En ámbitos clave como la agricultura, el desarrollo rural y la política de cohesión deben incrementarse los incentivos al suministro de bienes y servicios públicos beneficiosos para el medio ambiente, y la financiación vincularse a una condicionalidad medioambiental *ex ante*, incluidas medidas de apoyo («de acompañamiento»). Ello debe garantizar que los fondos se utilicen con mayor eficacia y con arreglo a objetivos relacionados con el medio ambiente y el clima. Esas propuestas prevén que las políticas de la Unión vayan aparejadas a recursos financieros congruentes para su aplicación, y a fondos suplementarios para el medio ambiente y el cambio climático, con objeto de aportar beneficios tangibles y coherentes sobre el terreno.
79. Además de esa integración, el Programa LIFE ⁽⁴⁾ permitirá combinar fondos con prioridades políticas (y adaptarlos mejor a esas prioridades) de una manera más estratégica y rentable a favor de medidas medioambientales y climáticas, mediante la implantación de una serie de proyectos, en particular «proyectos integrados».

⁽¹⁾ COM(2012) 216.

⁽²⁾ COM(2011) 662.

⁽³⁾ COM(2011) 681.

⁽⁴⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima [COM(2011) 874, 2011/0428(COD)].

80. Otra fuente de financiación la constituye la ampliación de capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el marco del Pacto para el Crecimiento y el Empleo de 2012 ⁽¹⁾, que debe ser empleada con arreglo a los objetivos de la Unión en materia de clima y medio ambiente.
81. La experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 pone de manifiesto que, aunque se dispuso de fondos considerables para la protección del medio ambiente, su utilización a todos los niveles fue desigual en los primeros años, poniendo potencialmente en peligro la realización de objetivos y metas acordados. Para que eso no vuelva a suceder, los Estados miembros deben integrar los objetivos medioambientales y climáticos en sus estrategias y programas de financiación en relación con la cohesión económica, territorial y social, el desarrollo rural y la política marítima, dando prioridad a la utilización temprana de los fondos a favor de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, y reforzar la capacidad de los órganos ejecutivos para obtener inversiones rentables y sostenibles, con objeto de asegurar la ayuda financiera adecuada y necesaria para invertir en esos ámbitos.
82. Por otra parte, el seguimiento de los gastos relacionados con la biodiversidad y el clima ha resultado difícil. Para evaluar los avances realizados en la consecución de esos objetivos, debe establecerse un sistema de seguimiento y notificación a nivel de la Unión y de los Estados miembros. Establecer dicho sistema es importante, habida cuenta del esfuerzo que está realizando la Unión a nivel internacional en el marco de una serie de acuerdos multilaterales sobre cambio climático y biodiversidad. En este contexto, la Unión contribuirá al proceso intergubernamental puesto en marcha en Río + 20 para determinar las necesidades financieras, y propondrá una serie de opciones estratégicas para una financiación efectiva a favor del desarrollo sostenible.
83. Deben seguir desarrollándose indicadores de seguimiento del progreso económico que vayan más allá del producto interior bruto (PIB) y lo complementen. Para asegurar unas inversiones transparentes y sostenibles es preciso realizar una valoración adecuada de los bienes medioambientales. Habrá que seguir esforzándose por calcular el valor de nuestros ecosistemas y el coste que supone su agotamiento, además de los incentivos correspondientes, para fundamentar las decisiones políticas y en materia de inversión. También habrá que intensificar la labor de establecimiento de un sistema de contabilidad medioambiental que incluya cuentas físicas y monetarias en relación con los servicios que prestan los ecosistemas y el capital natural. Esto responde a las conclusiones de Río + 20, en las que se reconoce que se requieren mediciones más amplias del avance hacia la sostenibilidad y el bienestar, que complementen el PIB.
84. A fin de asegurar inversiones para la política en materia de medio ambiente y clima y hacer frente a las externalidades medioambientales, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- a) se hayan realizado de una forma rentable los objetivos de la política de medio ambiente y clima, y tales objetivos estén respaldados por una financiación adecuada;
 - b) haya aumentado la financiación procedente del sector privado y del público para gastos relacionados con el medio ambiente y el clima;
 - c) el valor del capital natural y los servicios ecosistémicos, así como el coste de su degradación, se hayan evaluado adecuadamente y tenido en cuenta en la toma de decisiones políticas y en las inversiones.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) suprimir progresivamente y sin demora las subvenciones perjudiciales a nivel de la Unión y de los Estados miembros, e informar sobre los progresos a través de los Programas Nacionales de Reforma; intensificar la aplicación de instrumentos de mercado, como las políticas fiscales de los Estados miembros, las tarifas y las tasas, y ampliar los mercados de bienes y servicios medioambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo, utilizando un enfoque basado en la acción respaldado y controlado por la Comisión, entre otros, a través del Semestre Europeo,
- ii) facilitar el acceso a fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación, así como el desarrollo de los mismos,
- iii) reflejar convenientemente las prioridades medioambientales y climáticas en las políticas y estrategias de financiación para apoyar la cohesión económica, social y territorial,
- iv) dedicar un esfuerzo especial a garantizar el uso integral y eficiente de los fondos disponibles de la Unión para la actuación a favor del medio ambiente, en particular incrementando significativamente la utilización temprana de los fondos del marco financiero plurianual de la Unión para 2014-2020 y asignando el 20 % del presupuesto a medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, por medio de la integración de la acción por el clima, y asociando esos fondos a unos criterios de referencia claros, la fijación de objetivos y la realización de actividades de seguimiento y notificación,
- v) desarrollar y aplicar, antes de 2014, un sistema de notificación y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente en el presupuesto de la Unión, en particular los gastos en relación con el cambio climático y la biodiversidad,
- vi) integrar las consideraciones medioambientales y climáticas en el proceso del Semestre Europeo, cuando ello sea pertinente a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados miembros y adecuado respecto a las recomendaciones específicas por países,

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 (EUCO 76/12).

- vii) desarrollar y aplicar indicadores alternativos que vayan más allá del PIB y lo complementen y que permitan controlar si nuestro progreso es sostenible, así como proseguir la integración entre los indicadores económicos y los medioambientales y sociales, incluida la contabilidad del capital natural,
- viii) seguir desarrollando e incentivando los regímenes de pagos para servicios ecosistémicos,
- ix) establecer incentivos y metodologías que animen a las empresas a calcular el coste medioambiental de sus negocios y beneficios derivados de la utilización de servicios medioambientales y a divulgar información sobre el medio ambiente como parte de su información anual; alentar a las empresas para que actúen con la debida diligencia, en particular a través de su cadena de suministro.

Objetivo prioritario nº 7: intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas

85. Aunque la integración de las consideraciones de la protección del medio ambiente en otras políticas y actividades de la Unión es un requisito impuesto por el Tratado desde 1997, el estado general del medio ambiente en la Unión indica que, hasta la fecha, los avances, aunque encomiables en algunos ámbitos, no han sido suficientes para invertir todas las tendencias negativas. La consecución de muchos de los objetivos prioritarios del VII PMA requerirá una integración mucho más efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas en otras políticas, así como planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que aporten beneficios múltiples. De ese modo, algunos compromisos difíciles podrán gestionarse antes de la fase de aplicación, y los impactos inevitables podrán mitigarse de una manera más efectiva. Las medidas necesarias se han de desarrollar con tiempo suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos pertinentes. Las Directivas de Evaluación Ambiental Estratégica ⁽¹⁾ y de Evaluación de Impacto Ambiental ⁽²⁾, cuando se aplican correctamente, son unos instrumentos eficaces para garantizar la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en planes, programas y proyectos.
86. Las autoridades locales y regionales, que en general son responsables de las decisiones sobre el uso de la tierra y los espacios marinos, tienen que desempeñar un papel especialmente importante en la evaluación de los impactos medioambientales y en la protección, conservación y mejora del capital natural, para reforzar asimismo la resiliencia ante los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales.
87. La ampliación prevista de las redes de transporte y energía, incluida la infraestructura marítima, tendrá que ser compatible con las necesidades y obligaciones en cuanto a protección de la naturaleza y adaptación al cambio climático. La incorporación de la infraestructura verde en planes y programas conexos puede contribuir a superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica, reforzar la resiliencia de los ecosistemas y, por ende, garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos, entre los que se cuentan el secuestro del carbono y la adaptación al cambio climático, proporcionando, al mismo tiempo, un entorno más saludable y lugares de ocio para el disfrute de las personas.
88. El VII PMA prevé una serie de objetivos prioritarios con la intención de reforzar la integración. En sus propuestas de reforma de la política agrícola común, la política pesquera común, las redes transeuropeas (RTE) y la política de cohesión, la Comisión ha incluido nuevas medidas a favor de la sostenibilidad y la integración medioambiental. El éxito del VII PMA depende de que se refuerce la contribución de esas políticas a la realización de metas y objetivos relacionados con el medio ambiente. Por otro lado, las medidas dirigidas principalmente a conseguir mejoras medioambientales deben aspirar a lograr, siempre que sea posible, beneficios también para otras políticas. Por ejemplo, las actividades de restauración de ecosistemas pueden tener por objeto conseguir beneficios para hábitats y especies y secuestrar dióxido de carbono, y, al mismo tiempo, mejorar la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios vitales a muchos sectores económicos, por ejemplo la polinización o la depuración de agua para la agricultura, y crear empleos verdes.
89. Para intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- a) las políticas sectoriales de la Unión y los Estados miembros se desarrollen y apliquen de tal forma que favorezcan la consecución de objetivos y metas pertinentes en materia de clima y medio ambiente.

A tal fin, es necesario, en particular:

- i) integrar las condicionalidades e incentivos relacionados con el clima y el medio ambiente en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la política existente, así como en nuevas iniciativas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros,
- ii) realizar evaluaciones *ex ante* de los impactos medioambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas al nivel adecuado de la Unión y los Estados miembros para garantizar su coherencia y eficacia,
- iii) aplicar plenamente la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica y la Directiva de Impacto Ambiental,

⁽¹⁾ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

⁽²⁾ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 26 de 28.1.2012, p. 1).

- iv) utilizar la información de la evaluación *ex post* relacionada con la experiencia obtenida con la aplicación del acervo medioambiental con objeto de mejorar su consistencia y coherencia,
- v) abordar los posibles compromisos en todas las políticas, con objeto de maximizar las sinergias y evitar, reducir y, en la medida de lo posible, remediar los efectos negativos no intencionados en el medio ambiente.

RESPONDER A DESAFÍOS LOCALES, REGIONALES Y MUNDIALES

Objetivo prioritario nº 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión

90. La Unión tiene una alta densidad de población, y es probable que, para 2020, el 80 % de sus habitantes vivan en zonas urbanas y periurbanas. El estado del medio urbano tendrá una influencia directa sobre la calidad de vida. Los impactos medioambientales de las ciudades se dejan sentir mucho más allá de sus límites físicos, ya que dependen fuertemente de las zonas rurales y periurbanas para satisfacer su demanda de alimentos, energía, espacio y recursos, así como para gestionar los residuos que generan.
91. La mayoría de las ciudades se enfrentan a toda una serie de problemas ecológicos comunes de carácter básico, en particular preocupaciones en cuanto a la calidad del aire, niveles de ruido elevados, congestión del tráfico, emisiones de GEI, pérdida y degradación de la biodiversidad, escasez de agua, inundaciones y tormentas, reducción de zonas verdes, lugares contaminados, zonas industriales abandonadas y gestión inadecuada de los residuos y de la energía. Por otra parte, las ciudades de la Unión marcan la pauta en sostenibilidad urbana y son, con frecuencia, pioneras en la aplicación de soluciones innovadoras a problemas medioambientales ⁽¹⁾, incluidas iniciativas en materia de eficiencia de los recursos y economía verde relacionadas con Europa 2020. Son cada vez más las ciudades europeas que sitúan la sostenibilidad medioambiental en el centro de sus estrategias de desarrollo urbano.
92. La creciente urbanización de la Unión ha aumentado la concienciación sobre la importancia del entorno natural en las zonas urbanas. La conservación de la biodiversidad mediante acciones como la reintroducción de la naturaleza en el medio ambiente urbano y en el paisaje urbano es cada vez más evidente. Es necesario evaluar y mejorar los comportamientos de las ciudades europeas en materia de biodiversidad. Esa evaluación puede resultar de un índice de biodiversidad específico para el medio urbano, como el índice de Singapur presentado en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad celebrada en Nagoya en 2010.
93. Las políticas e iniciativas de la Unión a favor del desarrollo sostenible en zonas urbanas benefician tanto a los ciudadanos de la Unión que viven en ciudades como en medio rural. No obstante, dicho desarrollo sostenible requiere una coordinación efectiva y eficiente entre distintas esferas de la administración y más allá del ámbito administrativo, así como la participación sistemática de las autoridades regionales y locales en la planificación y el desarrollo de las políticas que influyen sobre la calidad del medio urbano. Los mecanismos de la coordinación reforzada a nivel nacional y regional propuestos en el Marco Estratégico Común para el próximo período de financiación y la creación de una Red de Desarrollo Urbano ⁽²⁾ contribuirán a intensificar esa coordinación y participación, así como a implicar a más agrupaciones de interesados y al público en general en las decisiones que les afectan. Las autoridades regionales y locales se beneficiarán también del desarrollo de nuevas herramientas que permitan simplificar la recogida y gestión de datos medioambientales y facilitar el intercambio de información y mejores prácticas, así como de los esfuerzos de mejora de la aplicación de la legislación de medio ambiente a nivel local, regional, nacional y de la Unión ⁽³⁾. Esto está en sintonía con el compromiso contraído en Río + 20 de promover un enfoque integrado de la planificación, construcción y gestión de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles. Los planteamientos integrados y la ordenación del espacio urbano, que tienen plenamente en cuenta consideraciones medioambientales a largo plazo, así como desafíos económicos sociales y territoriales, son fundamentales para garantizar que las comunidades urbanas sean unos lugares sostenibles, eficientes y saludables para vivir y trabajar.
94. La Unión debe seguir promoviendo y, cuando proceda, ampliando las iniciativas existentes de apoyo a la innovación y mejores prácticas en ciudades, y el establecimiento de redes e intercambios, y animarlas a que exhiban su liderazgo en desarrollo urbano sostenible ⁽⁴⁾. Las instituciones y los Estados miembros de la Unión deben facilitar e impulsar la utilización de los fondos de la Unión disponibles, entre otras cosas en el marco de la política de Cohesión, para ayudar a las ciudades en sus esfuerzos de mejora del desarrollo urbano sostenible, de sensibilización y de fomento de la participación de los agentes locales ⁽⁵⁾. El desarrollo y acuerdo de una serie de criterios de sostenibilidad de las ciudades, basados en la consulta a los Estados miembros y otras partes interesadas, proporcionarán una base de referencia para ese tipo de iniciativas y promoverán la aplicación de un planteamiento coherente e integrado en el desarrollo urbano sostenible ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Véanse, por ejemplo, el informe «Ciudades del Mañana» (Comisión Europea, 2011) y el documento SWD(2012) 101.

⁽²⁾ COM(2011) 615.

⁽³⁾ En particular, el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE), el Sistema de Información sobre la Biodiversidad para Europa (BISE) y la Plataforma Europea de Adaptación al Clima (CLIMATE-ADAPT).

⁽⁴⁾ Algunos ejemplos son la Cooperación Europea de Innovación en Ciudades y Comunidades Inteligentes [COM(2012) 4701], el premio «Capital Verde Europea» y la iniciativa de programación conjunta de investigación «Europa urbana».

⁽⁵⁾ La Comisión ha propuesto reservar un mínimo del 5 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en cada Estado miembro para financiar un desarrollo urbano sostenible e integrado.

⁽⁶⁾ Este enfoque se basaría en iniciativas ya existentes como la Agenda 21 local y otras mejores prácticas.

95. Para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- la mayoría de las ciudades de la Unión estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, incluidos enfoques innovadores para el transporte colectivo urbano y la movilidad, edificios sostenibles, eficiencia energética y conservación de la biodiversidad urbana.
- A tal fin, es necesario, en particular:
- determinar y acordar un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento medioambiental de las ciudades, teniendo en cuenta los impactos económicos, sociales y territoriales,
 - garantizar que las ciudades dispongan de información sobre la mejor manera de acceder a la financiación de medidas para mejorar la sostenibilidad urbana, y que tengan acceso a esos fondos,
 - compartir las mejores prácticas entre las ciudades a escala de la Unión e internacional sobre desarrollo urbano innovador y sostenible,
 - en el marco de las actuales iniciativas y redes de la Unión, desarrollar y promover una idea común sobre la manera de contribuir a la consecución de mejores entornos urbanos, prestando especial atención a la integración del urbanismo con objetivos relacionados con el uso eficiente de los recursos, una economía hipocarbónica, la adaptación al cambio climático, el uso sostenible del suelo urbano, la gestión de residuos, la resiliencia de los ecosistemas, la gestión del agua, la salud humana, la participación pública en la toma de decisiones, así como la educación y la sensibilización y educación en materia de medio ambiente.

Objetivo prioritario nº 9: reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional

96. Garantizar un uso sostenible de los recursos es uno de los desafíos más apremiantes a que se enfrenta el mundo en la actualidad y es fundamental para poner fin a la pobreza y asegurarse un futuro sostenible para el mundo ⁽¹⁾. En Río + 20, los dirigentes mundiales renovaron su compromiso a favor de un desarrollo sostenible, así como a favor de velar por la promoción de un futuro para el planeta, tanto para las generaciones presentes como futuras, que sea sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental. También reconocieron que una economía integradora y verde es un instrumento importante para lograr un desarrollo sostenible. En Río + 20 se destacó que en un mundo con una población en aumento y cada vez más urbanizado, los retos a que nos enfrentamos requieren una acción internacional en una serie de ámbitos tales como los recursos hídricos, los océanos, una utilización sostenible de la tierra y los ecosistemas, la eficiencia en el uso de los recursos (en particular los residuos), una buena gestión de los productos químicos, una energía sostenible y el cambio climático. La supresión progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, incluyendo a los combustibles fósiles, también requiere una acción adicional. Además de llevar estos compromisos a la práctica a nivel local, nacional y de la Unión, la Unión participará de manera proactiva en los esfuerzos internacionales por encontrar soluciones que garanticen un desarrollo sostenible en todo el mundo.
97. Río + 20 decidió sustituir la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas por un foro político de alto nivel que refuerce la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible y controle y revise los progresos en la aplicación de las conclusiones de Río + 20 y las correspondientes conclusiones de otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, contribuyendo así a la aplicación de las Metas de Desarrollo Sostenible como parte del marco general posterior a 2015.
98. Muchos de los objetivos prioritarios establecidos en el VII PMA solo podrán realizarse plenamente dentro de un planteamiento global y en cooperación con países socios y países y territorios de ultramar. Por esa razón, la Unión y sus Estados miembros deben participar en los procesos pertinentes a nivel internacional, regional y bilateral de una manera decidida, centrada, unida y coherente. Se ha de prestar una atención particular a las regiones del Mar Negro y del Ártico, en las que es necesario intensificar la cooperación y aumentar la participación de la Unión, en particular mediante la adhesión al Convenio para la Protección del Mar Negro contra la Contaminación y en calidad de observador permanente en el Consejo del Ártico, con el fin de afrontar los desafíos medioambientales nuevos y compartidos. La Unión y sus Estados miembros deben seguir promoviendo un marco normativo efectivo para la política de medio ambiente a nivel mundial, completado por un planteamiento estratégico más eficaz en el que los acuerdos bilaterales y regionales de diálogo político y cooperación estén adaptados a los socios estratégicos de la Unión, los países candidatos y los países vecinos, así como a los países en desarrollo, con el apoyo de una adecuada financiación.
99. El período que abarca el VII PMA corresponde a fases clave de la política internacional en materia de clima, biodiversidad y productos químicos. Para no superar el límite máximo de los 2 °C, en 2050 las emisiones de GEI deben haberse reducido en todo el mundo en al menos un 50 % respecto a los niveles de 1990. No obstante, los compromisos contraídos hasta la fecha por los países para reducir las emisiones de GEI solo van a generar un tercio de la reducción exigida para 2020 ⁽²⁾. Si no se actúa con más resolución a nivel mundial, hay pocas probabilidades de atajar el cambio climático. Aun en la hipótesis más optimista, los países sufrirán cada vez más los efectos inevitables del cambio climático, debido a las emisiones históricas de GEI, y tendrán que desarrollar estrategias de adaptación. La Plataforma de Acción Mejorada de Durban aún tiene que adoptar, antes de 2015, un acuerdo sólido y global aplicable a todas las Partes a partir de 2020. La Unión va a seguir participando de una forma proactiva en ese proceso, en particular en los debates sobre cómo reducir las diferencias entre los compromisos actuales de reducción de emisiones de los países desarrollados y de los países en desarrollo, y sobre las

⁽¹⁾ Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 2011).

⁽²⁾ En el documento «Emissions Gap Report 2012» del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se destaca que los compromisos incondicionales representaron unas reducciones de aproximadamente 4 GtCO₂e en comparación con una estimación media de 14 GtCO₂e de las reducciones necesarias para mantenerse por debajo del límite de 2 °C.

medidas necesarias para mantenerse en una trayectoria de reducción de emisiones que sea compatible con el objetivo de no superar los 2 °C, sobre la base de los resultados más recientes del IPCC. La aplicación del documento final de Río + 20 debe garantizar asimismo la coherencia y la complementariedad con este proceso, con el fin de que se refuercen mutuamente. Las medidas de seguimiento de Río + 20 deben contribuir a reducir las emisiones de GEI y, por ende, a combatir el cambio climático. Paralelamente, la Unión debe seguir buscando y reforzando las asociaciones en materia de cambio climático con socios estratégicos y adoptar nuevas medidas para integrar las consideraciones climáticas y medioambientales en sus políticas comerciales y de desarrollo, teniendo en cuenta los compromisos y beneficios mutuos.

100. Antes de 2020 tienen que cumplirse las metas mundiales para la biodiversidad⁽¹⁾ establecidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para poder detener y, finalmente, invertir la pérdida de biodiversidad a nivel mundial. La Unión contribuirá a ese esfuerzo en la medida que le corresponda, en particular a la duplicación, de aquí a 2015, del total de los flujos internacionales de recursos a favor de la biodiversidad que se destinan a países en desarrollo, y al mantenimiento de, como mínimo, ese nivel hasta 2020, con arreglo a lo establecido entre las metas preliminares acordadas en el marco de la Estrategia de movilización de los recursos del CDB⁽²⁾. También es importante que la Unión contribuya activamente a la Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) cuando sea miembro de pleno derecho, a fin de establecer el vínculo entre los niveles local, regional e internacional en materia de gobernanza y biodiversidad. La Unión seguirá apoyando la aplicación del Convenio de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULD), especialmente a través de actuaciones dirigidas a lograr un mundo con una degradación neutra del suelo, tal como se acordó en Río + 20. Asimismo, intensificará sus esfuerzos para alcanzar la meta para 2020 relativa a la buena gestión de los productos químicos a lo largo de su ciclo de vida y de los residuos peligrosos, tal como se reforzó en Río + 20, y para apoyar los convenios relacionados con la asistencia. La Unión seguirá desempeñando un papel activo y constructivo para que esos procesos alcancen sus objetivos.
101. La trayectoria de la Unión en cuanto a participación en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA) es satisfactoria, aunque una serie de Estados miembros aún no han ratificado algunos de los más importantes. Esto compromete la credibilidad de la Unión en negociaciones conexas. Los Estados miembros y la Unión deben garantizar la ratificación y aprobación, en tiempo oportuno de todos los AMMA de los que son signatarios, respectivamente.
102. La Unión y sus Estados miembros deben participar de manera proactiva en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones nuevas y emergentes, concretamente los nuevos convenios, acuerdos y evaluaciones, y en consecuencia reafirmar en este contexto su firme determinación a seguir esforzándose por el inicio, lo antes posible, de negociaciones en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas para un acuerdo de aplicación de la CNUDM (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) sobre la conservación y el uso sostenibles de la diversidad ecológica marina de las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales y apoyando la realización de la primera evaluación oceanográfica mundial («World Ocean Assessment»).
103. La Unión debe, además, hacer uso de su posición como uno de los mayores mercados del mundo para promover la adopción de políticas y planteamientos que alivien la presión sobre la base mundial de recursos naturales. Eso puede conseguirse modificando los modelos de producción y consumo, así como tomando las medidas necesarias para promover una gestión sostenible de los recursos a nivel internacional y hacer operativo el marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, y velando por que las políticas de comercio y mercado interior apoyen la consecución de objetivos medioambientales y climáticos y ofrezcan incentivos para que otros países mejoren sus normas y marcos reglamentarios en materia de medio ambiente y los ejecuten, con objeto de prevenir el dumping medioambiental. La Unión seguirá promoviendo el desarrollo sostenible por medio de la negociación y aplicación de las disposiciones correspondientes en sus acuerdos comerciales internacionales, y de los acuerdos bilaterales de asociación voluntaria sobre la aplicación de las leyes forestales, la gobernanza y el comercio de madera, que establecen que solo se comercialice en la Unión madera recogida legalmente en países socios. En este contexto, el Reglamento de la Unión Europea relativo a la madera⁽³⁾ sirve como fundamento jurídico para que la Unión aborde el problema mundial de la tala ilegal a través de su demanda de madera y de productos de la madera. También han de estudiarse otras opciones políticas para reducir las repercusiones del consumo de la Unión en el medio ambiente mundial, en particular la deforestación y la degradación forestal.
104. La Unión también debe intensificar aún más su contribución a las iniciativas que facilitan la transición hacia una economía verde e integradora a escala internacional, como la promoción de las condiciones favorables adecuadas, el desarrollo de instrumentos basados en el mercado e indicadores que vayan más allá del PIB, que sean coherentes con sus políticas internas.

⁽¹⁾ Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del CDB.

⁽²⁾ Decisión XI/4 del CDB.

⁽³⁾ Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (DO L 295 de 12.11.2010, p. 23).

105. La Unión debe seguir promoviendo prácticas empresariales respetuosas con el medio ambiente. Las nuevas obligaciones que impone la iniciativa de la Unión sobre responsabilidad social de las empresas ⁽¹⁾ a una serie de sociedades cotizadas y grandes sociedades no cotizadas del sector extractivo y de explotación del bosque primario para que informen de los pagos que realizan a los Estados conducirán a una mayor transparencia y obligarán a rendir cuentas sobre la forma en que se explotan los recursos naturales. La Unión es uno de los principales proveedores de bienes y servicios medioambientales y, por esa razón, debe promover a nivel mundial normas ecológicas, el libre comercio de bienes y servicios medioambientales, el refuerzo de la implantación de tecnologías respetuosas del clima y del medio ambiente, la protección de las inversiones y los derechos de propiedad intelectual y el intercambio internacional de mejores prácticas.
106. Para reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a nivel internacional, el VII PMA garantizará que, para 2020:
- a) se hayan integrado plenamente las conclusiones de Río + 20 en las políticas exteriores y exteriores de la Unión, y la Unión esté contribuyendo efectivamente a los esfuerzos mundiales por aplicar compromisos acordados, incluidos los contraídos en el marco de los Convenios de Río, así como a iniciativas destinadas a promover la transición global hacia una economía verde e integradora en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza;
 - b) la Unión esté apoyando efectivamente los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para resolver los problemas medioambientales y climáticos y garantizar un desarrollo sostenible;
 - c) se haya reducido el impacto del consumo de la Unión en el medio ambiente fuera de sus fronteras.
- A tal fin, es necesario, en particular:
- i) trabajar, como parte de un enfoque coherente y global de los desafíos universales de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible para después de 2015, y mediante un proceso inclusivo y de colaboración, en pos de la adopción de objetivos de desarrollo sostenible que:
 - sean coherentes con los objetivos y las metas vigentes acordados a escala internacional relacionados, entre otros, con la biodiversidad, el cambio climático, la inclusión social y los niveles mínimos de protección social,
 - se refieran, tanto con carácter nacional como internacional, a ámbitos prioritarios, en particular la energía, el agua, la seguridad alimentaria, los océanos y una producción y un consumo sostenibles, el empleo digno, la buena gobernanza y el Estado de Derecho,
 - sean de aplicación universal y cubran las tres dimensiones del desarrollo sostenible,
 - se sometan a evaluación y vayan acompañadas de metas e indicadores, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferentes circunstancias nacionales, capacidades y niveles de desarrollo, y
 - sean coherentes y apoyen otros compromisos asumidos a nivel internacional, como por ejemplo el cambio climático y la biodiversidad;
 - ii) trabajar para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible, especialmente por medio de su dimensión medioambiental:
 - proseguir la consolidación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en consonancia con las conclusiones de Río + 20, tomando como base la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de cambiar la denominación del Consejo de Gobierno de la PNUMA y llamarlo Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA ⁽²⁾, prosiguiendo, al mismo tiempo, los esfuerzos para que el PNUMA ascienda a la categoría de una Agencia especializada,
 - apoyar los trabajos para intensificar las sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, especialmente en el ámbito de las sustancias químicas y los residuos y el de la biodiversidad, así como
 - contribuir a garantizar que el medio ambiente tenga resonancia y peso en la labor que realiza el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible;
 - iii) potenciar el impacto de diferentes fuentes de financiación, en particular los impuestos y la movilización de los recursos internos, la inversión privada, nuevas asociaciones y fuentes de financiación innovadoras, así como crear opciones respecto a la utilización de la ayuda al desarrollo para hacer uso de esas otras fuentes de financiación como parte de una estrategia de financiación del desarrollo sostenible y en las propias políticas de la Unión, incluidos los compromisos internacionales a favor de la financiación para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático;

⁽¹⁾ Propuestas de revisión de la Directiva sobre la Transparencia [COM(2011) 683, 2011/0307(COD)] y de las Directivas Contables [COM(2011) 684, 2011/0308(COD)].

⁽²⁾ Decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/67/784, de 7 de marzo de 2013, sobre la recomendación del Consejo de Gobierno del PNUMA.

- iv) establecer relaciones con países socios de una forma más estratégica, por ejemplo, centrandó la cooperación con:
- socios estratégicos, en la promoción de mejores prácticas en la política y legislación internas de medio ambiente y la convergencia en negociaciones multilaterales sobre medio ambiente,
 - países integrados en la Política Europea de Vecindad, en la aproximación gradual con los principales actos legislativos de la Unión en materia de clima y medio ambiente y en el fortalecimiento de la cooperación para resolver problemas medioambientales y climáticos a nivel regional,
 - países en desarrollo, en el apoyo de sus esfuerzos por proteger el medio ambiente, combatir el cambio climático y reducir las catástrofes naturales, y por cumplir compromisos medioambientales internacionales como contribución a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible;
- v) participar en procesos multilaterales en curso y nuevos sobre cuestiones medioambientales y otros foros pertinentes, de una forma más coherente, proactiva y efectiva, incluida la asistencia oportuna a terceros países y otros socios, con vistas a garantizar el cumplimiento a nivel de la Unión de los compromisos para 2020 y promoverlos a nivel mundial, y acordar la actuación internacional para después de ese año, y ratificar e incentivar los esfuerzos destinados a aplicar todos los principales acuerdos medioambientales multilaterales mucho antes de 2020. Aplicar el marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles;
- vi) evaluar el impacto medioambiental en el mundo del consumo que hace la Unión de alimentos y productos no alimentarios y, en su caso, desarrollar propuestas políticas para tratar los resultados de estas evaluaciones, y examinar la posibilidad de elaborar un plan de acción de la Unión sobre deforestación y degradación forestal;
- vii) promover un mayor desarrollo y aplicación de regímenes de comercio de derechos de emisión en todo el mundo y favorecer la vinculación entre estos sistemas;
- viii) garantizar que el progreso económico y social se consiga en el respeto de la capacidad de la tierra, aumentando la comprensión de los límites del planeta, entre otros, en el desarrollo del marco posterior a 2015, con el fin de garantizar el bienestar humano y la prosperidad a largo plazo.
-