

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.6.2009
COM(2009) 304 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Revisión de la Política de Medio Ambiente en 2008

{SEC(2009) 842}

REVISIÓN DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE EN 2008

Introducción

La UE se enfrenta a los retos cada vez más importantes que plantean la fluctuaciones de los precios de las materias primas, los alimentos y la energía, unas presiones ambientales cada vez más fuertes y una crisis económica sin precedentes. Esos retos ponen de manifiesto la necesidad de que Europa avance con más rapidez hacia una economía que consuma pocos recursos y emita poco carbono, pero también brindan oportunidades para conseguirlo. La última Revisión de la Política de Medio Ambiente con la Comisión actual destaca los logros realizados en 2008 que facilitan este cambio. Expone la principales iniciativas políticas en curso y los desafíos que van a exigir un esfuerzo más importante.

Nuevos retos y oportunidades en 2008 y después

El medio ambiente: una prioridad en el programa político

La política de medio ambiente ha dejado de ocupar una posición marginal entre los ámbitos políticos para ocupar uno de los lugares más importantes. El 96 % de los europeos afirman que la protección del medio ambiente es importante para ellos¹ y manifiestan estar muy preocupados por cuestiones tales como el cambio climático y la contaminación.

Las consideraciones relativas a la política de medio ambiente se tienen cada vez más en cuenta en las políticas de transporte, energía, agricultura, cohesión, industria e investigación y desarrollo. Uno de los objetivos de la política energética, por ejemplo, es hacer evolucionar nuestra sociedad hacia una economía de bajas emisiones de carbono. Las decisiones sobre el uso de los Fondos Estructurales se sustentan en consideraciones de desarrollo sostenible. La política agrícola promueve cada vez más una gestión sostenible del suelo y los recursos. El «chequeo» de la Política Agrícola Común² realizado en noviembre de 2008 propuso reorientar los fondos comunitarios hacia el desarrollo rural y abandonar los pagos directos. Los Estados miembros están obligados a utilizar esos fondos comunitarios para abordar, entre otras cosas, los retos de la biodiversidad y la protección de la naturaleza, las energías renovables, la gestión de los residuos y los recursos hídricos, el transporte limpio y el cambio climático.

Persisten, sin embargo, muchas tendencias a la degradación del medio ambiente. Va a ser preciso realizar grandes esfuerzos e inversiones para avanzar hacia una economía de bajas emisiones de carbono y que consuma pocos recursos.

La crisis es una oportunidad para «ecologizar» la economía

La reciente crisis económica ha conmocionado a todo el planeta y ha alcanzado todos los segmentos del sistema económico. En la UE, los gobiernos nacionales, el Banco Central

¹ Eurobarómetro especial nº 295 (2008).

² Reglamento (CE) nº 72-73-74/2009 del Consejo.

Europeo y la Comisión han trabajado estrechamente para restaurar la confianza, proteger los ahorros, mantener un flujo de créditos abordables y mejorar la gobernanza.

La crisis brinda una oportunidad única para «ecologizar» nuestra economía y sentar las bases para un crecimiento con bajas emisiones de carbono y con poco consumo de recursos. Puesto que la recesión afecta a nuestras políticas, una política de medio ambiente más fuerte puede contribuir a la recuperación económica y a una competitividad duradera de la UE. El Plan Europeo de Recuperación Económica³, adoptado por la Comisión en noviembre de 2008, incluye medidas y herramientas para aumentar la eficiencia energética, fomentar las ventas de productos ecológicos y desarrollar una infraestructura de TIC de banda ancha y una tecnología limpia para los vehículos y la construcción.

El cambio climático es una de las mayores amenazas que penden sobre el planeta

Las consecuencias del cambio climático ya se están dejando sentir, el nivel del mar está subiendo y está aumentando la frecuencia de fenómenos extremos. Según el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático⁴, las temperaturas medias de la superficie terrestre podrían aumentar entre 1,8 °C y 4,0 °C a lo largo de este siglo y, de no controlarse, podrían alcanzar el umbral a partir del cual las consecuencias catastróficas del cambio se hacen mucho más probables. El Informe Stern⁵ sobre la economía del cambio climático ha puesto de manifiesto que los costes de la *inacción* frente al cambio climático superan ampliamente a los costes de las *acciones* que se realicen para controlarlo.

En octubre de 2008, el informe anual sobre los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos del Protocolo de Kioto⁶ mostró que la UE y la mayoría de los Estados miembros van por buen camino en el cumplimiento de sus compromisos. Las previsiones indican que la EU-15 alcanzará su objetivo de una reducción del 8 % gracias a las medidas existentes, la adquisición de créditos de emisión a terceros países y actividades forestales que absorben carbono. Pueden lograrse reducciones adicionales con una serie de medidas que se están examinando en la actualidad.

No obstante, la UE es responsable de aproximadamente el 10,5 % de las emisiones mundiales⁷, y sus esfuerzos no van a ser suficientes para mitigar el cambio climático si no se adoptan más medidas a nivel internacional. En la actualidad se está negociando un acuerdo global sobre el clima que permita la adopción de medidas eficaces para después de 2012, año en que vence el período de compromiso del Protocolo de Kioto. Para ello se requiere la participación de todos los principales países emisores: los Estados Unidos, China, la India y otros grandes países en desarrollo que en la actualidad no tienen objetivos de reducción en el marco del Protocolo de Kioto.

³ COM(2008) 800.

⁴ <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm

⁶ COM(2008) 651.

⁷ Fuente: Informe nº 5/2008 de la AEMA. Esta cifra se obtiene comparando el volumen de emisiones de Europa extraído del Inventario de gases de efecto invernadero de la CE (5,2 Gt) con las emisiones mundiales de todas las fuentes y gases estimadas en el último informe de evaluación del IPCC (49 Gt). Si se tienen en cuenta únicamente las emisiones de CO₂ del sector de la energía, el porcentaje correspondiente a la UE asciende, aproximadamente, al 14 %.

En diciembre de 2008 se celebró en Poznan la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima, en la que se analizaron los avances realizados en relación con la hoja de ruta adoptada en 2007 en la Conferencia de Bali y se adoptaron unas orientaciones estratégicas adicionales para las negociaciones post-Kioto. En esa ocasión se creó el Fondo de Adaptación de la CMNUCC⁸, se estableció el Programa de Poznan sobre Transferencia de Tecnologías y se avanzó en una serie de cuestiones técnicas tales como la reducción de las emisiones provocadas por la deforestación y la degradación de los bosques. Pero, sobre todo, en Poznan se estableció un programa de negociación con vistas a la celebración de un acuerdo definitivo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima que se celebrará en diciembre de 2009 en Copenhague. Habida cuenta del liderazgo que asume la UE, las decisiones que se adopten en esa ocasión requerirán un seguimiento y una labor de carácter legislativo en varios frentes en 2010 y después.

El conjunto de medidas de la UE sobre clima y energía

En marzo de 2007, el Consejo aprobó las propuestas de la Comisión sobre una política integrada en materia de cambio climático y energía⁹. La UE se comprometió a reducir antes de 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) un 30 % con respecto a los niveles de 1990, si otros países desarrollados se comprometen a realizar reducciones comparables o, de no ser así, un 20 % como mínimo.

En enero de 2008, la Comisión materializó esos compromisos en medidas concretas sobre clima y energía¹⁰, con propuestas para mejorar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE) ampliándolo a más GEI y más sectores y estableciendo un límite máximo de emisiones más estricto a escala europea y objetivos de reducción de emisiones para sectores no incluidos en el RCDE, como el transporte por carretera, los edificios, los servicios y la agricultura.

En 2008, el Consejo Europeo y el Parlamento llegaron a un acuerdo sobre la inclusión de la aviación en el RCDE de la UE¹¹. Las emisiones de GEI de los vuelos desde, hacia y en el interior de la UE estarán incluidas en el RCDE a partir de 2012.

Entre esas medidas se incluye, además, una propuesta de Directiva con objetivos jurídicamente vinculantes para aumentar hasta un 20 % el porcentaje de las energías renovables antes de 2020 (hasta un 10 % en el sector del transporte) y un marco reglamentario para la generalización segura y fiable de las tecnologías de captura y almacenamiento geológico del carbono. El Parlamento y el Consejo adoptaron ese conjunto de medidas en diciembre de 2008¹².

Otras medidas sobre cambio climático en la UE y en el mundo

En diciembre de 2008, el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron una serie de objetivos para el futuro en materia de emisiones de CO₂ de los vehículos, con un límite medio de 130 g/km que empezará a aplicarse al 65 % de los vehículos nuevos en 2012 y que se

⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁹ Documento 7224/1/07 REV 1 del Consejo.

¹⁰ COM(2008) 30.

¹¹ Directiva 2008/101/CE.

¹² Directiva 2009/28/CE, Directiva 2009/29/CE, Directiva 2009/31/CE y Resolución del Parlamento Europeo de diciembre de 2008 en relación con el documento COM(2008) 17.

extenderá progresivamente a todos los vehículos a partir de 2015¹³. Asimismo se fijó un objetivo para 2020 de una media de 95 g de CO₂/km en el caso de los vehículos nuevos.

También se adoptó una Directiva revisada sobre calidad de los combustibles¹⁴ en la que se exige reducir de aquí a 2020 un 6 % las emisiones de GEI durante todo el ciclo de vida de los combustibles de transporte. En 2012 se estudiará la posibilidad de imponer en 2020 una nueva reducción del 4 %. La Directiva establece, además, criterios de sostenibilidad para los biocombustibles con objeto de contribuir a esa reducción.

Las emisiones de CO₂ del transporte marítimo, que representan entre el 2 % y el 3 % de las emisiones totales, están aumentando un 3 %-4 % al año. La Comisión tiene previsto adoptar legislación para reducirlas.

En noviembre de 2008, la Comisión propuso la segunda revisión estratégica del sector de la energía¹⁵, en la que se respaldan las metas para 2020 en materia de clima y energía y se da nuevo impulso a la seguridad energética en la UE. Presenta una serie de propuestas para acelerar la mejora de la eficiencia energética en ámbitos clave tales como los edificios y los productos e incluye un plan para garantizar unas fuentes de energía sostenibles.

Para asociar a los países en desarrollo y con economías en transición, en marzo de 2008 la UE creó, en el marco del Programa Temático para el Medio Ambiente y la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales (ENRTP), el Fondo Mundial para la Eficiencia Energética y las Energías Renovables (GEEREF). Ese fondo de inversiones de carácter público y privado proporcionará capital riesgo a fondos regionales que invierten en proyectos de pequeña escala. La Comisión ha asignado 80 millones de euros, y se espera que también contribuyan fondos adicionales, públicos y comerciales. Las primeras inversiones fueron aprobadas de forma preliminar en diciembre de 2008.

Para afrontar los impactos inevitables del cambio climático se requieren medidas de adaptación. En Europa, algunas regiones, sectores y segmentos de la sociedad van a sufrir, con gran probabilidad, efectos más graves por fenómenos meteorológicos extremos. En 2009, la Comisión presentó un Libro Blanco¹⁶ en el que exponía un marco de acción para el período 2009-2012 dirigido a aumentar la resistencia de la UE ante un clima cambiante. Ese marco completará los esfuerzos de los Estados miembros y apoyará la labor de los países vecinos y de los países en desarrollo. En particular, la UE va a ayudar a los países menos desarrollados y a los pequeños estados insulares a través de la iniciativa Alianza Mundial contra el Cambio Climático, adoptada en el marco del ENRTP.

Gestionar las situaciones de emergencia de carácter medioambiental y otras catástrofes

El Mecanismo de Protección Civil se considera hoy una de las herramientas más importantes para responder a catástrofes graves. La frecuencia con que se ha utilizado pasó de 3 ocasiones en 2002 a 20 en 2008, para prestar ayuda, por ejemplo, a las víctimas del terremoto de China o de inundaciones, incendios forestales y terremotos en Europa.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo de diciembre de 2008 en relación con el documento COM(2007) 856.

¹⁴ Directiva 2009/30/CE.

¹⁵ COM(2008) 781.

¹⁶ COM(2009) 147.

Frente al aumento de la frecuencia e intensidad de las catástrofes (fenómenos meteorológicos extremos, por ejemplo) que afectan a los Estados miembros y a terceros países como consecuencia del cambio climático, la Comisión propuso en marzo un planteamiento integrado para la gestión de las catástrofes, que abarca desde la prevención hasta la recuperación¹⁷. Se analizarán los aspectos del Mecanismo de Protección Civil que deben reforzarse, así como los medios para movilizar más recursos para las intervenciones. En 2008, la Comisión puso en marcha actividades de cooperación con países candidatos y candidatos potenciales, así como con países vecinos y Estados ACP¹⁸. En 2009, la Comisión presentó una Comunicación sobre prevención de catástrofes¹⁹, y va a elaborar una serie de propuestas para reforzar la formación en gestión de catástrofes.

Proteger la biodiversidad: una obligación moral y un imperativo económico

La pérdida de diversidad biológica en Europa y en el mundo, exacerbada por el cambio climático, plantea una grave amenaza para nuestra calidad de vida, el medio natural y la economía. La naturaleza es valiosa por sí misma, pero los seres humanos dependemos también de los bienes y servicios que prestan los ecosistemas para nuestra supervivencia material. Si mantenemos nuestras pautas actuales, vamos a sufrir grandes pérdidas económicas. Los primeros resultados del estudio «The Economics of Ecosystems & Biodiversity»²⁰, publicado con motivo de la novena reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica celebrada en mayo de 2008, indican que la pérdida de servicios ecosistémicos a nivel mundial representa 50 000 millones de euros al año. El aumento de las temperaturas y la acidificación de los océanos provocarán la pérdida del 60 % de los arrecifes de coral de aquí a 2030. Antes de 2050 habrá desaparecido el 11 % de los espacios naturales, principalmente como consecuencia de su transformación en terrenos agrícolas, la expansión de las infraestructuras y el cambio climático. Las pérdidas acumuladas en términos de bienestar podrían equivaler al 7 % del PIB.

En 2001, los gobiernos acordaron detener la pérdida de biodiversidad en la UE y restaurar los hábitats antes de 2010. También se comprometieron a contribuir de forma significativa a reducir la pérdida de biodiversidad a nivel mundial para 2010. Desde entonces, los gobiernos de la UE han establecido políticas y legislación para proteger la biodiversidad.

Las Directivas sobre Hábitats y sobre Aves proporcionan una base legislativa sólida para proteger especies y hábitats importantes, especialmente por medio de la red Natura 2000. Esa red de espacios protegidos de la UE abarca el 17 % del territorio de la Unión y se está ampliando también a los mares. En el Programa financiero LIFE+, al menos el 50 % de los fondos se destinan a proyectos de conservación de la biodiversidad en la UE. El Plan de Acción para la Biodiversidad de la UE establece un marco estratégico. Las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común y de la Política Pesquera Común han aumentado significativamente las oportunidades para preservar la biodiversidad. La Directiva Marco sobre el Agua (DMA) dispone que los lagos, corrientes, ríos, estuarios y aguas costeras deben registrar un buen estado ecológico para 2015. Por último, la legislación de la UE limita las zonas de cultivos para biocombustibles con objeto de reducir el riesgo de impactos negativos para la biodiversidad. En 2008, se añadieron casi 115 000 km² a la red Natura 2000,

¹⁷ COM(2008) 130.

¹⁸ África, el Caribe y el Pacífico.

¹⁹ COM(2009) 82.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics>

principalmente con espacios situados en Bulgaria y Rumanía. La Comisión ha presentado una serie de opciones para controlar las especies invasoras nocivas, por ejemplo un sistema de alerta rápida a escala europea que indique la aparición y propagación de nuevas especies²¹.

Pese a todo, la biodiversidad de la UE sigue degradándose. La evaluación intermedia del Plan de Acción para la Biodiversidad realizada en 2008²² ha puesto de manifiesto que, a pesar de los avances realizados, es muy improbable que, con los esfuerzos actuales, pueda alcanzarse el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010.

Intensificar la labor de la UE para combatir la deforestación a nivel mundial

La pérdida de biodiversidad es mucho más preocupante a nivel mundial. El principal reto que debe afrontarse es la protección de los bosques que aún persisten en el planeta. Cada año desaparecen 13 millones de hectáreas de bosques tropicales, lo que equivale aproximadamente a la superficie de Grecia. Esto constituye una amenaza para la subsistencia de alrededor de 1 600 millones de personas en situación de pobreza que dependen enormemente de los bosques, y tiene impactos fortísimos en la pérdida de especies y el cambio climático. La deforestación es responsable de, aproximadamente, el 20 % de las emisiones de GEI a nivel mundial, un volumen superior al total de las emisiones de la UE.

En 2008, la Comisión presentó dos iniciativas para proteger los bosques en el mundo: un Reglamento²³ que obliga a los comerciantes de madera y productos derivados a asegurarse de que esa madera se ha obtenido legalmente en el país de origen y una Comunicación²⁴ en la que se propone reducir a la mitad la deforestación tropical en el mundo antes de 2020 y detener la pérdida global de bosques antes de 2030. Además de los fondos asignados a acciones específicas en 2008, esta labor va a requerir financiación adicional de la UE. Parte de esa financiación puede proceder de la subasta de derechos de emisión en el marco del RCDE de la UE. Por otra parte, la Comisión está considerando la posibilidad de establecer criterios de sostenibilidad para la biomasa, que podrían tener también un efecto disuasorio contra la deforestación.

Se ha celebrado un acuerdo²⁵ con Ghana en el marco de la iniciativa FLEGT de la UE (aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales), que tiene por objeto detener la tala ilegal. En virtud de ese acuerdo, sólo podrán comercializarse en la UE los productos de madera de Ghana que tengan una licencia que certifique su legalidad. Se están manteniendo conversaciones con otros países exportadores de madera tropical de África y Asia.

²¹ COM(2008) 789.

²² COM(2008) 864.

²³ COM(2008) 644.

²⁴ COM(2008) 645.

²⁵ Un Acuerdo Voluntario de Asociación FLEGT.

Frenar la pérdida de biodiversidad en el mundo

En la reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica²⁶, 191 países acordaron adoptar medidas de envergadura para controlar la actual pérdida sin precedentes que está sufriendo la biodiversidad en el mundo. Se alcanzó un consenso sobre una serie de decisiones que sentarán las bases para una producción sostenible de biocombustibles y que permitirán el establecimiento de un régimen internacional sobre acceso y participación en los beneficios provenientes de la utilización de los recursos genéticos. Con esas decisiones se pretende, asimismo, reforzar la protección de la biodiversidad en alta mar y garantizar que la diversidad biológica y los bosques formen parte de las negociaciones en curso sobre cambio climático.

En la reunión de junio de 2008 de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), el Consejo acordó apoyar firmemente las iniciativas a favor de la protección de las ballenas²⁷. En julio, la Comisión propuso una medida legislativa²⁸ para prohibir el acceso al mercado comunitario de productos derivados de focas sacrificadas y despellejadas con métodos innecesariamente dolorosos. El comercio de esos productos se autorizará sólo si se ofrecen garantías de que la caza se ha realizado cumpliendo normas estrictas de bienestar animal.

Una legislación revolucionaria sobre sustancias químicas

Tras años de preparación, en junio empezó a funcionar el sistema REACH de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos²⁹. Antes de diciembre, las empresas presentaron a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos más de 2 millones de expedientes informativos preliminares sobre más de 100 000 sustancias químicas, aproximadamente 15 veces más de lo previsto. REACH sustituye a 40 actos legislativos y crea un sistema a escala de la UE para gestionar las sustancias químicas producidas o importadas en la UE. En virtud de la nueva legislación, corresponde al sector industrial demostrar la inocuidad de los productos químicos. El nuevo sistema incita y, en ocasiones, exige a los productores sustituir algunas sustancias por otras menos peligrosas. Las sustancias nuevas tienen que registrarse antes de que puedan fabricarse o comercializarse. En el caso de las sustancias existentes, las empresas pueden disponer de plazos escalonados de registro, si las prerregraron en 2008.

Se han adoptado o están preparándose otras medidas aplicables a las sustancias y preparados químicos. Un Reglamento³⁰ introduce un nuevo sistema de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias peligrosas. Otro³¹ va a prohibir todas las exportaciones de mercurio a partir de 2011. En diciembre se alcanzó un acuerdo definitivo sobre la Directiva marco relativa al uso sostenible de los plaguicidas³². Los Estados miembros tienen ahora que velar por que el material de aplicación de los plaguicidas se someta a inspecciones periódicas, y deben prohibir la pulverización aérea. En 2009, la Comisión revisará la Directiva de Biocidas, en parte para adaptarla a REACH.

²⁶ <http://www.cbd.int/cop9>

²⁷ Documento 9818/08 del Consejo.

²⁸ COM(2008) 469.

²⁹ Reglamento (CE) nº 1907/2006.

³⁰ Reglamento (CE) nº 1272/2008.

³¹ Reglamento (CE) nº 1102/2008.

³² Resolución del Parlamento Europeo de enero de 2009, P6_TA(2009)0010.

Nuevas iniciativas sobre contaminación atmosférica

La calidad del aire es muy importante para los ciudadanos europeos, y la UE ha sido muy activa en este campo.

En junio entró en vigor la Directiva sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia, que es una medida clave en el marco de la Estrategia Temática de 2005. Pone de manifiesto el compromiso de la UE de aumentar la calidad del aire y obliga a los Estados miembros a reducir la exposición a partículas finas (PM_{2,5}) en las zonas urbanas en promedio un 20 % en 2020 en comparación con 2010. Por otra parte, en 2007 se adoptaron con carácter oficial nuevas normas aplicables a las emisiones de los vehículos (Euro 5 y 6) y se establecieron límites más estrictos respecto a la emisión de partículas a partir de 2009 y de NOx a partir de 2014. La norma Euro 5 impondrá la instalación de filtros de partículas en los vehículos diésel. En julio de 2008, la Comisión presentó iniciativas a favor de un transporte más ecológico y más sostenible³³. Entre ellas cabe mencionar una estrategia dirigida a que los precios del transporte reflejen mejor su coste real para la sociedad, y una propuesta que permitirá a los Estados miembros internalizar mejor esos costes en las tarifas de peajes aplicables a los camiones. No obstante, aún queda más por hacer, por ejemplo en relación con las emisiones de los vehículos pesados.

Con arreglo a la Estrategia Temática sobre Calidad del Aire de 2005, la Comisión y los Estados miembros han sido partícipes de la modificación del anexo VI del Convenio MARPOL³⁴, que contribuirá considerablemente a reducir las emisiones de SOx y partículas del transporte marítimo internacional.

En 2008 continuó el proceso de adopción de la propuesta de la Comisión sobre nueva legislación en materia de emisiones industriales³⁵. Esa propuesta refuerza los límites de emisión en sectores industriales, introduce normas aplicables a las inspecciones medioambientales y amplía los controles a las instalaciones de combustión de tamaño medio. En este contexto, la Comisión está estudiando la posibilidad de elaborar normas a escala de la UE para permitir el establecimiento de un sistema de comercio de derechos de emisión de NOx y SO₂ al nivel geográfico adecuado.

Protección del ciclo integral del agua en virtud de la legislación de la UE

En 2008, el Consejo adoptó una Directiva sobre normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas³⁶. Establece límites de concentración para más de 30 sustancias contaminantes, como plaguicidas, metales pesados y biocidas, y es, por excelencia, el acto legislativo que faltaba para completar la Directiva Marco sobre el Agua (DMA). El marco jurídico para la gestión de los recursos hídricos se basa en las demarcaciones hidrográficas en lugar de en fronteras administrativas, y tiene por objeto garantizar una buena calidad de todas las masas de agua de aquí a 2015.

El próximo paso consistirá en elaborar planes hidrológicos de cuenca en 2009. Los Estados miembros tendrán que haber establecido, antes de 2010, tarifas para el agua que reflejen los costes reales. La tarificación del agua atraerá inversiones rentables a favor de un consumo

³³ COM(2008) 433.

³⁴ Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques.

³⁵ COM(2007) 843.

³⁶ Directiva 2008/105/CE.

eficiente del agua, cada vez más necesarias en regiones donde escasea este recurso. Un estudio ha demostrado que en la UE la eficiencia en el consumo de los recursos hídricos podría aumentar casi un 40 % sólo gracias a la tecnología³⁷.

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina³⁸ completa el marco legislativo del ciclo integral del agua. Como en el caso de la DMA, se fundamenta en un planteamiento basado en los ecosistemas. La Directiva exige a los Estados miembros que elaboren «estrategias marinas» con las medidas necesarias para conseguir que las aguas marinas de la UE presenten un buen estado medioambiental para 2020. La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina es el pilar medioambiental de la Política Marítima Integrada de la UE³⁹ y, si se aplica correctamente, contribuirá a una mayor integración de las necesidades ambientales en sectores tales como la pesca, el transporte marítimo o el turismo.

³⁷ Informe «EU Water saving potential», http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/water_saving_1.pdf.

³⁸ Directiva 2008/56/CE.

³⁹ COM(2007) 575.

Hacer más con menos: consumo y producción sostenibles

Las medidas de prevención de la contaminación y de reparación de los daños que esta provoca no son suficientes. Un crecimiento económico sostenible requiere un cambio en nuestras pautas de producción y consumo. Es preciso mejorar el comportamiento medioambiental de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida, estimular la demanda de productos más ecológicos y ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa.

En julio de 2008, la Comisión presentó un Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible⁴⁰. El elemento central de ese Plan de Acción es la creación de una estructura legislativa dinámica que mejore de forma constante el comportamiento ecológico de los productos y fomente su adopción por los consumidores. La propuesta de revisión de la Directiva sobre diseño ecológico⁴¹ permite el establecimiento de requisitos mínimos y de patrones comparativos avanzados de carácter voluntario para determinar el comportamiento medioambiental de los productos «relacionados con la energía». La Directiva revisada sobre etiquetado energético⁴², propuesta en noviembre, instaurará el etiquetado obligatorio y fijará un marco armonizado para la contratación pública y los incentivos basado en criterios mínimos de comportamiento de los productos. En marzo de 2009, el Consejo adoptó una Directiva relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera⁴³. Exige que, al adjudicar contratos públicos de vehículos de transporte por carretera, se tenga en cuenta su impacto energético y medioambiental durante su vida útil. Los productos y servicios con el mejor comportamiento medioambiental pueden identificarse gracias a un sistema revisado de etiquetado ecológico⁴⁴; las iniciativas sobre contratación pública ecológica⁴⁵ y mercados líderes, por su parte, facilitarán la generalización en el mercado de productos y servicios «verdes», creando de ese modo unas condiciones propicias a la innovación. También se intensificará la cooperación con el sector minorista europeo.

Se ha revisado el sistema voluntario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)⁴⁶, que ayuda a las empresas a optimizar sus procesos de producción, y en 2009 está prevista la creación de un régimen voluntario de verificación de las tecnologías medioambientales dirigido a estimular la confianza de los consumidores en el comportamiento de las nuevas tecnologías medioambientales. Por último, la Comisión va a proponer nuevas medidas a favor de productos y servicios ecológicos basándose, en particular, en las iniciativas sobre mercados líderes.

Hacia una sociedad del reciclado

La política comunitaria de gestión de residuos tiene por objeto reducir su impacto sobre la salud y el medio ambiente y permitir un consumo más eficiente de los recursos en Europa. Aplica la «jerarquía de residuos»: la opción preferible es la prevención, a continuación la reutilización, el reciclado y otros tipos de recuperación, y, por último, la eliminación. En la

⁴⁰ COM(2008) 397.

⁴¹ COM(2008) 399.

⁴² COM(2008) 778.

⁴³ Documento 7534/09 del Consejo.

⁴⁴ COM(2008) 401.

⁴⁵ COM(2008) 400.

⁴⁶ COM(2008) 402.

Estrategia Temática para los Residuos de 2005, que aboga por una sociedad del reciclado con un consumo eficiente de los recursos, se fijan objetivos a largo plazo: evitar que se generen residuos, pero cuando estos sean inevitables, utilizarlos como recursos siempre que sea posible. Sirve, además, de orientación para nuevas iniciativas políticas dirigidas, por ejemplo, a modernizar la legislación, reducir la carga administrativa y fomentar el reciclado.

La Directiva Marco sobre Residuos revisada⁴⁷, que se adoptó en noviembre, consagra en la legislación los cinco niveles de la jerarquía de residuos. Se centra en la prevención de residuos y exige a los Estados miembros que preparen programas de prevención a nivel nacional; asimismo establece objetivos de reciclado de residuos domésticos y otros flujos de residuos similares (el 50 % para 2020), así como de residuos de construcción y demolición (el 70 % para 2020).

En noviembre, la Comisión propuso una estrategia de la UE para mejorar el desguace de buques⁴⁸, en el marco de su Plan de Acción para una Política Marítima Integrada. Muchos buques europeos acaban desguazados para el mercado de chatarra en las playas del sur de Asia, donde la falta de medidas de seguridad y protección del medio ambiente provoca accidentes, riesgos sanitarios y contaminación. La estrategia incluye medidas para aplicar el futuro Convenio internacional sobre el reciclado seguro de buques y para hacer cumplir mejor la legislación comunitaria sobre traslados de residuos.

En diciembre, la Comisión propuso la revisión de la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁴⁹ y de la Directiva sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos⁵⁰. Esas revisiones tienen por objeto aumentar los beneficios ambientales y la rentabilidad de las políticas, así como solucionar los problemas de ejecución. Establecen nuevas metas nacionales en materia de recogida y objetivos más ambiciosos de recuperación y reciclado; también hacen más hincapié en la responsabilidad de los productores.

La Comisión adoptó, además, un Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos⁵¹. En él se analizan una serie de opciones para el futuro y se solicita la opinión de las partes interesadas sobre la cuestión y sobre la necesidad de una futura propuesta legislativa.

Legislar mejor y aplicar mejor la legislación

Las principales propuestas políticas de la Comisión se someten a una evaluación de impacto para determinar cuál es la mejor opción estratégica. Esas evaluaciones se basan en una labor cada vez más intensa de investigación y consulta a las partes interesadas para elaborar políticas más eficaces que eviten costes innecesarios. La simplificación de los actos legislativos existentes permite mejorar su aplicación, y en 2008 se realizaron avances en la fusión, racionalización y aclaración de varias de las disposiciones legales mencionadas en este documento. El análisis proporcionado de la carga administrativa de las políticas se aplica hoy como principio en la formulación de la política de medio ambiente, y en 2008 cinco políticas vigentes se sometieron a una evaluación más profunda. Los resultados demuestran que la

⁴⁷ Directiva 2008/98/CE.

⁴⁸ COM(2008) 767.

⁴⁹ COM(2008) 810/4.

⁵⁰ COM(2008) 809/4.

⁵¹ COM(2008) 811.

carga administrativa de la política comunitaria de medio ambiente es ligera en comparación con otros ámbitos políticos⁵².

En noviembre, la Comisión elaboró una serie de planes para mejorar la aplicación de la legislación comunitaria de medio ambiente⁵³. Una cooperación estrecha con los Estados miembros resulta indispensable, ya que garantiza la adopción a su debido tiempo de medidas nacionales de desarrollo y su correcta aplicación. Para mejorar esa labor de ejecución, la Comisión va a concentrarse en los casos de infracción fundamentales o sistemáticos, por ejemplo la existencia de defectos graves en las normas nacionales de aplicación, la tolerancia de vertederos ilegales, las graves lagunas en los permisos para las industrias y la no designación de espacios naturales esenciales.

⁵² Los resultados a mediados de 2009 pueden consultarse en la siguiente dirección:
http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/priority_environment_en.htm

⁵³ COM(2008) 773/4.

Se crearán redes permanentes de aplicación en las que participarán la Comisión y los Estados miembros. Los períodos transitorios concedidos a algunos de los nuevos Estados miembros para aplicar algunos actos legislativos fundamentales en materia de medio ambiente van a llegar a su fin, por lo que habrá que ser sumamente vigilantes. Lo que se pretende con este nuevo enfoque de la aplicación y ejecución es utilizar un amplio abanico de herramientas para evitar infracciones a la legislación, por ejemplo un uso más selectivo de los fondos de la UE y la intensificación de las medidas de ayuda a la preadhesión para los países de ampliación.

Conclusiones

2009 es el último año del mandato de la Comisión y el Parlamento actuales. En los últimos cinco años, la UE ha tomado importantes medidas para mejorar nuestro medio ambiente y aumentar la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Ha liderado la lucha internacional contra el cambio climático, ha establecido nuevos objetivos de cara a 2020 en materia de GEI y energías renovables y ha acordado medidas jurídicamente vinculantes para alcanzarlos. Se han introducido importantes disposiciones políticas, como REACH, la Directiva sobre Calidad del Aire y la ampliación de la red Natura 2000. No obstante, la Comisión es totalmente consciente de que es preciso seguir trabajando, sobre todo por lo que se refiere a la mejora de la aplicación de la legislación comunitaria y a la comunicación sobre aspectos medioambientales.

El año 2009 va a ser decisivo para la política sobre el cambio climático, y la primera prioridad es lograr un acuerdo en la Conferencia de Copenhague. Las políticas de lucha contra el cambio climático van a tener que aplicarse y reforzarse para que la UE pueda cumplir los compromisos contraídos para después de 2012. Detener la pérdida de biodiversidad en la UE y reducir esa pérdida de forma significativa en todo el mundo es otra de las prioridades de la UE. Este problema reviste una importancia cada vez mayor, y sólo pueden obtenerse resultados si se toman medidas adicionales. La UE tiene que reforzar su capacidad de enfrentarse a los efectos nocivos del cambio climático adoptando nuevas medidas de adaptación. Es fundamental, asimismo, que la UE evolucione hacia una economía de bajas emisiones de carbono y un consumo eficiente de los recursos. La crisis económica brinda una oportunidad histórica para acelerar la «ecologización» de nuestras economías. Los gobiernos deben reorientar sus inversiones hacia infraestructuras medioambientales, hacia iniciativas a favor de un consumo eficiente de los recursos y la energía y hacia la ecoinnovación.

La UE ha estado desempeñando un papel cada vez más importante en la cooperación internacional sobre asuntos de medio ambiente. Ha seguido ayudando a los países candidatos y a los candidatos potenciales en el campo del medio ambiente, en particular en la labor de adaptación de su ordenamiento interno a la legislación comunitaria. Debe intensificarse la cooperación internacional, en particular estrechando el diálogo con los países socios, ya que muchos de los retos que se plantean son de alcance planetario. El medio ambiente es, cada vez más, una cuestión política fundamental en las relaciones internacionales. El comercio de bienes y servicios medioambientales, el acceso a productos agrarios y a recursos naturales, los biocombustibles y la seguridad energética a nivel internacional, las presiones migratorias y las políticas de seguridad y desarrollo, todos esos ámbitos guardan relación con el medio ambiente. El actual contexto político y económico mundial pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar la gobernanza medioambiental internacional y de mejorar más radicalmente el estado del medio ambiente del planeta.