



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.11.1999
COM(1999) 543 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro

Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: 'Hacia un desarrollo sostenible'

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro

Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: ‘Hacia un desarrollo sostenible’

Prefacio

El V Programa de medio ambiente constituye la respuesta comunitaria a la Cumbre de la Tierra (Río 1992). En esa ocasión se exhortó a la comunidad internacional a elaborar nuevas políticas como las esbozadas en el Programa 21 que condujeran a nuestra sociedad hacia un modelo sostenible de desarrollo. El V Programa tenía que abrir ese proceso dentro de la Comunidad y establecer objetivos que iban a exigir medidas a nivel comunitario, nacional y local. Una característica fundamental del programa era la asunción de que el medio ambiente no se puede mejorar sólo con legislación. La evolución de sectores que ejercen presión sobre el entorno, como son el transporte, la energía o la agricultura, anula con frecuencia los resultados conseguidos con nuevas leyes. Las actividades económicas, pues, deben tener más en cuenta objetivos ecológicos además de la intensificación de la política de medio ambiente. Para conseguirlo es preciso contar con el compromiso de las partes sociales interesadas y los ciudadanos, así como de los Estados miembros y las autoridades regionales y locales. Ampliar la gama de instrumentos debe servir para brindar información, incentivos y apoyo con intención de influir en las decisiones que afectan al medio ambiente. Para orientar la acción, el V Programa seleccionó una serie de temas y objetivos medioambientales prioritarios con la perspectiva del año 2000, y destacó cinco sectores clave responsables de un fuerte impacto ambiental en los que debía ponerse especial empeño en integrar consideraciones ecológicas.

El plazo de vigencia del V Programa llega a su fin y, por consiguiente, la Comisión presenta una evaluación global de su aplicación y resultados en respuesta a la demanda del Consejo y el Parlamento Europeo¹. Además, anuncia su intención de abrir un debate con las demás instituciones, las partes interesadas y los ciudadanos en torno a las prioridades de un VI Programa de medio ambiente que deberá presentarse en el año 2000.

Conclusiones principales de la presente evaluación global

En esta evaluación global se concluye que la Comunidad ha avanzado en cuanto a la creación de nuevos y mejores instrumentos para proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad y calidad de vida de los ciudadanos europeos. Se ha conseguido, por ejemplo, orientar mejor las medidas gracias a una serie de estudios científicos y económicos; se ha establecido, además, un diálogo con las partes

¹ Artículo 1 de la Decisión No 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible ‘Hacia un desarrollo sostenible’.

interesadas y se han creado nuevos instrumentos financieros y de mercado. Las políticas comunitarias han logrado, por ejemplo, reducir la contaminación atmosférica transfronteriza, aumentar la calidad del agua y eliminar sustancias que agotan la capa de ozono; en los próximos años, suscitarán otras mejoras. La otra cara es que en los Estados miembros, el Derecho de medio ambiente no se aplica correctamente; la Comisión, por tanto, va a tener que seguir ejerciendo sus poderes para hacer frente a la situación.

A pesar de algunas mejoras, el estado del medio ambiente sigue siendo preocupante, y todo indica que las presiones que padece van incluso a aumentar en algunos sectores, como advierte el reciente informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Aunque el V Programa ha conseguido en alguna medida convencer a las partes interesadas, los ciudadanos y los responsables políticos de la necesidad de trabajar activamente en pos de objetivos ecológicos, no ha tenido tanto éxito a la hora de suscitar cambios en las tendencias económicas y sociales negativas para el medio ambiente. El Programa no ha podido hacerse con el compromiso total de otros sectores ni de los Estados miembros, y los modelos de producción y consumo que imperan en nuestros países están impidiendo conseguir un medio ambiente limpio y seguro y obstaculizando la protección de los recursos naturales del planeta. Hay razones para temer que la promulgación de normas de medio ambiente no va a poder ser una respuesta ante la demanda creciente de, por ejemplo, medios de transporte, bienes de consumo o servicios turísticos. Las perspectivas son especialmente sombrías para el cambio climático, de mantenerse las tendencias que se observan en los principales sectores consumidores de energía. Por otro lado, cada vez es más evidente que la sociedad es la que tiene que pagar por los daños que sufre el medio ambiente y que, a la inversa, todo lo que se haga en su favor puede generar beneficios en forma de crecimiento económico, empleo y competitividad.

En los últimos diez años, paralelamente a la globalización de la economía, se ha comprobado claramente que los problemas ecológicos tienen una dimensión internacional. La Unión Europea ha asumido el liderazgo en la búsqueda de una acción internacional común para, por ejemplo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, combatir la destrucción de la capa de ozono o proteger la biodiversidad de la Tierra.

El camino por delante

El futuro de la política de medio ambiente debe, pues, considerarse en este contexto más amplio en el que los objetivos ambientales, sociales y económicos deberán alcanzarse de una manera coordinada y mutuamente compatible. El propósito del desarrollo sostenible, objetivo consagrado en el Tratado de la Unión Europea, debe ser el bienestar de la generación actual y las generaciones futuras en Europa y el mundo entero: prosperidad económica, seguridad y justicia social, normas ambiciosas en materia de medio ambiente y una gestión prudente de nuestros recursos naturales. El V Programa de medio ambiente ha preparado el terreno para una estrategia basada en ese concepto. Sus principios siguen siendo válidos, pero el análisis expuesto en la presente comunicación pone de manifiesto la necesidad de ponerlos en práctica de una forma más completa.

El VI Programa de medio ambiente deberá, en primer lugar, intentar corregir los errores detectados en la aplicación del V Programa y, además, solucionar los problemas que hayan surgido desde entonces. Desde este punto de partida, la presente evaluación global propone una serie de orientaciones para la futura política de medio ambiente como base para el debate. El VI Programa, además, deberá considerarse dentro del contexto de una Unión Europea ampliada en el que se tengan en cuenta los problemas especiales de los países candidatos. Otra de las máximas prioridades sigue siendo la aplicación completa del acervo comunitario de medio ambiente.

No obstante, si en los sectores económicos no se consigue aumentar la integración de las consideraciones ambientales para atajar las causas de los problemas ecológicos, y sin una participación y un compromiso más decididos de los ciudadanos y las partes interesadas, nuestro desarrollo seguirá siendo globalmente insostenible para el medio ambiente aun cuando se adopten nuevas medidas de protección. Es fundamental, pues, mantener el impulso dado a la integración por los mandatos de Cardiff y sucesivos Consejos Europeos y materializarlo en decisiones concretas; conviene, además, crear instrumentos que faciliten la integración. Otros objetivos prioritarios son mejorar la información y conseguir una mayor participación ciudadana en las decisiones sobre medio ambiente, así como exigir cada vez más responsabilidades por las actividades que puedan perjudicar al medio ambiente. Aspectos críticos siguen siendo la aplicación efectiva del principio de que quien contamina, paga y la plena internalización de los costes medioambientales para que estos recaigan sobre quienes contaminan. El VI Programa debe ser uno de los pilares de la estrategia comunitaria global a favor del desarrollo sostenible y dirigirse a la consecución de objetivos ambientales, económicos y sociales de una manera tal que todos ellos se apoyen entre sí.

Puede enviar antes del 14 de abril de 2000 su opinión y contribución al debate sobre el VI Programa de medio ambiente a la siguiente dirección:

Comisión Europea, DG Medio ambiente (B1- 6EAP), Rue de la Loi 200, B- 1049 Bruselas

O por correo electrónico a: new-env-prg@cec.eu.int

O desde el sitio Internet de la DG Medio ambiente:

<http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm> (que a finales de 1999 cambiará a la siguiente dirección: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>).

Introducción

El V Programa de medio ambiente coincidió con la Conferencia de Río de 1992 y el Programa 21. Era la primera vez que la Comunidad se comprometía a favor del desarrollo sostenible. Cabe enfocarlo desde el punto de vista de cinco objetivos:

- (1) Estrategias para siete temas medioambientales prioritarios (cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos) y para la gestión de riesgos y accidentes.
- (2) Una selección de sectores donde deben integrarse las consideraciones medioambientales (industria, energía, transporte, agricultura y turismo).
- (3) Ampliación de la gama de instrumentos.
- (4) Información, transparencia y desarrollo del concepto de responsabilidad compartida.
- (5) Dimensión internacional en respuesta a los problemas de carácter planetario y a la Conferencia de Río.

El programa establecía algunas metas medioambientales² pero, en general, no incluía metas cuantificables ni mecanismos de seguimiento. La Comisión, en la revisión del plan realizada en 1996, confirmó esas prioridades y propuso otra más: la aplicación de las medidas vigentes.

En 1998, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una decisión sobre la revisión del V Programa de medio ambiente en la que se confirmaba el compromiso de la Comunidad con el enfoque general y la estrategia del Programa y se exhortaba a acelerar el proceso de aplicación del mismo. En virtud de esa decisión, la Comisión debía presentar una evaluación global de su aplicación en la que debía destacar las modificaciones y actualizaciones que resultaran necesarias y formular, en su caso, propuestas sobre las medidas y objetivos prioritarios adecuados para después del año 2000. La presente comunicación constituye una primera respuesta de la Comisión a esa exigencia, a la que seguirá la presentación en el próximo año de una propuesta sobre un VI Programa de medio ambiente. Además de evaluar los éxitos del V Programa, pretende abrir un debate sobre el planteamiento general de nuestra política de medio ambiente y desarrollo sostenible con vistas a la preparación del nuevo programa.

La reciente encuesta 'Eurobarómetro' sobre las opiniones y actitudes de los ciudadanos europeos indica que la degradación del medio ambiente es uno de los problemas que más preocupan junto con la violencia, la pobreza y el paro. El 70% de los encuestados considera que es urgente tomar medidas al respecto. Este sentimiento coincide con el análisis del presente informe según el cual es necesario trabajar con

² Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (referencia) 'Hechos destacados en la aplicación del V Programa de medio ambiente'. El documento contiene los objetivos y metas principales del V Programa y su revisión, datos del informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre el estado de nuestro entorno y ejemplos de legislación y medidas ambientales de la Unión Europea.

renovado empeño para conseguir un medio ambiente limpio y seguro que garantice una calidad de vida alta y una gestión sostenible de los recursos del planeta.

2. EVALUACIÓN GLOBAL DEL V PROGRAMA

El programa propone una visión ambiciosa del desarrollo sostenible, que propició su inclusión en el Tratado de Amsterdam y en el proceso de integración que recibió un apoyo decidido del Consejo Europeo de Cardiff de 1998. En la práctica, sin embargo, los avances hacia un desarrollo sostenible han sido relativamente escasos, principalmente debido a la ausencia de un compromiso claro por parte de los Estados miembros y las partes interesadas y a la poca identificación de otros sectores con el programa. Pese a ello, el V Programa ha suscitado una serie de medidas a nivel de la Unión Europea que han dado lugar a mejoras en el terreno de la protección del medio ambiente.

3. EVALUACIÓN DE LAS SIETE PRIORIDADES MEDIOAMBIENTALES Y DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

En términos generales, la falta de metas, indicadores y mecanismos de seguimiento dificulta la realización de una evaluación exhaustiva del V Programa. Es evidente, además, que tiene que pasar algún tiempo para que puedan observarse los resultados de muchas de las medidas lanzadas por el V Programa. Aun así, el profundo análisis del estado y perspectivas de nuestro entorno realizado por la Agencia Europea de Medio Ambiente permite identificar las principales tendencias emergentes y la dinámica que las provoca. El reciente informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente *El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI* indica que la calidad del entorno natural europeo ha mejorado en algunas áreas, sobre todo con respecto a la eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono, la acidificación, la contaminación atmosférica transfronteriza y la calidad del agua. Señala, sin embargo, que persisten graves problemas y que, después del año 2000, el medio ambiente se enfrenta a retos de gran envergadura y, en ocasiones, distintos de los actuales. Esta situación exige una reflexión profunda sobre las nuevas medidas que deben adoptarse a nivel comunitario en los años más inmediatos. Con este telón de fondo, la presente comunicación indica una lista de posibles vías de actuación, no necesariamente exhaustiva, con objeto de ofrecer una plataforma para el debate, sin perjuicio de futuras propuestas de la Comisión.

3.1. Cambio climático

Situación y tendencias

Existe un consenso generalizado con respecto a la necesidad de adoptar medidas urgentes frente al cambio climático. Este es, en potencia, el problema ecológico más grave al que nos enfrentamos, pues tiene enormes consecuencias para el medio ambiente, la salud y la economía (por ejemplo, la inundación de zonas bajas como consecuencia del aumento del nivel del mar, cambios en las características climáticas con implicaciones para la agricultura, episodios meteorológicos extremos, etc.). Se calcula que, antes del año 2010, las emisiones de CO₂ tendrían que reducirse como mínimo un 35% para que el aumento de la temperatura a largo plazo se limitara a 1,5°

para el año 2100. En virtud del Protocolo de Kioto, la Comunidad se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero un 8% entre 1990 y 2008/2012. No obstante, si no se adoptan medidas adicionales, las previsiones indican que la Comunidad no va a cumplir ese objetivo. Aunque entre 1990 y 1996 las emisiones se redujeron en el Reino Unido y Alemania, ello se debió a cambios estructurales excepcionales, y las tendencias apuntan a un aumento de emisiones de CO₂.

Medidas adoptadas

Pese a que se han aprobado algunas medidas comunitarias para promocionar la conservación de energía, la eficiencia energética y las fuentes renovables de energía (por ejemplo, los programas ALTENER y SAVE), los fondos que se les han asignado son inferiores a los inicialmente propuestos y han tenido pocas repercusiones frente a la magnitud del problema. No se ha conseguido avanzar con la propuesta de directiva sobre la introducción de un impuesto sobre las emisiones de CO₂ ni con la propuesta modificada sobre la imposición de los productos energéticos.

El reciente acuerdo voluntario conseguido con la industria automovilística europea puede contribuir a frenar en los próximos diez años el CO₂ que emite cada vehículo .

Las tendencias observadas en sectores tales como la industria ponen de manifiesto el creciente interés por las tecnologías eficientes desde el punto de vista energético, y para el año 2010 se prevé que las emisiones industriales de CO₂ se habrán reducido un 15%. Las previsiones con respecto al transporte, sin embargo, indican un crecimiento constante y acusado de las emisiones, lo cual puede poner en peligro la consecución de las metas de Kioto.

Posibles orientaciones para el futuro

Los Estados miembros tienen que presentar planes convincentes para cumplir las metas que les corresponden con arreglo a la estrategia comunitaria adoptada para materializar el compromiso de Kioto. Será preciso considerar la elaboración y aplicación de nuevas medidas de reducción de emisiones, por ejemplo mediante la integración de objetivos sobre clima en otras políticas.

Puede resultar conveniente instaurar un sistema de comercio de emisiones dentro de la Unión Europea con objeto de impulsar medidas de reducción que presenten una buena relación coste-eficacia.

3.2. Acidificación y calidad atmosférica

Situación y tendencias

Durante la aplicación del V Programa se han observado mejoras con respecto a la reducción de la acidificación y de las concentraciones de algunos contaminantes atmosféricos, en particular SO₂ y plomo. Las concentraciones de NO₂ y partículas siguen siendo elevadas y el nivel de ozono troposférico sigue superándose con periodicidad durante el verano en las grandes ciudades y sus alrededores.

Los logros conseguidos se deben en gran medida a la reducción constante de emisiones registrada en los últimos diez años. En 1995, las emisiones de SO₂, NO_x y

COV distintos del metano se habían reducido en torno al 39%, 9% y 12%, respectivamente, en relación con los niveles de 1990. Hasta el año 2010 se espera conseguir otras mejoras importantes con respecto a la calidad del aire y a la reducción de la deposición ácida.

La importancia de las emisiones de NOx y COV del transporte, dominantes en el pasado, empezó a perder fuerza a partir de 1990. Así pues, se espera que en 1999, las emisiones de COV distintos del metano, así como de NOx, hayan conseguido reducirse más de un 20% en comparación con los niveles de 1990, y en 2010, hasta un 70%-80%, a pesar del constante aumento del tráfico.

Medidas adoptadas

La directiva marco sobre la calidad del aire, aprobada en 1996, proporciona una base para intentar resolver los problemas pendientes de la calidad atmosférica. En abril de 1999 se adoptó la primera directiva de desarrollo, que fija los valores límite correspondientes al SO₂, NO₂, partículas y plomo. En la actualidad se están debatiendo en el Consejo y el Parlamento propuestas relativas al CO, el benceno y el ozono.

Entre las medidas de reducción de emisiones adoptadas por el momento cabe citar las directivas sobre calidad de los combustibles y emisiones de vehículos dentro del ejercicio *Auto Oil I*, las directivas sobre emisiones de disolventes industriales y de azufre del fuelóleo, y la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación en relación con las emisiones industriales. Con estas medidas se seguirá mejorando de forma progresiva la calidad del aire en los próximos diez años. Es probable, sin embargo, que las partículas sigan constituyendo un problema en gran parte del territorio de la Unión Europea y que en muchas partes sigan superándose los valores recomendados por la OMS con respecto al ozono.

Se ha presentado una propuesta relativa al establecimiento a nivel nacional de límites máximos de emisión que, con respecto a los niveles de 1990, puede disminuir la deposición ácida un 50% como mínimo en toda la Comunidad y, al mismo tiempo, reducir la exposición al ozono; en la actualidad se está debatiendo en el Parlamento Europeo y el Consejo una propuesta de modificación de la directiva sobre grandes instalaciones de combustión. La aplicación de esta estrategia conjunta contra la acidificación y el ozono va a constituir una prioridad en el próximo período. La estrategia contribuirá también a reducir las emisiones de amoníaco y, por consiguiente, la eutrofización del suelo.

Posibles orientaciones para el futuro

En el próximo período se va a dar prioridad a la aplicación de las medidas ya aprobadas así como de las que se están debatiendo. La complejidad de los problemas de calidad atmosférica y la variedad de fuentes contaminantes requieren una estrategia más integrada para revisar las normas de calidad del aire y garantizar que se cumplan de la manera más rentable.

Las cuestiones pendientes más importantes son el cumplimiento en muchas ciudades de las normas correspondientes a las partículas y la coherencia entre las metas comunitarias establecidas con respecto al ozono, la acidificación y eutrofización del

suelo y las emisiones de esos contaminantes, así como el desarrollo de medidas que presenten una buena relación coste-eficacia, por ejemplo instrumentos flexibles, para seguir obteniendo buenos resultados. En estos sectores va a ser preciso realizar un estudio más profundo.

3.3. Protección de la naturaleza y biodiversidad

Situación y tendencias

La naturaleza y biodiversidad de la Comunidad siguen estando amenazadas por la pérdida de suelo provocada por la expansión urbanística y la construcción de redes viarias, así como por la intensificación actual de la agricultura. Sobre ellas pesan, también, otras amenazas como consecuencia de la marginalización o el abandono de prácticas agrarias, la contaminación o la introducción de especies exóticas.

Medidas adoptadas

Durante el V Programa se ha prestado una atención especial a la aplicación de las directivas sobre aves y hábitats; esta última constituye el marco para la creación de la red Natura 2000. La aplicación de esa directiva debe servir para proteger los mejores hábitats europeos que permanecen en estado natural. Aunque la mayoría de los Estados miembros han identificado los espacios que van a formar parte de esa red, lo han hecho con mucho retraso con respecto a los plazos inicialmente acordados. Su protección a largo plazo requiere la adopción de regímenes de gestión y todavía queda mucho por hacer por lo que se refiere a su establecimiento y aplicación.

La aprobación en 1998 de la estrategia comunitaria a favor de la diversidad biológica fue importante para que se reconociera la necesidad de tomar conciencia de ese problema en otras políticas. La estrategia prevé la realización de planes de acción a favor de esta cuestión en una serie de políticas clave.

La política agraria es especialmente importante para la naturaleza y la biodiversidad. Las medidas agroambientales introducidas en la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de 1992 y la ampliación de las medidas que provocan beneficios medioambientales incluidas en la reforma de la PAC de 1999 han tenido y tendrán en el futuro la capacidad de contribuir positivamente a la protección de la naturaleza, tanto dentro de la red Natura 2000 como en zonas rurales más extensas.

Posibles orientaciones para el futuro

En el futuro habrá que dar prioridad a la plena aplicación de las directivas de aves y hábitats y a la integración real de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas. Un aspecto importante a este respecto va a ser la preparación de planes ambiciosos con arreglo a la estrategia para la biodiversidad.

Va a ser muy importante que los Estados miembros exploten al máximo las oportunidades brindadas por el nuevo régimen de la PAC y los Fondos Estructurales. La preservación de paisajes de gran valor natural puede verse facilitada si se mantiene la agricultura en zonas en peligro de marginalización y abandono y aumenta el interés por prácticas agrarias más compatibles con la protección y mejora del medio ambiente.

3.4. Agua

Situación y tendencias

Durante la aplicación del V Programa ha aumentado la calidad del agua gracias a los buenos resultados obtenidos en la aplicación de la directiva sobre aguas residuales urbanas (1991). En concreto, ha disminuido notablemente el número de ríos muy contaminados al haberse reducido los vertidos desde fuentes concretas de sustancias como el fósforo (reducción de entre un 30% y un 60% desde mediados de los ochenta), o materias orgánicas (reducción de entre un 50% y un 80% en los últimos 15 años).

No obstante, las concentraciones de nitratos en los ríos europeos no han registrado grandes cambios desde 1980. Las concentraciones máximas autorizadas en la Unión Europea de nitratos en las aguas subterráneas se han superado con frecuencia, contribuyendo así a la eutrofización de las aguas costeras. A las aguas siguen llegando grandes cantidades de nitratos de origen agrario debido a una aplicación deficiente de la directiva que regula esta cuestión. Las concentraciones de algunos plaguicidas en la capa freática superan también con frecuencia las concentraciones máximas autorizadas en la Unión Europea.

Además, sigue sin resolverse el problema de la utilización y distribución del agua, imputable en general a una tarificación inadecuada, que en muchas ocasiones equivale a subvencionar a algunos usuarios.

Medidas adoptadas

Los resultados más importantes del V Programa por lo que se refiere a la gestión del agua han sido los siguientes:

(a) Aprobación en 1996 de la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, que ofrece un marco más completo para combatir todos los tipos de emisiones contaminantes de grandes instalaciones industriales.

(b) La propuesta de una directiva marco sobre el agua, que en la actualidad está siendo debatida en el Consejo y el Parlamento. Esa directiva tiene por objeto conseguir que todas las aguas, subterráneas o de superficie, alcancen un buen estado en un plazo determinado, así como aplicar un planteamiento de planificación integrado a la protección de todas las aguas en el que se tengan en cuenta los aspectos cuantitativos y cualitativos. Reúne elementos de una serie de medidas sobre la base de un planteamiento que combina el control de emisiones y objetivos de calidad. Pretende, asimismo, reducir los contaminantes, para lo cual ofrece una lista de sustancias prioritarias. La directiva se completa con una serie de directivas existentes cuya finalidad consiste en controlar una serie de fuentes específicas de sustancias contaminantes: la directiva sobre aguas residuales urbanas, la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación o las directivas que imponen límites a determinadas sustancias como los nitratos. La extracción y el consumo de agua deberán mantenerse en niveles sostenibles, para lo cual se recurrirá a una serie de instrumentos, por ejemplo, la tarificación del agua.

Posibles orientaciones para el futuro

Una vez aprobada, esa directiva constituirá la base para aportar en el futuro soluciones a todos los problemas de calidad del agua que sigue padeciendo la Comunidad.

Ahora debe concederse la máxima prioridad a su puesta en práctica. Las autoridades nacionales, regionales y locales tienen, pues, la responsabilidad de tomar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las medidas.

3.5. Medio ambiente urbano

Situación y tendencias

Prácticamente el 70% de la población de la Unión Europea vive en zonas urbanas, que ocupan aproximadamente el 25% de todo el territorio. Es inevitable, pues, que la población de las ciudades se enfrente a una concentración de problemas ecológicos y que las decisiones de las autoridades urbanas y de los ciudadanos sean en gran parte responsables de las presiones que se ejercen sobre el entorno. Las tendencias siguientes ilustran bien esta realidad:

- El 32% de la población europea está expuesto a altos niveles de ruido provocado por el tráfico.
- La contaminación atmosférica sigue siendo una causa importante de problemas sanitarios, y con frecuencia se superan los umbrales recomendados por la OMS.
- Se calcula que la población de las zonas urbanas va a aumentar más de un 4% entre 1995 y 2010, y la expansión urbana sigue realizándose de una manera descontrolada.
- Ha aumentado el volumen de residuos urbanos.
- Los problemas estacionales de escasez de agua son frecuentes en las ciudades del sur de Europa.
- El consumo de energía en los sectores del transporte y la energía ha aumentado de forma constante en los últimos 20 años y se espera que siga subiendo.

Medidas adoptadas

En el V Programa se reconocía que, además de los efectos indirectos que provoca la legislación medioambiental específica, el papel de la política comunitaria en este campo debe ser impulsar a las autoridades locales a intentar solucionar los problemas y asistirles en su labor hacia un desarrollo sostenible. El programa, sin embargo, no establecía metas específicas ni mecanismos de seguimiento. En 1994 se abrió la campaña europea de ciudades sostenibles para apoyar a las autoridades locales, y, desde entonces, ha tenido siempre un papel constructivo. En 1998, la Comisión publicó la comunicación *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. Esa comunicación, que contiene compromisos concretos por parte de la Comisión Europea, constituye un paso importante hacia la aplicación de un planteamiento más integrado y estratégico a los problemas urbanos.

Posibles orientaciones para el futuro

La Comisión está trabajando ahora en la aplicación de la comunicación. Podrá seguir apoyando y favoreciendo, en particular, la realización de campañas de sensibilización y actividades relacionadas con el desarrollo sostenible local y el Programa 21.

3.6. Zonas costeras

Muchas zonas costeras están densamente pobladas y sufren la intensa presión de la expansión urbanística, la industria, el transporte y el turismo. Esas actividades tienen, además, un fuerte impacto sobre la calidad del medio marino. Por otra parte, las zonas costeras encierran gran parte del patrimonio natural y cultural europeo.

Durante el V Programa, la Comunidad ha estado realizando un programa de demostración sobre gestión integrada de las zonas costeras para indicar posibles soluciones a los problemas de estas zonas. Cabe considerar, ahora, la manera de traducir ese programa en medidas prácticas.

La actuación en este campo sigue revistiendo carácter de urgencia dado que el 85% de las zonas costeras sufre la amenaza de varias presiones, especialmente la que ejerce la urbanización creciente.

3.7. Residuos

Situación y tendencias

Los problemas de los residuos en la Unión Europea, imputables a las pautas de consumo, están creciendo a un ritmo que no pueden seguir las medidas que se aplican para controlarlos y prevenirlos.

Las medidas de prevención de los residuos no han conseguido estabilizar su producción ni peligrosidad. Según las estadísticas, los países europeos de la OCDE generaron en 1995 1,305 millones de toneladas, lo que supone 420 kg/año por persona. La media *per capita* en la Unión Europea asciende a 370 kg/año.

El reciclado de algunas fracciones de residuos se realiza con éxito en algunos Estados miembros. En la Unión Europea más Noruega, el reciclado de papel y cartón pasó del 40% en 1990 al 49 % en 1996. El reciclado de vidrio, en ese mismo período, aumentó del 43% al 55%.

Ese aumento, sin embargo, no se ha producido con la rapidez suficiente para reducir la producción total de esos flujos de residuos, de manera que la eliminación de vidrio, por ejemplo, ha aumentado un 12%. Por otra parte, la cantidad de residuos de plástico ha aumentado considerablemente (casi un 4% anual) sin que su reciclado haya seguido ese ritmo.

Globalmente, cada vez hay más residuos que se incineran o depositan en vertederos. El método de tratamiento más común sigue siendo el vertedero, a pesar de la labor de reciclado y aprovechamiento. En 1995, el 66% de los residuos municipales acabó en vertederos, mientras que en 1990 ese porcentaje era el 65%.

Medidas adoptadas

Durante el V Programa, la aplicación de la directiva sobre envases ha contribuido a incrementar el reciclado de esos residuos, pero es evidente que aún no se ha conseguido prevenir su generación. La directiva sobre vertederos, cuando se aplique, contribuirá a reducir su impacto ambiental, además de a impulsar la prevención de residuos y las opciones de reciclado.

La Comisión lleva ya realizada una gran labor en relación con los flujos de residuos prioritarios para conseguir que se apliquen los principios de prevención, reciclado de materiales y responsabilidad del productor, principios a los que se concede la máxima prioridad en la estrategia comunitaria de gestión de residuos. Los resultados, sin embargo, han sido más lentos de lo esperado debido, sobre todo, a la oposición de los fabricantes a que se les aplique un régimen de responsabilidad. En el año 2000 deberá haberse aprobado la propuesta sobre vehículos para desguace.

Posibles orientaciones para el futuro

A partir de ahora deberá darse la prioridad a una política activa sobre los productos que consiga que sean reciclables desde su diseño, así como a una prevención más eficaz de la generación de residuos. Será preciso adoptar medidas adicionales para los flujos de residuos más importantes (por ejemplo, bienes no fungibles, residuos biodegradables, residuos de envases o residuos peligrosos como pilas y baterías). Otras prioridades seguirán siendo la aplicación y el cumplimiento a nivel local de estrategias de gestión, y la reducción del riesgo y, sobre todo, la toxicidad de los materiales que van a eliminarse.

3.8. Gestión de riesgos: accidentes industriales

Situación y tendencias

Entre 1984 y 1999 se han notificado alrededor de 300 accidentes. En 1997, se registraron 37 accidentes industriales graves en la Unión Europea, que es el total anual más elevado desde que se notifican los accidentes. Un aspecto más positivo es que, pese a incidentes como el de *Sea Empress*, cada vez se producen menos derrames de hidrocarburos de petroleros.

Medidas adoptadas

Durante el V Programa, se ha completado la directiva de Seveso II, que obliga a las entidades explotadoras de instalaciones a demostrar que han tomado todas las precauciones para evitar accidentes graves. En el marco de esa directiva se han creado las bases de datos MARS y SPIRS para facilitar la toma de decisiones con respecto a la gestión del riesgo.

Posibles orientaciones para el futuro

Una tarea pendiente es la plena aplicación de la directiva de Seveso. No obstante, la directiva sólo se aplica a instalaciones de alto riesgo. Nuestra sociedad y el medio ambiente en su conjunto son vulnerables a la amenaza que constituyen los accidentes y, a largo plazo, sería necesario contar con una estrategia integrada que garantizara la seguridad de las personas, el medio ambiente y los bienes, patrimonio cultural incluido.

3.9. Gestión de riesgos: seguridad nuclear y protección radiológica

Situación y tendencias

Las centrales nucleares generan alrededor del 34% de la electricidad que se produce en la Unión Europea. En general, el riesgo de accidentes nucleares es ahora menor, pero la seguridad de algunos reactores de Europa central y oriental y la antigua Unión Soviética sigue siendo preocupante.

La salud humana es el aspecto central sobre el que se basa la estrategia integrada de protección contra las radiaciones. Las normas comunitarias se actualizan con periodicidad para adaptarlas a los avances científicos

Medidas adoptadas

Durante el V Programa se ha aprobado legislación sobre normas de seguridad relativas a la protección de la salud contra las radiaciones ionizantes y sobre el transporte de sustancias radiactivas. Los actos legislativos más importantes son las modificaciones de la directiva por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes y de la directiva relativa a la protección de la salud frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas. Además, como consecuencia del accidente de la central nuclear de Chernóbil, se han adoptado reglamentos sobre las condiciones en materia de contaminación radiactiva aplicables a la importación en la Unión Europea de productos agrarios procedentes de terceros países. Asimismo, se ha aprobado un reglamento sobre las disposiciones administrativas aplicables al transporte de sustancias radiactivas y una directiva sobre las disposiciones administrativas que regulan los traslados de residuos radiactivos. Se han publicado guías técnicas, comunicaciones y recomendaciones sobre la aplicación de la legislación.

Posibles orientaciones para el futuro

La Comunidad no tiene competencias en el tema de la seguridad de las instalaciones nucleares, pero apoya la cooperación a este respecto entre Estados miembros. Las centrales nucleares obsoletas, los efectos económicos de la liberalización de la industria de la electricidad y el número más y más elevado de proyectos de clausura de centrales nucleares son factores que requieren una cooperación más estrecha en el campo de la seguridad nuclear. Es preciso seguir prestando una atención particular al problema pendiente de la eliminación o almacenamiento a largo plazo de los residuos radiactivos de alta actividad.

En Europa central y oriental y los Nuevos Estados Independientes, debe concederse una atención prioritaria al perfeccionamiento de los sistemas de seguridad. La cooperación con la antigua Unión Soviética, sobre todo la zona noroccidental de Rusia, es fundamental para resolver los graves problemas ecológicos fruto de anteriores prácticas deficientes de gestión del combustible nuclear irradiado y los residuos radiactivos.

3.10. Gestión de riesgos: protección civil y situaciones de emergencia medioambiental

Catástrofes naturales como terremotos o corrimientos de tierra pueden tener efectos a gran escala por lo que se refiere tanto al número de víctimas como a sus consecuencias económicas. La Agencia Europea de Medio Ambiente cita estudios que indican que entre 1990 y 1996, las pérdidas económicas provocadas por inundaciones y deslizamientos de tierras fueron un 400% superiores a las de la década precedente.

Las actividades humanas, por ejemplo los usos inadecuados del suelo que provocan inundaciones y deslizamientos del terreno, aumentan los riesgos y, además, nos hacen más vulnerables ante catástrofes naturales. El papel de la Comunidad en la preparación para responder a acontecimientos de estas características es ampliamente subsidiario del de los Estados miembros. Así y todo, la Comunidad apoya la cooperación entre entidades nacionales sobre protección civil y contaminación marina.

En el futuro deberá darse prioridad en este campo a la aplicación del fundamento jurídico recientemente adoptado para posibilitar una planificación y gestión a largo plazo con respecto a la protección civil.

4. NUEVOS PROBLEMAS

Desde que se aprobó el V Programa, algunos problemas se han vuelto más urgentes y han aparecido otros nuevos a los que, al principio, no se les concedió tanto interés pero que ahora preocupan a los ciudadanos o se consideran merecedores de una actuación especial a la luz del estado del medio ambiente. La Comunidad debe estudiar la conveniencia de responder o no a esas inquietudes, y cómo hacerlo (si procede, aplicando el principio de precaución).

4.1. Sustancias químicas

A pesar de que algunas medidas de control han conseguido reducir en alguna medida las emisiones y concentraciones de contaminantes orgánicos persistentes y metales pesados, sigue sin conocerse suficientemente el impacto potencial del 75% de las sustancias químicas de gran volumen sobre la naturaleza y la salud humana. Por otra parte, todo indica que en los próximos años va a aumentar la producción de la industria química.

La Comisión tiene la intención de presentar una estrategia para acelerar el sistema de evaluación de un número creciente de sustancias químicas, y va a considerar la posibilidad y la manera de controlar el volumen y toxicidad de los productos químicos, sobre todo los que tienen efectos nocivos reconocidos.

4.2. Organismos modificados genéticamente (OMG)

La tecnología de los OMG puede proporcionar grandes beneficios a nuestra sociedad. No obstante, en los últimos años ha aumentado la preocupación por las consecuencias de esta nueva tecnología sobre el medio ambiente y la salud humana.

El control de la liberación deliberada de OMG con fines experimentales o comerciales está regulado por una normativa que establece un sistema común de autorización para toda la Unión Europea. Se está realizando una labor preparatoria con objeto de hacer más estrictas estas normas en respuesta a la inquietud manifestada por los ciudadanos, y realizar un control más completo de los impactos potenciales.

4.3. Suelo

La degradación y pérdida de suelo principalmente por la erosión, la contaminación y la extracción de material de recubrimiento (edificios, carreteras, etc.) y los cambios en su estructura son preocupantemente altas. La pérdida de suelo por actividades humanas es entre 10 y 50 veces superior a la provocada por la erosión natural.

Es preciso determinar la relación existente entre las políticas e intervenciones comunitarias y los problemas del suelo para facilitar las decisiones sobre la elaboración de una estrategia comunitaria coherente. Es necesario, asimismo, integrar en nuestras políticas objetivos de gestión integrada, por ejemplo los establecidos en la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.

4.4. Explotación y gestión eficaces de los recursos

Los recursos naturales tienen que explotarse y gestionarse de una manera más eficaz tanto para conservar los recursos no renovables como para reducir la cantidad de residuos generados. El concepto de 'factor diez' se emplea para referirse al objetivo a largo plazo de dividir por diez el consumo absoluto de recursos en los países industrializados y hacer más equitativa su distribución a escala planetaria. ¿Debería la Comunidad orientar en este sentido su política al respecto? ¿Qué podría hacer la Comunidad para promover pautas de producción y consumo más eficaces desde el punto de vista ecológico, reducir el uso de materiales, el consumo de energía y las emisiones manteniendo, al mismo tiempo, el nivel de productos y servicios?

En este contexto, una política integrada sobre los productos debe abarcar el ciclo de vida completo de producción y consumo y basarse en una combinación de instrumentos (etiquetado y diseño ecológico, vínculos con el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría, incorporación de consideraciones medioambientales en los contratos públicos y las normas de productos e impuestos sobre los productos) y regular así la cadena completa: producción, utilización, distribución, consumo y residuos. Una política de productos integrada debe proporcionar un marco para que todas las partes interesadas puedan participar en la elaboración de una estrategia específica en cada sector de productos.

5. MEJORA Y APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE MEDIO AMBIENTE

5.1. Mejora

Durante la aplicación del V Programa se ha consolidado la legislación en varios campos fundamentales, por ejemplo con la directiva marco sobre calidad del aire, la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y la directiva de hábitats.

También ha mejorado el proceso de elaboración de propuestas legislativas gracias, en primer lugar, a un análisis más adecuado de las cuestiones medioambientales y de las implicaciones económicas y de rentabilidad. De esta manera ahora podemos determinar mejor los costes que tiene que pagar la sociedad por los daños al medio ambiente y conseguir que se dediquen tiempo y recursos para solucionar los problemas ecológicos. Por otra parte, hemos mejorado la relación coste-eficacia de nuestras políticas. Varias iniciativas recientes (la estrategia contra la acidificación, el programa *Auto-Oil* y el establecimiento a nivel nacional de límites máximos de emisión de algunos contaminantes atmosféricos) se han sometido a un proceso de estas características. Es preciso seguir trabajando en campos tales como los residuos y el agua, perfeccionar los aspectos relacionados con la metodología y los datos, y reflejar los resultados de la I+D en las políticas. Deben detectarse las zonas de incertidumbre y habrá que tomar medidas para solucionar el problema de la falta de datos. Cuando se estudie cada propuesta medioambiental, convendría también determinar qué partes ganan y cuáles pierden con la iniciativa.

En segundo lugar, las propuestas legislativas tienen por objeto ahora obtener una mayor participación y recabar la opinión de las partes interesadas. Iniciativas tales como la directiva marco sobre el agua, la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y el programa *Auto-Oil* demuestran que es posible y positivo implicar a los agentes y sectores pertinentes en la búsqueda de soluciones a los problemas ecológicos. El programa *Auto-Oil*, por ejemplo, ha establecido una lista de importantes medidas que pueden resultar ventajosas para todas las partes y que habría que aplicar a nivel nacional y local para aumentar la calidad del aire en cooperación con las industrias implicadas.

En tercer lugar, la Comunidad responde cada vez más a las demandas en favor de una mayor subsidiariedad y ha elaborado más *directivas marco* que fijan los objetivos pero dan a los Estados miembros flexibilidad para poner en práctica las medidas según sus necesidades. En la fase de aplicación, sin embargo, habrá que velar por que esa flexibilidad no comprometa la realización de los objetivos.

5.2. Aplicación y cumplimiento

Durante la aplicación del V Programa se ha prestado una atención cada vez mayor a aplicar y hacer cumplir la legislación de medio ambiente. La comunicación sobre la ejecución del programa publicada por la Comisión en 1996 puso de manifiesto, sin embargo, que la aplicación del Derecho comunitario en la materia era con frecuencia insatisfactoria. En 1998 la Comisión recibió alrededor de 600 denuncias de presuntas infracciones del Derecho comunitario de medio ambiente sobre la base de quejas formuladas por la población, preguntas y peticiones parlamentarias y casos detectados por la Comisión. De las 123 cuestiones sometidas al Tribunal de Justicia en 1998, 49 se referían al medio ambiente.

Las principales razones de esta situación insatisfactoria residen en la complejidad técnica y jurídica de la legislación y en la dificultad de compaginar los intereses de todas las partes involucradas. En algunos casos, la legislación de medio ambiente se refiere a intereses generales en los que no siempre están implicados intereses particulares. Además, a nivel nacional y local no hay suficientes recursos ni personal cualificado para llevar a cabo una tarea tan compleja como la inspección y vigilancia

del cumplimiento de las leyes. Por último, los Estados miembros, ante un caso de incumplimiento, no aplican sanciones disuasorias, efectivas ni proporcionadas.

Se ha realizado una gran labor para conseguir la participación en el proceso legislativo de todos los sectores y agentes interesados, por ejemplo la creación de la red IMPEL de inspectores del Derecho de medio ambiente. La Comisión ha propuesto establecer una serie de criterios mínimos a nivel comunitario con respecto a la realización de tareas de inspección medioambiental por parte de las autoridades de los Estados miembros.

Al considerar cómo debe ser la futura política, no debemos olvidar que el primer paso para mejorar el medio ambiente sobre el terreno consiste en aplicar plenamente las leyes ya adoptadas. Para ello será precisa una labor aún más decidida. La aplicación del acervo requerirá un trabajo aún mayor por parte de los países candidatos con vistas a la ampliación de la Unión Europea. Por consiguiente, una de las tareas de toda estrategia futura sobre medio ambiente sigue siendo la realización de los objetivos de las medidas ya adoptadas, para lo cual es necesario contar con el compromiso firme de todos los Estados miembros (actuales y futuros). De ello depende, sobre todo, la credibilidad de toda la política medioambiental de la Comunidad.

La Comisión, por su parte, va a seguir haciendo uso de sus poderes y velará por la aplicación correcta y oportuna del Derecho comunitario, y tiene la intención de seguir mejorando la información que se ofrece a la población sobre las políticas comunitarias y su aplicación mediante publicaciones tales como el informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario o el estudio anual sobre la aplicación y cumplimiento del Derecho comunitario de medio ambiente. Es necesario realizar una evaluación periódica de la eficacia de la política de medio ambiente y tomar las medidas correctoras que resulten necesarias. Para ello se requiere un sistema de seguimiento eficaz para comprobar si la legislación se aplica correctamente; es preciso, pues, modificar y consolidar la directiva relativa a los informes (91/692).

6. RESULTADOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA GAMA DE INSTRUMENTOS

6.1. Instrumentos de mercado

Uno de los pilares del V Programa era la ampliación de la gama de instrumentos políticos para realizar objetivos medioambientales. Con instrumentos de mercado tales como impuestos, cánones, incentivos económicos medioambientales, sistemas de depósitos reembolsables, autorizaciones negociables, etiquetado ecológico, acuerdos medioambientales, etc. se pretende impulsar a productores y consumidores, por medio de mensajes en materia de precios e información desde el mercado, a actuar o elegir de manera que se tengan en cuenta los costes medioambientales de la fabricación y el consumo de productos. Desde el punto de vista práctico, conviene determinar cuándo esos instrumentos pueden ser más eficaces que otros tipos de medidas políticas o cuándo pueden constituir un complemento eficaz de otras herramientas.

Los impuestos *ecológicos*, por ejemplo, suelen ser el medio más eficaz de aplicar el principio de que quien contamina, paga, mediante la internalización directa de los costes medioambientales.

En los últimos cinco años, los Estados miembros han aplicado varias medidas nuevas, aunque algunos son bastante más activos que otros. Lo más importante es que cada vez resulta más patente que esas medidas consiguen los resultados esperados (por ejemplo, se ha demostrado la relación existente entre la reducción de emisiones de plomo y la introducción de un tipo de impuesto favorable a la gasolina sin plomo).

A nivel comunitario, la Comisión ha presentado varias directivas que permiten aplicar incentivos fiscales para propiciar su pronta aplicación (por ejemplo, en relación con las emisiones de vehículos y la calidad de los combustibles). No obstante, la adopción de medidas a escala comunitaria, como impuestos sobre el CO₂ o sobre los productos energéticos, ha resultado decepcionante. Los condicionamientos institucionales (necesidad de un acuerdo unánime en el Consejo ECOFIN) han impedido todo avance real.

La introducción de los sistemas comunitarios de la etiqueta ecológica y de gestión y auditoría medioambientales responde también a la voluntad de influir sobre el comportamiento de productores y consumidores por medio de mecanismos de mercado. El interés mostrado por la industria manufacturera de la Unión Europea a favor del sistema de ecogestión y ecoauditoría ha sido alentador y, pese a la dificultad de cuantificarla con exactitud, es prácticamente indudable su contribución a la reducción de emisiones y riesgos para el medio ambiente. El reglamento que instituyó ese sistema está siendo modificado para ampliarlo a otros sectores como, por ejemplo, los servicios y el comercio minorista.

6.2. Instrumentos financieros

Desde 1993, las medidas destinadas a propiciar la cohesión económica y social con arreglo a los Fondos estructurales mantienen una relación muy estrecha con el medio ambiente; además, se ha introducido la evaluación ambiental estratégica de programas. En el período comprendido entre 1993 y 1999, se han estado asignado cada vez más fondos en favor de inversiones medioambientales. El Fondo de Cohesión ha dedicado un porcentaje creciente de su presupuesto a proyectos de medio ambiente (49,1%).

LIFE, único programa dedicado íntegramente al medio ambiente, ofrece varios ejemplos de tecnologías innovadoras, prácticas correctas e integración a nivel local.

Los bancos de desarrollo han empezado a tener en cuenta criterios medioambientales a la hora de conceder préstamos. No obstante, la banca privada y las compañías de seguros se muestran todavía bastante reacias con respecto a la oferta de productos financieros "ecológicos", la gestión ecológica de la administración o la determinación del riesgo.

Las subvenciones pueden tener efectos muy importantes (positivos o negativos) sobre el medio ambiente. Aun cuando no se conceden deliberadamente para perjudicar al medio ambiente, suelen determinarse sin tener en cuenta las posibles consecuencias medioambientales. Se calcula, por ejemplo, que si en Europa occidental y Japón desaparecieran las subvenciones a la energía, las emisiones de gases de efecto invernadero en la OCDE podrían reducirse un 13% en el año 2005 con respecto a la situación de referencia.

Por otro lado, se han registrado algunos avances, sobre todo en la reforma de la Política Agrícola Común incluida en la Agenda 2000. Se ha pasado de conceder subvenciones a los productos a subvencionar los ingresos, condicionándolo, en parte, a la adopción de prácticas agrarias respetuosas del medio ambiente. Además, los programas agroambientales ofrecen pagos a los agricultores que presten servicios medioambientales.

En general, la experiencia de los últimos años demuestra que es posible orientar los fondos, directa o indirectamente, hacia la obtención de beneficios medioambientales. No obstante, es preciso avanzar más en lo que se refiere, por ejemplo, a las subvenciones a la energía y los transportes para conseguir incorporar plenamente los criterios medioambientales dentro de los criterios de financiación de la Unión Europea (por ejemplo, con cargo a los Fondos Estructurales).

6.3. Investigación y desarrollo

La investigación y el desarrollo, a través de la serie de programas marco de la Unión Europea, ofrece la posibilidad de abordar al mismo tiempo las dimensiones científica, tecnológica y socioeconómica del medio ambiente.

El Quinto Programa marco incluye temas tales como los siguientes: gestión sostenible y calidad del agua, cambios globales, clima y diversidad biológica, ecosistemas marinos, la ciudad del mañana, investigación genérica sobre peligros naturales y observación de la Tierra. Se han asignado más de 2.000 millones de euros para realizar trabajos de investigación en colaboración dentro del programa “Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible” durante el período 1999-2002.

Los resultados de la investigación proporcionan información práctica para la toma de decisiones y para la elaboración de la política de medio ambiente. Los programas comunitarios de investigación tienen, además, la ventaja de que impulsan la participación de científicos en cuestiones medioambientales. Las numerosas redes creadas en proyectos internacionales de investigación favorecen la consecución de un consenso entre los científicos cuyos trabajos contribuyen al proceso decisorio a nivel nacional, europeo e internacional.

6.4. Instrumentos de ordenación territorial

Aunque la ordenación del territorio es un asunto responsabilidad fundamentalmente de los Estados miembros, algunas importantes iniciativas estratégicas de la Unión Europea permiten desarrollar un planteamiento más integrado a este respecto, por ejemplo la perspectiva europea de ordenación del territorio, que tiene por objeto impulsar la cooperación entre Estados miembros en la consecución de un desarrollo sostenible mediante una ordenación más equilibrada del territorio de la Unión Europea. Esta nueva generación de instrumentos relacionados con los usos del suelo puede favorecer la cooperación entre Estados miembros y entre regiones y autoridades locales al proporcionar un marco de referencia sobre cuestiones tales como el desarrollo urbano y rural, la gestión de zonas vulnerables o en sectores tales como la política de transporte.

7. CUESTIONES INTERNACIONALES

Aproximadamente una tercera parte de la política comunitaria de medio ambiente se refiere a la ejecución de compromisos internacionales jurídicamente vinculantes. La Unión Europea ocupa un lugar destacado en la mesa de negociación y en las campañas de presión a favor de acuerdos sobre cuestiones de carácter mundial (por ejemplo, la capa de ozono, el cambio climático, la biodiversidad, etc.), regional (acidificación, residuos o agua) y sobre todo tipo de problemas relacionados con los productos peligrosos, como los productos químicos o las sustancias radiactivas. La labor de investigación financiada con cargo al Cuarto y al Quinto Programa marco constituye un gran apoyo para esas actividades internacionales. La Unión Europea ha desempeñado también un papel decisivo en el desarrollo de varios de los procesos internacionales que ayudan a los gobiernos a elaborar su política de medio ambiente, como el seguimiento activo de la Declaración de Río y el Programa 21, y las actividades de apoyo con arreglo al Programa de las Naciones Unidas sobre medio ambiente.

No obstante, el peso de la Unión Europea debería dejarse sentir más y tendría que explotar de forma más sistemática todo su potencial político y económico y aumentar la coherencia entre sus distintas políticas. El comercio sigue siendo un campo que despierta gran inquietud en el que debe conseguirse conciliar el objetivo del crecimiento y los objetivos ecológicos. Este es precisamente el planteamiento que ha adoptado la Comisión con vistas a la próxima ronda de la OMC. El cambio climático es un problema de carácter planetario que sólo podrá solucionarse con una labor concertada a nivel internacional. La Unión Europea debe mantener su liderazgo en las negociaciones internacionales de los próximos años.

8. AVANCES HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El V Programa de medio ambiente tenía por objeto encauzar a la Comunidad hacia un desarrollo sostenible. Como lo confirma la presente evaluación, sin embargo, muchas tendencias medioambientales son insostenibles y siguen afectando a la calidad de vida de los ciudadanos, a pesar de los resultados obtenidos en la legislación de medio ambiente y (en menor medida) en la ampliación de la gama de instrumentos. Por un lado, el crecimiento económico y el desarrollo de las comunicaciones y el transporte son factores que contribuyen a aumentar la calidad de vida. Por otro, sin embargo, la intensificación y la naturaleza de las actividades humanas, que se traducen en un consumo creciente de productos y servicios, conducen a una explotación cada vez mayor de los recursos naturales y a una presión más fuerte sobre el entorno. La política de medio ambiente ha obtenido algunos resultados positivos contra los efectos de esas presiones, por ejemplo al favorecer el uso de combustibles menos contaminantes o reducir o prevenir los vertidos industriales en los ríos, el aire y, en última instancia, el mar. No obstante, según los pronósticos actuales, no va a ser capaz de responder a la demanda creciente de transporte rodado, electricidad, viviendas, redes viarias, etc. El crecimiento de estos sectores consigue anular los logros conseguidos con las mejoras tecnológicas y controles ambientales más estrictos. El estudio de las causas de los problemas ecológicos confirma que los sectores donde la situación es más preocupante son los destacados en el V Programa: transporte por carretera, producción y consumo de energía, turismo, producción de bienes de consumo y agricultura intensiva.

En algunas cuestiones se pone especialmente de manifiesto la necesidad de abordar el medio ambiente junto con las dimensiones económica y social.

Cambio climático

Según el modelo hipotético de una evolución sin cambios, la Unión Europea no va a ser capaz de cumplir el compromiso contraído en Kioto de reducir un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2008-2012 e, incluso, estas van a aumentar en los próximos años. El problema es aún más grave si se considera que las metas de Kioto no son más que un primer paso hacia la consecución del objetivo final de estabilizar las concentraciones de esos gases.

Desde este punto de vista, es evidente que las tendencias actuales, por ejemplo, en el sector del transporte, no están en absoluto en consonancia con los compromisos de la Comunidad en materia de cambio climático. Por lo que se refiere al transporte, responsable de aproximadamente la cuarta parte del total de emisiones de CO₂, la Comisión prevé que, de mantenerse las condiciones actuales, van a aumentar prácticamente un 40% entre 1990 y 2010³. El hecho de que aumente la eficiencia energética de los vehículos como consecuencia de la estrategia comunitaria dirigida a reducir sus emisiones de CO₂ no va a ser suficiente para compensar el efecto del aumento del tráfico.

Excepto en la industria, donde se espera que las emisiones de CO₂ disminuyan un 15% entre 1990 y 2010, ningún sector va a contribuir realmente a realizar la meta de la Unión Europea establecida en Kioto, en la hipótesis de una evolución sin cambios en la que las emisiones se mantienen estables.

Además de centrarse en medidas prometedoras de reducción de emisiones de sustancias concretas, una estrategia de prevención del cambio climático tiene, por consiguiente, que integrar las consideraciones sobre esta cuestión en las decisiones que se adopten en una amplia gama de sectores (energía y transporte, pero además y sobre todo, industria, agricultura y vivienda). Habrá que conseguir una mayor eficiencia energética, un recurso más frecuente a fuentes de energía renovables y, en última instancia, una reducción de la demanda de energía y transporte. Esto sólo podrá conseguirse en un marco que vaya más allá de la política de medio ambiente, induciendo cambios en las pautas de desarrollo social y teniendo en cuenta los impactos para el medio ambiente, la economía y la sociedad. Por otra parte, los costes potenciales del cambio climático para nuestra economía son enormes, y las medidas que se adopten para aumentar la eficiencia energética de nuestra sociedad producirán beneficios económicos inmediatos (menos despilfarro y más avance tecnológico).

Globalización y aumento de la presión sobre recursos naturales limitados

La globalización brinda la oportunidad de conseguir normas medioambientales más ambiciosas en todo el mundo pero, por otra parte, puede conducir a un mayor consumo de recursos. La intensificación del comercio y el aumento de la riqueza de los países en desarrollo deben conducir a mejorar las normas ambientales de esos

³ Comunicación sobre transportes y CO₂ – Elaboración de un planteamiento comunitario, COM(1998) 204 final.

países a medida que emerge una clase media urbana capaz de contribuir a la sensibilización y demanda en favor de un desarrollo sostenible y un medio ambiente más sano. Al acelerarse la transferencia de información y tecnologías perfeccionadas y menos contaminantes entre los países, podrán reducirse las presiones que pesan sobre el medio ambiente.

El aspecto negativo es que la intensificación de la actividad comercial puede ejercer una presión añadida sobre el medio ambiente por el aumento de los transportes y la creciente demanda de materias primas y productos menos costosos procedentes de países en desarrollo, suscitada por la eliminación de obstáculos al comercio. El consumo final del conjunto de la sociedad puede aumentar un 50% antes del año 2010 a medida que se generalizan en muchas partes de la sociedad mundial las pautas occidentales de un consumo excesivo. El crecimiento demográfico y el aumento previsto del PIB *per capita* (un 40% entre 1990 y 2010 y un 140% hasta 2050) pueden influir también sobre las emisiones de CO₂ a nivel mundial que, según las previsiones, pueden llegar a triplicarse antes de 2050.

Es cada vez más necesario, por tanto, que los países desarrollados reduzcan el uso de recursos hasta niveles más sostenibles para que el mundo en desarrollo pueda disfrutar de un reparto más equitativo de los recursos mundiales.

Salud y calidad de vida de los ciudadanos

Pese a los resultados obtenidos en la mejora de la calidad del entorno, el estado del medio ambiente de Europa sigue afectando a la sanidad pública y a la calidad de vida de los ciudadanos. La contaminación atmosférica hace que cada año aumenten los casos de hospitalización y la mortalidad en la Unión Europea. La exposición al ruido perturba el sueño, afecta al desarrollo cognitivo infantil y puede provocar enfermedades psicosomáticas. Según cálculos de la Comisión, los costes externos de la contaminación del aire y del ruido del tráfico ascienden al 0,6% del PIB⁴. Estos efectos privan a los europeos del medio ambiente seguro y limpio que merecen. Además, representan un coste económico para la sociedad (asistencia sanitaria y menor productividad). La crisis de la encefalopatía espongiforme bovina ilustra los costes potenciales que tiene que pagar la sociedad por culpa de prácticas agrarias insostenibles.

Los costes económicos externos provocados por la ausencia de controles medioambientales y por pautas insostenibles de producción y consumo demuestran la ineficacia de optar por un modelo no sostenible de desarrollo y hasta qué punto la insostenibilidad afecta a los ciudadanos europeos. Justifican la necesidad de una estrategia global que reúna las dimensiones medioambiental, económica y social y que promueva la aplicación del principio de que quien contamina, paga siempre que sea posible.

El cambio climático, las legítimas expectativas de los países en desarrollo por un reparto equitativo de los recursos limitados del planeta y los costes que el abandono del medio ambiente suponen para los ciudadanos y la sociedad son todos ellos argumentos a favor de un desarrollo de la Unión Europea orientado de una forma más

⁴ Libro Verde 'Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte' COM(95) 691 final.

sostenible para el medio ambiente sin que ello afecte a nuestras aspiraciones económicas y sociales. Esos factores ilustran la necesidad de solucionar los problemas ecológicos introduciendo cambios en distintos sectores económicos, así como los beneficios económicos y sociales más amplios que pueden obtenerse con tal planteamiento de mayor alcance. Las tendencias destacadas en la presente comunicación indican, sin embargo, que no estamos bien encaminados para conseguir un desarrollo sostenible. Cabe esperar que con nuevas medidas medioambientales en un VI Programa de medio ambiente pueda hacerse algo para solucionar problemas ecológicos. A la vista, sin embargo, de las tendencias sociales que están detrás de las presiones sobre el medio ambiente, no va a bastar simplemente con promulgar más leyes.

9. CONSTRUIR SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL V PROGRAMA

Esta evaluación global del V Programa confirma que la Comunidad ha obtenido buenos resultados a la hora de desarrollar una política de medio ambiente que está empezando a inducir mejoras ambientales en algunas áreas. El camino recorrido hacia la sostenibilidad ha sido manifiestamente corto, y el V Programa no ha podido conseguir sus objetivos. A pesar de que cada vez se es más consciente de la importancia que reviste la integración de objetivos medioambientales en otras políticas, con frecuencia en respuesta a la búsqueda de métodos más flexibles y rentables de encontrar soluciones, este planteamiento y la nueva gama de instrumentos en la que se basa sigue estando poco desarrollado en muchos sectores. Las tendencias fundamentales de sectores económicos y su impacto ambiental constante siguen suscitando gran inquietud.

Sobre este telón de fondo, la Comisión está convencida de que los principios fundamentales del V Programa siguen siendo válidos y de que las nuevas medidas que se adopten deben descansar en ellos. El punto de partida del desarrollo de la política de la Comunidad a favor de la protección y mejora del medio ambiente reside en la necesidad de aprender de los éxitos y corregir los errores cometidos en la ejecución del V Programa. Además de la aplicación y, eventualmente, la consolidación de las medidas vigentes, así como de la elaboración de otras medidas para solucionar nuevos problemas en un VI Programa, los aspectos fundamentales para la consecución de un desarrollo sostenible son una mayor integración de las consideraciones medioambientales en otras políticas y una participación más profunda de ciudadanos y partes interesadas en el proceso para conseguir que se comprometan y asuman su responsabilidad.

Fundamentalmente, lo que tenemos que conseguir es desvincular el impacto ambiental negativo y el consumo de recursos naturales del crecimiento económico, de manera que este se desarrolle sin afectar al medio ambiente gracias a una explotación más eficaz de los recursos naturales y normas ambientales más ambiciosas. Si aumentamos el rendimiento ecológico de nuestros modelos de producción y consumo, debilitaremos la huella que nuestra sociedad imprime sobre este planeta y defenderemos las aspiraciones de los países en desarrollo y de nuestra generación y las generaciones y futuras.

9.1. Integración: abordar las implicaciones medioambientales de políticas sectoriales

El V Programa reconoce el papel fundamental de los sectores económicos como responsables de los cambios medioambientales. En junio de 1998, el Consejo Europeo dio un nuevo impulso al proceso de integración del medio ambiente en otros sectores al solicitar a distintas composiciones del Consejo que presentaran un informe sobre integración ambiental y prepararan estrategias sobre medio ambiente. A finales de 1999 se examinarán en el Consejo Europeo de Helsinki los informes y estrategias de seis formaciones del Consejo, que se consideran determinantes para aplicar un planteamiento más estructurado a la contribución de cada sector en la búsqueda de soluciones a problemas ecológicos. El documento de trabajo elaborado por la Comisión para la Cumbre de Helsinki es una contribución a ese examen y propone una serie de medidas adicionales para el futuro. Son, por otro lado, etapas de un proceso en curso que requiere

- un compromiso político firme a favor de la integración
- una intensificación de los acuerdos institucionales
- una gestión sólida de la calidad general del proceso.

En términos más concretos, la probabilidad de que las estrategias de integración sean un éxito será mayor si incluyen

- objetivos, cuantificados en el mayor grado posible, y medidas
- aspectos europeos, nacionales, regionales y locales
- indicadores para seguir los progresos realizados y evaluar la eficacia de las políticas.

La integración es un proceso que consiste en conocer mejor las relaciones y los distintos intereses y equilibrios implicados en la búsqueda de un consenso entre las partes. Constituye, pues, un reto de modernización para las administraciones porque requiere unas prácticas distintas y una nueva cultura de gestión, más abierta, y mayor diálogo y transparencia. Esa nueva cultura se ve favorecida por una serie de instrumentos y técnicas:

- La investigación y el desarrollo, por mediación del Quinto programa marco y de la explotación de los resultados de programas anteriores, pueden contribuir a aumentar los conocimientos. La investigación puede proporcionar a quienes toman las decisiones información sobre el impacto ambiental de las actividades socioeconómicas y sobre las opciones más adecuadas para la adaptación de las políticas.
- La evaluación ambiental estratégica (EAE) constituye la garantía de que los responsables políticos, las partes interesadas y la población van a recibir información pertinente y oportuna y serán consultadas durante el proceso decisorio, y aumenta la calidad de la toma de decisiones a todos los niveles.

- La evaluación económica ayuda a comprender los costes medioambientales ocultos de una acción, y a determinar las opciones que presentan una mejor relación coste-eficacia para conseguir cada objetivo.
- Los indicadores (tanto los indicadores medioambientales genéricos que miden las presiones medioambientales, como los indicadores de integración en sectores concretos) proporcionan a los responsables políticos información objetiva que les permitirá observar la evolución de las tendencias. Con los indicadores se pretende conseguir la base de informaciones necesaria para que puedan tomarse decisiones políticas más integradas dentro de un mismo sector y entre sectores distintos, velando por que las principales preocupaciones medioambientales estén cubiertas por una política coordinada.
- Instrumentos tales como el sistema de ecogestión y ecoauditoría, una vez ampliado a todos los sectores económicos y a las autoridades públicas, serán un incentivo para la adaptación de la gestión y las estructuras administrativas.

La Agenda 2000 fue una etapa positiva que puso de manifiesto la posibilidad de poner en práctica objetivos medioambientales, económicos y sociales en las políticas agrícola, de ampliación y regional. Ahora corresponde a los Estados miembros aprovechar las oportunidades que ofrece.

La Comunidad va a tener que seguir empeñándose en conseguir que el medio ambiente forme parte de las decisiones que se adopten en todas las políticas y a nivel europeo, nacional, regional y local, si quiere cumplir sus objetivos medioambientales y estar a la altura de lo que los ciudadanos esperan de ella.

9.2. Participación de los ciudadanos y las partes interesadas

Un aspecto importante del V Programa, con su insistencia en la integración y el trabajo en colaboración con los sectores económicos, ha sido el concepto de responsabilidad compartida. La integración no funcionará si las partes interesadas no se identifican con ella y si a los ciudadanos no se les capacita para participar ofreciéndoles la información adecuada. Aunque los ciudadanos europeos manifiestan estar muy preocupados por la degradación del medio ambiente, muchas personas tienen una idea muy limitada de lo que pueden hacer para protegerlo, a pocas les merece confianza la información que se ofrece a la población y muchas dudan de la eficacia de la acción pública. La poca identificación de las partes interesadas con el V Programa ha sido una de las causas de su escaso éxito.

La Comunidad ya cuenta con instrumentos de incentivación para que los interesados asuman sus responsabilidades. Entre esos instrumentos cabe mencionar el sistema de ecoauditoría, la etiqueta ecológica, los acuerdos ambientales regulados por criterios claros, el instrumento LIFE o la financiación de actividades a favor del intercambio de experiencias y mejores prácticas (como la campaña de ciudades sostenibles). Es preciso velar ahora por que esos instrumentos se exploten al máximo. Este conjunto de instrumentos puede completarse con un régimen de responsabilidad por los daños al medio ambiente en el que cada cual rinda cuentas por su actuación. Un régimen de responsabilidad puede contribuir a que los que contaminan paguen por los daños y a que se apliquen mejor los principios de precaución y prevención de los problemas ecológicos. La factorización de los costes medioambientales de las actividades

humanas y económicas en los precios de mercado mediante instrumentos fiscales y demás instrumentos económicos, con arreglo al principio de que quien contamina, paga, constituirá un gran paso adelante.

La experiencia demuestra que cuando los ciudadanos deciden actuar, las políticas empiezan a cambiar para mejor. Si queremos modificar los comportamientos, hay que dar a los ciudadanos una información correcta y las competencias necesarias.

Es preciso reconocer, hoy más que nunca, que si disponen de información, los ciudadanos podrán hacer elecciones responsables acordes con sus propias consideraciones éticas y con el nivel generalmente alto de sensibilización ecológica. Un aspecto fundamental de la futura política tiene que ser la oferta de información actualizada sobre el estado del medio ambiente y sobre posibles formas distintas de comportamiento.

Un mayor acceso a la información y a los tribunales por cuestiones medioambientales, así como la participación ciudadana en el proceso político, pueden aumentar el interés por el entorno y promover una política sólida en la materia. El Tratado de Amsterdam (artículo 255) otorga a los ciudadanos el derecho a acceder a los documentos de las instituciones europeas. Ese derecho debe quedar reflejado antes de mayo de 2001 en los reglamentos de las instituciones europeas. El Convenio de Aarhus de 1998 (Convenio CEPE/ONU sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente), cuando se ratifique, va a desempeñar un papel importante en la "democratización" de la gestión medioambiental. El debate entre todas las partes interesadas sobre las posibles soluciones a los problemas ecológicos será, de este modo, más abierto y con una base de información más sólida. Por último, los indicadores utilizados para medir los resultados de las políticas son un instrumento práctico para garantizar la transparencia y el examen público.

Del mismo modo, la educación y formación ambiental deben recibir una financiación mayor con cargo a programas comunitarios tales como Sócrates y Leonardo da Vinci.

10. CONCLUSIONES: DEL MEDIO AMBIENTE AL DESARROLLO SOSTENIBLE, MEDIDAS PARA EL FUTURO

La evaluación del V Programa ha puesto de manifiesto los progresos realizados en materia de legislación medioambiental, pero demuestra también que, por lo que se refiere a la integración del medio ambiente en las demás políticas, los resultados han sido más modestos. No obstante, el planteamiento general del programa sigue siendo válido y constituye el punto de partida de la futura política. Los problemas más graves con que nos enfrentamos están ligados a unas pautas insostenibles de producción y consumo que:

- reducen la calidad del medio ambiente
- suscitan inquietud por motivos de salud y seguridad
- despilfarran recursos

- crean nuevas condiciones climáticas potencialmente negativas.

Hoy por hoy, la Unión dista mucho de haber alcanzado el ambicioso objetivo de un desarrollo sostenible que se fijó en el Tratado de Amsterdam. Nuestra misión ahora consiste en materializar ese compromiso. Para ello es preciso, fundamentalmente, establecer de otro modo los objetivos económicos, sociales y medioambientales de manera que resulten complementarios y contribuyan juntos a la sostenibilidad. Los resultados dependerán no sólo de la actuación a nivel comunitario sino también, en gran medida, de la voluntad de los Estados miembros de asumir sus responsabilidades.

Una estrategia a favor del desarrollo sostenible puede consistir en una serie de principios y objetivos rectores respaldados por planes de acción sobre distintos aspectos económicos, sociales y medioambientales. Uno de los pilares de la estrategia puede ser un VI Programa de medio ambiente que se refiera a las prioridades medioambientales más importantes y que establezca estrategias para los principales sectores económicos y medidas medioambientales determinantes para la sostenibilidad. El nuevo programa fijará objetivos generales que deberán traducirse en metas cuantificables para orientar la preparación tanto de las medidas relativas al medio ambiente como de las estrategias de los sectores económicos. Las prioridades en materia de medio ambiente del VI Programa deben considerarse desde el punto de vista de una Unión Europea ampliada, y una de las tareas que esta deberá asumir será la elaboración de una estrategia medioambiental para el proceso de ampliación.

Un aspecto fundamental en la preparación del VI Programa será la apertura de un amplio debate con todas las partes interesadas. El presente documento pretende ofrecer una plataforma para ese debate sobre el planteamiento general y las prioridades que deberán incluirse en el nuevo programa.