COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.12.2003
COM (2003) 745 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

REVISIÓN DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL 2003

Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible

ÍNDICE

1. Introducción 3
2. Un nuevo contexto político 4
3. Tendencias, retos y respuestas políticas 8
4. Un enfoque renovado para la política medioambiental 21
5. Nuevos Estados miembros – retos específicos para la ampliación 40
6. Dimensión internacional 44
7. Conclusiones 49

ANEXO 53

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Revisión es informar sobre los acontecimientos más importantes desde 2001 y subrayar las cuestiones prioritarias del año próximo en la UE y las políticas medioambientales nacionales. La revisión también está dirigida a la supervisión de la aplicación del 6º Programa de Acción Medioambiental de la UE (6º EAP)[1].

Esta Revisión debería situarse en el contexto de la Estrategia de Lisboa sobre la renovación económica y social puesta en marcha en 2000. En Lisboa, los líderes de la UE manifestaron su intención de convertir la UE en "*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social*" antes de 2010. La Estrategia de Lisboa se complementó con un tercer pilar medioambiental tras la adopción de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE en el Consejo Europeo de Gotemburgo en 2001[2].

La primera Revisión de las políticas medioambientales de la Unión Europea y de los Estados miembros también se deriva del Consejo Europeo de Primavera de 2003, que declaró *"el propósito de la Comisión de llevar a cabo un balance anual del proceso de Cardiff de integración medioambiental y una revisión periódica de la política medioambiental e informar con antelación para que los resultados de esos trabajos puedan tenerse en cuenta a la hora de preparar sus futuros informes de primavera, a partir de 2004"*[3].

En primer lugar, esta Revisión establece el nuevo contexto político de la política medioambiental de la UE desde la adopción de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE en 2001. Después, examina las amenazas más acuciantes para el medio ambiente y las respuestas políticas a nivel de la UE hasta la fecha. Continúa perfilando las medidas políticas necesarias para hacer del desarrollo sostenible una realidad: será necesario poner un énfasis especial en los tres objetivos transversales que apuntalan la política medioambiental –integración de las cuestiones medioambientales en otras políticas, aplicación e información. Finalmente, la Revisión considera el reto particular de la ampliación y la evolución a nivel internacional.

---

1 Decisión no 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DO L 242 de 10 de septiembre de 2002, p. 1-15.

2 Párrafos 19-32, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo (15-16 de junio de 2001).

3 Párrafo 58, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas (20-21 de marzo de 2003).

2. UN NUEVO CONTEXTO POLÍTICO

El contexto para la política medioambiental de la UE ha evolucionado de forma significativa en los dos últimos años, gracias tanto a las decisiones que afectan directamente al medio ambiente – adopción de estrategias nacionales y de la UE en materia de desarrollo sostenible, puesta en marcha del 6º Programa de Acción Medioambiental, la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible- como a los cambios en el escenario político más amplio –la ampliación de la Unión a diez nuevos Estados miembros en 2004, el debate sobre el Futuro de Europa, la actual desaceleración económica y la mayor preocupación por la seguridad.

2.1. Desarrollo sostenible en el centro del debate político

Desarrollo sostenible: una prioridad a todos los niveles de la gobernanza pública y una concienciación cada vez mayor en el sector privado

- Desde su inclusión en el Tratado en 1997, el desarrollo sostenible se reconoce como un objetivo fundamental de la UE. La adopción de la **Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE** en junio de 2001 en el Consejo Europeo de Gotemburgo marcó un momento crucial: la necesidad de perseguir el crecimiento económico, las mejoras sociales y la protección medioambiental de forma equilibrada se tradujo en una serie de objetivos y acciones específicos. La estrategia procura promover el crecimiento económico y la cohesión social sin perjudicar a la calidad medioambiental. A la inversa, implica que los objetivos medioambientales deberán compararse con sus impactos económicos y sociales y que deben diseñarse soluciones "beneficiosas para todos" dirigidas a la economía, el empleo y el medio ambiente. Esto supone un cambio radical en la forma en que la política medioambiental se ha concebido y diseñado hasta ahora.

- En 2002, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el **6º Programa de Acción Medioambiental** (6º EAP) que establecía la hoja de ruta medioambiental de la UE para los próximos diez años. El 6º EAP es el vehículo principal para la consecución de los objetivos medioambientales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Establece objetivos ambiciosos, a menudo cuantificados, que enfatizan los compromisos a largo plazo de la Unión para la protección medioambiental y, en consecuencia, proporciona un marco predecible para los agentes públicos y privados en Europa y el resto del mundo.

- A nivel internacional, la segunda **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible** (WSSD) celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002 aportó nuevos bríos a la dimensión global del desarrollo sostenible diez años después de Río.

- A nivel nacional, antes de 2001, sólo unos cuantos Estados miembros de la UE habían desarrollado **estrategias nacionales de desarrollo sostenible.** Hoy en día, la mayoría de los Estados miembros y países en fase de adhesión han adoptado dichas estrategias, en línea con la fecha objetivo de 2005 del Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo.

- Numerosas autoridades públicas de toda Europa se han mostrado activas en la elaboración de **Agendas Locales y Regionales 21,** es decir, programas de desarrollo sostenible a nivel local.

- El **sector privado** está demostrando un creciente interés en el desarrollo sostenible, especialmente a través del desarrollo de las estrategias de Responsabilidad Social

Corporativa y Medioambiental y otras iniciativas voluntarias que incluyen acciones específicas para mejorar su comportamiento medioambiental.

Estos hecho indican un mayor conocimiento de las interdependencias entre los objetivos económicos, sociales y de política medioambiental y un compromiso a largo plazo hacia la coherencia política.

Un escenario político evolutivo que afecta a la agenda del desarrollo sostenible

– La **ampliación** de la UE a diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004 aportará una serie única de nuevos activos medioambientales –incluidas una rica diversidad biológica y extensas áreas de espacios relativamente silvestres- pero también representa un reto importante para la política medioambiental de la UE dada la magnitud del desarrollo de las capacidades y de las necesidades de financiación en el contexto de la aplicación y ejecución del acervo.

– Directamente relacionado con la ampliación está el actual debate sobre el **Futuro de Europa.** Tomando como base el trabajo de la Convención, la Conferencia Intergubernamental decidirá la arquitectura de la Unión ampliada, dotándola de un Tratado constitucional. Este Tratado constituirá el nuevo marco institucional dentro del cual se progresará en la protección medioambiental y el desarrollo sostenible. Ya que el medio ambiente sigue ocupando el primer puesto en la lista de las cuestiones prioritarias para los ciudadanos de la UE, el reto consiste en asegurar que el nuevo Tratado no sólo preserve el acervo medioambiental de la UE, sino que también contribuya a realzarlo.

– El deteriorado clima socioeconómico que predomina desde 2001 ha elevado **el crecimiento y el empleo al primer puesto de la agenda política.** En línea con el objetivo fundamental del desarrollo sostenible, los esfuerzos actuales para abordar las cuestiones de crecimiento y empleo también deberían tener en cuenta los aspectos medioambientales. Es necesario concebir soluciones innovadoras para maximizar la eficiencia de los recursos y minimizar los impactos sobre el medio ambiente.

– Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y sus repercusiones –incluidas las guerras de Afganistán e Iraq- han generado **mayores preocupaciones sobre la seguridad.** Esto ha tenido implicaciones para la política medioambiental de la UE. La seguridad medioambiental –a saber, las relaciones entre la escasez de recursos y el conflicto, las consecuencias de la guerra para el medio ambiente, etc. –y la protección civil –es decir, la preparación y reacción frente a los ataques terroristas con implicaciones medioambientales- han alterado la agenda política; sin embargo, el reto del desarrollo sostenible sólo puede abordarse de forma efectiva mediante la persecución continuada de un enfoque multilateral.

Este nuevo contexto político crea una serie de desafíos a los que debe enfrentarse la política medioambiental de la UE para integrarse plenamente en el enfoque del desarrollo sostenible.

2.2. Retos futuros para la política medioambiental

La política medioambiental de la UE se enfrenta a los cinco retos principales siguientes:

i. Integrar plenamente la dimensión medioambiental en la Estrategia de Lisboa

En muchos aspectos, el concepto de desarrollo sostenible sigue siendo difícil de aprehender. A veces, los responsables políticos lo interpretan erróneamente como un nuevo envoltorio de la

política medioambiental. Con frecuencia no lo identifican con un planteamiento equilibrado de los pilares económico, social y medioambiental y con la necesidad de situar las tres dimensiones al mismo nivel. Esto es cierto en cuanto a la UE: la aparición del desarrollo sostenible como tema central en el debate político a nivel de la UE ha dado como resultado la inclusión de una dimensión medioambiental en el Informe de Primavera desde 2002. No obstante, el medio ambiente aún figuraba como un añadido al resto del Informe en 2002 y 2003.

Sin embargo, nuestras previsiones socioeconómicas a largo plazo dependerán en gran medida de nuestra habilidad para considerar el medio ambiente como un componente clave de la política socioeconómica. Negar la dimensión medioambiental acarrea costes ocultos –como los costes sanitarios por la deficiente calidad del aire y los costes económicos del saneamiento de la contaminación– y riesgos inherentes, que podrían inhibir la capacidad de la UE para lograr los objetivos de Lisboa. Más allá del argumento económico, existe una creciente concienciación de que, si no se abordan, las causas en el origen de muchos problemas medioambientales de largo plazo plantearán serios riesgos a la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

ii. Desarrollar soluciones beneficiosas tanto para el medio ambiente como para la economía

Un pilar medioambiental sólido, cada vez más dependiente de los instrumentos de mercado y basado en la rentabilidad, puede contribuir a la consecución de los objetivos de Lisboa. Si se abordan de una manera equilibrada los compromisos[4] entre objetivos económicos y medioambientales es posible encontrar soluciones positivas para ambos sectores y reforzar el desarrollo sostenible. Con normas ambientales más estrictas pueden generarse, además, nuevas oportunidades económicas, sobre todo si se fomenta el desarrollo de nuevas tecnologías. Esto puede impulsar el objetivo fundamental de Lisboa de hacer de la UE el escenario de una actividad innovadora y una sociedad basada en el conocimiento para 2010.

El Plan de Actuación en Materia de Tecnología Medioambiental de la UE (ETAP) programado para finales de 2003, propondrá pasos concretos y un marco global para incrementar las sinergias entre protección medioambiental, crecimiento económico e inclusión social.

iii. Articular mejor los esfuerzos hacia el desarrollo sostenible a todos los niveles de la gobernanza

El desarrollo sostenible no puede alcanzarse por países o regiones individuales actuando de forma aislada. Requiere acción a todos los niveles de gobernanza, que las prioridades a todos los niveles se articulen mejor y que las actividades se aúnen para servir a un objetivo común.

En este contexto, sería útil introducir el Método Abierto de Coordinación (OMC)[5] que está en la esencia de la Estrategia de Lisboa y que por el momento no se ha utilizado en el terreno medioambiental.

---

4 Véase la Sección 4.1.1. - Mejorar la elaboración de la política medioambiental - Incrementar la coherencia de las políticas (evaluación del impacto)

5 El Consejo Europeo de Lisboa (párrafo 37, Conclusiones de la Presidencia, 23-24 de marzo de 2000) introdujo el Método Abierto de Coordinación, definido como "manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que establezcan a corto, medio y largo plazo;

iv. Hacer de la ampliación un éxito en el terreno medioambiental

Tanto la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE como el 6º EAP incluyen la ampliación en su ámbito y fueron diseñados para la Unión ampliada. Los países en fase de adhesión ya han dado pasos de gigante en la mejora de la protección medioambiental y el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE. Sin embargo, es necesario superar importantes problemas institucionales y financieros para aplicar y hacer cumplir la legislación adoptada.

Además, la acción emprendida para mejorar la infraestructura y el nivel de vida en los países en fase de adhesión y cumplir, al mismo tiempo, las expectativas legítimas de los ciudadanos, podría aumentar las presiones sobre el medio ambiente.

Hacer frente a estos retos debería seguir siendo una prioridad durante el periodo post-adhesión.

v. Reforzar la credibilidad internacional obtenida por la UE en los últimos años

El liderazgo de la UE fue decisivo para lograr un resultado satisfactorio en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Gracias a su papel activo en la Cumbre, la actuación a nivel interno para cumplir su objetivo de Kioto y la promoción de otros acuerdos y convenios medioambientales internacionales clave, la UE ha confirmado su liderazgo mundialmente reconocido en cuestiones de medio ambiente. Aunque esto aporta mayores beneficios a la UE, también implica la obligación de cumplir con sus compromisos.

La credibilidad así obtenida aumentará la capacidad de la UE para convencer a los socios, especialmente a los países en vías de desarrollo, para que tengan más en cuenta las cuestiones medioambientales a la hora de decidir sus propios caminos hacia el desarrollo socioeconómico. A este respecto, la iniciativa de la Presidencia griega, respaldada por el Consejo Europeo de Tesalónica[6],de promover el establecimiento de la diplomacia europea para el medio ambiente y el desarrollo económico, podría representar un vehículo útil para coordinar mejor la acción de la UE y la nacional.

Superar los retos anteriores ayudará, con el tiempo, a lograr el equilibrio deseado entre los pilares socioeconómico y medioambiental del desarrollo sostenible. Las preocupantes tendencias medioambientales observadas en el momento del lanzamiento de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE han continuado y hacen necesario redoblar los esfuerzos a medio y largo plazo. Constituyen un claro recordatorio de la urgente necesidad de poner un énfasis renovado en la aplicación del capítulo dedicado al medio ambiente en la agenda de la Unión para el desarrollo sostenible.

- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;

- Plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;

- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

6 Párrafos 76-77, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tesalónica (19-20 de junio de 2003).

3. TENDENCIAS, RETOS Y RESPUESTAS POLÍTICAS

Esta sección está estructurada en torno a las cuatro cuestiones prioritarias del 6º EAP (cambio climático, naturaleza y biodiversidad, gestión de los recursos y medio ambiente y salud). Cada sección resume brevemente las tendencias y los desafíos clave y describe las respuestas políticas recientes.

3.1. Cambio climático

La década de 1990 fue la más calurosa en 150 años. La evidencia sugiere que el cambio climático no sólo está teniendo lugar, sino que está afectando directamente a la Unión Europea. Se prevé que las temperaturas medias asciendan aún más con un incremento entre 1,4ºC y 5,8ºC en los próximos cien años, con el consiguiente aumento del riesgo de sequías e incendios forestales si no se corrige el cambio climático. Se prevé que la Europa del Este y Meridional se verá especialmente afectada. Además, algunas partes de Europa pueden experimentar mayores precipitaciones y más intensas, lo que incrementará el riesgo y frecuencia de las inundaciones, similares a las que afectaron a Europa en 2001 y 2002.

La UE ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de una respuesta multilateral al cambio climático. Rescató con éxito el Protocolo de Kioto de 2001 junto con socios de todo el mundo tras la retirada de EEUU. Al ratificarlo el 31 de mayo de 2002, la UE se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero un 8% para 2008-2012 partiendo de los niveles de 1990.

Los últimos datos disponibles demuestran que en 2001 las emisiones de la UE fueron un 2,3% inferiores a las de 1990, lo que indica que la UE ha perdido parte del terreno ganado en 1999 y 2000, cuando los niveles de emisión se habían reducido un 4% por debajo de los niveles de 1990 (véase la figura 1 del Anexo). Si la UE quiere cumplir su objetivo de Kioto de una reducción del 8% para 2008-2012, y a su vez mantener su papel de liderazgo en relación con el cambio climático, es necesaria una aplicación más estricta por parte de los Estados miembros de las medidas pertinentes de la UE recientemente adoptadas, y puede ser necesaria una acción adicional.

Las causas del cambio climático, en particular las emisiones de gases de efecto invernadero de los sectores de la industria, el transporte y la energía (véase la figura 2 del Anexo), están firmemente enraizadas en la estructura de la economía. Por ello, sólo se podrá abordar la cuestión con una serie de medidas integradas, acompañadas de un liderazgo decidido y del compromiso de todas las partes. En este contexto, **la introducción de instrumentos flexibles basados en el mercado tiene por objeto contribuir a la reducción del cambio climático con un coste inferior para la industria. Adicionalmente, la cuestión del cambio climático sólo se resolverá si la dimensión medioambiental se integra plenamente en otras áreas políticas, particularmente la energía, el transporte y la industria.**

Prioridades

3.1.1. Aplicar medidas identificadas por el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)

El Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC) se estableció en junio de 2000 como una actividad intersectorial para identificar las medidas más rentables requeridas para cumplir los objetivos de Kioto de la UE. Está basado en un proceso participativo y fomenta la integración de políticas, especialmente la energía, el transporte, la industria y la investigación.

El PECC es el instrumento principal de la UE para identificar las medidas conducentes a reducir las emisiones y ya ha dado como resultado varias medidas importantes. En octubre de 2001, la adopción del proyecto de Directiva de la Comisión sobre el Comercio de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero supuso un hito para la legislación medioambiental. La Directiva entró en vigor en Octubre de 2003[7]. El plan de la UE es el primer plan multinacional de comercio de emisiones del mundo.

La Directiva ejemplifica el planteamiento flexible elegido por la UE para cumplir las obligaciones de Kioto de una forma rentable. El sistema de optimización de costes para toda la Unión previsto en la Directiva ofrecerá beneficios económicos sustanciales en comparación con un escenario en el que se hubieran aplicado sistemas nacionales de comercio de emisiones independientemente unos de otros o se hubieran utilizado instrumentos reguladores más tradicionales[8].

Además, la Comisión presentó recientemente una ambiciosa propuesta para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero fluorados en un 25% para 2010.

A pesar de estos importantes avances, los resultados del segundo Informe sobre el Progreso del PECC, publicado en abril de 2003[9], carecen de ambigüedad: las medidas aplicadas actualmente no permitirán que la UE alcance su objetivo de Kioto. Esto supone un fuerte incentivo para acelerar el ritmo de la aplicación de las medidas identificadas en el PECC y reforzarlas con un proceso sólido de supervisión y revisión en aquellas áreas donde más se necesita la acción. Una serie de medidas clave se encuentran en avanzado estado de preparación, en especial las propuestas sobre servicios energéticos y requisitos de eficiencia mínimos para equipo de consumo.

3.1.2. Fomentar la integración de las cuestiones del cambio climático en otras políticas

En 2000, las industrias **energéticas** fueron las causantes del 27% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE (véase la figura 2 del Anexo I). Mejorar la eficiencia energética es una prioridad. Las subvenciones a la energía perjudicial para el medio ambiente se analizarán dentro del marco del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la seguridad del Abastecimiento Energético, teniendo en cuenta los impactos económicos, sociales, de seguridad y medioambientales, con vistas a hacerlas desaparecer progresivamente en línea con los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE[10] y el 6º EAP[11].

Desde la puesta en marcha del PECC se han dado pasos positivos. Los hitos incluyen medidas de promoción para la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovables[12], la mejora

---

7 Directiva 3003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, D.O. L 275/32 de 25 de octubre de 2003

8 Para más información acerca de la Directiva sobre el Comercio de Emisiones, véase la sección 1 en el Anexo.

9 El segundo Informe sobre el Progreso del PECC "¿Podemos cumplir nuestros objetivos de Kioto?", abril de 2003 . http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm

10 Comunicación de la Comisión *"Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible"*, COM(2001)264final de 15 de mayo de 2001 (p.10): "*Eliminación progresiva de las subvenciones a la producción y al consumo de combustibles fósiles antes del año 2010*."

11 Primer guión del apartado 4 del artículo 3: *"alentar reformas de aquellas subvenciones que tengan considerables efectos negativos para el medio ambiente y sean incompatibles con un desarrollo sostenible, estableciendo entre otras cosas, en la revisión intermedia, una lista de los criterios que permitan registrar tales subvenciones negativas con vistas a su eliminación gradual*".

12 Los Estados miembros están aplicando actualmente esta Directiva. La Comisión está realizando un seguimiento activo de las medidas necesarias para lograr el 22% del consumo bruto de energía a partir de fuentes de energía renovables para 2010. La Comisión presentará un informe al Consejo y al Parlamento Europeo en mayo de 2004.

del rendimiento energético de los edificios[13] y la promoción de la producción combinada de calor y electricidad[14]. Otro paso positivo es la Directiva en lo que respecta al etiquetado energético de los acondicionadores de aire de uso doméstico[15]. Los efectos de estas medidas serán observables en el futuro.

En relación con los impuestos sobre productos energéticos, la adopción en 2003 de una Directiva sobre imposición de los productos energéticos[16], tras una propuesta de la Comisión de 1997, representa un avance positivo. La nueva Directiva garantizará que el tipo de imposición mínimo sobre los productos petrolíferos, que siguen representando más del 40% del consumo energético interior bruto de la UE (véase la figura 3 del Anexo), recupere en términos reales los niveles de 1992. También introduce tipos mínimos para una variedad de productos energéticos de sustitución cuyo uso también produce emisiones. No obstante, la directiva sólo generará incrementos limitados en los niveles de imposición sobre la energía en una serie de Estados miembros, por lo que es improbable que el impacto sobre la eficiencia energética y las emisiones sea importante.

Serán necesarios esfuerzos adicionales para detener las tendencias insostenibles en el sector de la energía. Mientras que el consumo energético interior total de la UE ha aumentado constantemente, alrededor de un 1% anual desde 1985, el porcentaje correspondiente a las energías renovables sigue siendo bajo, un 6% aproximadamente (véase la figura 3 del Anexo). En los países en fase de adhesión ese porcentaje se sitúa en el 5%[17]. Las últimas previsiones de la Agencia Europea del Medio Ambiente indican que, de no adoptarse medidas políticas adicionales, la UE no alcanzará su objetivo indicativo del 12% para 2010. Tampoco es probable que la UE pueda alcanzar su objetivo indicativo de generar el 22% del consumo bruto de electricidad a partir de fuentes renovables para 2010 (véase la figura 4 del Anexo).

En 2000, el **transporte** no sólo era responsable de aproximadamente el 21% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, sino que era el único sector en el que las emisiones estaban aumentando (figura 5 del Anexo). Además, las tendencias no son halagüeñas en los países en fase de adhesión. Se ha producido un drástico descenso en el transporte ferroviario y de autobuses y un mayor crecimiento del transporte aéreo y de vehículos privados que en la UE.

Se han adoptado medidas positivas en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, el 6º Programa de Acción Medioambiental y el Libro Blanco sobre Política Europea de Transportes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte, incluida la Directiva sobre biocombustibles, con el objetivo previsto de una cuota de mercado del 5,75% de combustibles alternativos para 2010, la propuesta de una modificación de la Directiva Eurovignette, medidas sobre la imposición de los carburantes y la Directiva sobre imposición de los productos energéticos

---

13 Se calcula que esta Directiva, en vigor desde enero de 2003, tiene un potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de 35-45 Mt CO_2eq, como se menciona en el segundo informe de progreso del PECC (p.13)

14 El potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de esta medida se calcula en 65 Mt CO2/año.

15 Propuestas de Directivas 2002/31/CE y 2002/40/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 2002, por las que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 92/75/CEE del Consejo en lo que respecta al etiquetado energético de los acondicionadores de aire de uso doméstico. El objetivo de estas Directivas, que entraron en vigor en enero de 2003, es influir en el comportamiento del consumidor mediante etiquetas, expuestas en el punto de venta, que indiquen el rendimiento energético del aparato.

16 La Directiva sobre imposición de los productos energéticos (2003/96/CE) entrará en vigor el 1 de enero de 2004.

17 Varios países candidatos, sin embargo, registran un alto porcentaje de consumo de energías renovables – Letonia (30%), Estonia, Rumania y Eslovenia (11% cada uno).

que permite a los Estados miembros aplicar tipos de imposición más bajos para los combustibles alternativos que generen menos emisiones de CO_2.

Las medidas anteriores, cuyos efectos se observarán en el futuro, constituyen pasos importantes para lograr el objetivo establecido de provocar un cambio modal del transporte por carretera y avión al transporte público de pasajeros por ferrocarril y vías navegables, y asegurar que los costes medioambientales de los diferentes modos de transporte se recojan mejor en los precios cobrados a los usuarios, y a su vez lograr el objetivo de desvincular los efectos perjudiciales para el medio ambiente del aumento del transporte y del crecimiento del PIB. Sin embargo, serán necesarios esfuerzos adicionales para que la UE pueda cumplir sus compromisos de Kioto, y con vistas a compromisos futuros[18].

La agricultura, que en 2000 representaba aproximadamente el 10% del total de las emisiones, sigue siendo una fuente principal de emisiones de metano[19] y óxido nitroso[20], dos de los gases de efecto invernadero más importantes[21]. La revisión en profundidad de la Política Agrícola Común (PAC) acordada en 2003, que introduce una mayor financiación para el desarrollo rural, es un paso positivo que podría llevar a la reducción de las emisiones en el sector agrícola[22]. La evaluación a medio plazo de los planes de desarrollo rural en 2004 ofrecerá una valiosa oportunidad para articular mejor las políticas agrícolas y de cambio climático.

Para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE y mejorar la coherencia política, las cuestiones relativas al cambio climático deberían integrarse mejor en la **política de cohesión** de la UE. En sus recientemente adoptadas Orientaciones Revisadas, la Comisión ha sugerido que los Estados miembros tengan especialmente en cuenta los objetivos de promover medidas de eficiencia energética y de incrementar el porcentaje correspondientes a las fuentes de energías renovables en la producción de electricidad hasta el 22%, junto con el objetivo del 5,75% respecto al uso de biocombustibles en el transporte. Las autoridades locales y regionales deberían adoptar estas Orientaciones de la Comisión y buscar al mismo tiempo el mejor uso de los Fondos Estructurales para impulsar el desarrollo económico regional.

3.2. Naturaleza y biodiversidad

La biodiversidad refleja la complejidad, el equilibrio y el estado de los diferentes ecosistemas. La biodiversidad no sólo realiza funciones fundamentales para el sustento de la vida, también constituye la base de importantes actividades económicas, recreativas y culturales. La merma de la

---

[18] véase el segundo Informe de Progreso del PECC, p.14: "*la limitación de las emisiones de los gases de efecto invernadero requerirá en el sector del transporte el desarrollo de nuevas estrategias y políticas y medidas reforzadas en el futuro. Esto es necesario para preservar las reducciones globales que se logran con vistas a cumplir el objetivo del primer compromiso, e incluso más importante, con vistas a futuros periodos de compromiso.*"

[19] CH_4. Las emisiones de metano se generan principalmente por la fermentación entérica y la manipulación de estiércol

[20] N_20 – las emisiones de óxido nitroso pueden ser de tres tipos principalmente: 1) emisiones directas de los suelos agrícolas y sistemas de producción animal; 2) emisiones indirectas que tienen lugar después de que el nitrógeno se haya perdido en el campo como óxidos de nitrógeno (NOx) o amoniaco (NH_3) o después de la lixiviación o vertido de nitratos; 3) emisiones resultantes de la quema agrícola.

[21] Además, el declive de la materia orgánica del suelo en las tierras de cultivo podría contribuir sustancialmente a las emisiones de CO_2 pero las cifras a nivel europeo son muy inciertas. La cuantificación de las emsisiones de gases de efecto invernadero biosféricas se ha abordado por tanto como una prioridad de la investigación dentro del 6º Programa Marco de IDT de la UE.

[22]véase Véase 3.2 para más información sobre la reforma de la PAC

biodiversidad[23] constituye por tanto una gran preocupación. En la WSSD de Naciones Unidas celebrada en Johannesburgo, las partes se comprometieron a reducir de forma significativa el índice de pérdida de diversidad biológica para 2010. La UE ha llegado incluso más lejos comprometiéndose a detener la pérdida de diversidad biológica para 2010[24].

Para cumplir estos objetivos, las prácticas actuales de agricultura y pesca, que ejercen una presión considerable en la biodiversidad, deben hacerse más sostenibles gracias a la **mayor integración de las consideraciones medioambientales.**

Paralelamente, es necesario enfrentarse a las dificultades en la protección de la biodiversidad, como reflejan los problemas de aplicación de Directivas del tipo de las Directivas sobre aves y hábitats, y con la financiación de la red Natura 2000. **Deben encontrarse soluciones para las actuales dificultades de aplicación y deben evaluarse mejor las presiones sobre el medio ambiente a través de indicadores efectivos.**

Prioridades

3.2.1. Dirigirse hacia una política agrícola más sostenible

Bajo la reforma recientemente acordada de la Política Agrícola Común (PAC), la gran mayoría de los pagos directos de la UE deben desvincularse de la producción. Debe realizarse un pago agrícola único a los agricultores de la UE, independiente de la producción. Además, este pago estará vinculado al respeto medioambiental y a las normas de seguridad de los alimentos, incluidas las disposiciones de las Directivas sobre Aves y Hábitats, y la obligación de mantener las tierras agrícolas en buen estado agrícola y medioambiental. Se espera que la introducción de esta desvinculación reduzca los incentivos de los métodos agrícolas intensivos y fomente una agricultura más sostenible.

Además, el apoyo al desarrollo rural debe aumentar sustancialmente mediante la transferencia de las cantidades resultantes del ahorro conseguido gracias a la reducción de los pagos directos efectuados a explotaciones agrícolas que reciben dichos pagos más allá de un determinado umbral, lo que permitirá la introducción de nuevas medidas para impulsar la producción de calidad y promover la protección medioambiental. Esto ayudaría a favorecer prácticas agrícolas más benignas desde el punto de vista del medio ambiente, como la agricultura biológica (véase la figura 6 del Anexo).

3.2.2. Hacer más ecológica la Política Pesquera Común

A pesar de las medidas adoptadas recientemente, en la actualidad se considera que numerosas poblaciones de peces en aguas europeas se encuentran por debajo de los límites biológicos de seguridad (véase la figura 7 del Anexo). Es necesario adoptar medidas adicionales para asegurar la explotación sostenible de los recursos pesqueros con el fin de evitar un perjuicio económico más grave a largo plazo para las comunidades pesqueras y para el medio ambiente marino. Las subvenciones contraproducentes se están retirando progresivamente y deben tomarse las medidas oportunas para ayudar a las comunidades pesqueras a adaptarse a un nivel inferior de actividad de pesca en consonancia con las líneas de la Reforma de la PPC. En caso de aplicarse, el enfoque del sector pesquero desde el ecosistema, los planes plurianuales para las capturas, la acción basada en el asesoramiento científico y las reducciones de las subvenciones planteadas en las Propuestas de la Comisión, mejorarían las expectativas de recuperación de las poblaciones de peces de la UE.

---

[23] Tal como se documenta en la lista roja de especies amenazadas y en peligro de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

[24] Apartado 31, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo (15-16 de junio de 2001).

3.2.3. Mayor protección de los suelos y del medio ambiente marino

Además de proporcionar la base de la producción agrícola y del sector pesquero, los suelos y los océanos también son reservas inmensas de diversidad biológica. Existen pruebas de que tanto los suelos como los océanos se encuentran bajo la amenaza cada vez mayor de una serie de actividades humanas que provocan, en el caso de los suelos, problemas como la erosión, la disminución de la materia orgánica y de la biodiversidad, la contaminación local y difusa, el sellado, la compactación y la salinización. En el caso de los océanos, los problemas van desde la disminución de los recursos pesqueros y la eutrofización a los impactos sobre la biodiversidad por la introducción de especies no indígenas y el vertido deliberado o accidental de carburantes al mar. En consecuencia, es esencial proteger mejor los océanos y los suelos. Para ello debe adoptarse un planteamiento integrado, incluida la cofinanciación apropiada a través de la política de cohesión para cubrir adecuadamente la dimensión territorial.

Un primer paso fue la adopción de las Comunicaciones "Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino"[25] y "Hacia una estrategia para la protección de los suelos europeos"[26] en 2003. Estas comunicaciones proporcionan el marco dentro del que se recopilarán los datos necesarios para desarrollar planes de actuación, en cooperación con todos los participantes con vistas a desarrollar estrategias exhaustivas para los suelos y el mar.

3.2.4. Mejorar la aplicación en el ámbito de la protección de la naturaleza

La clave para mejorar la aplicación de la legislación sobre naturaleza y biodiversidad y en otras áreas es tener en cuenta los problemas de aplicación ya desde la fase de formulación –como en el caso de la Directiva Marco relativa al agua. Además, es necesario que la Comisión desempeñe un papel activo en la prestación de apoyo y consejo a los Estados miembros una vez se haya promulgado legislación –como se hace actualmente para mejorar la aplicación de las Directivas sobre aves y hábitats.

La aplicación de las **Directivas sobre aves y hábitats** ha resultado difícil. Las infracciones en relación con las dos Directivas representan más de una cuarta parte de los casos en los que la Comisión Europea ha adoptado medidas legales (véase la figura 8 del Anexo). Se están desarrollando nuevas formas de trabajo con los Estados miembros para mejorar la aplicación de estas dos Directivas, que darán lugar a importantes progresos.

El ritmo de los **esfuerzos de orientación** sobre la aplicación de las dos Directivas se ha acelerado desde 2000. En ese año se publicó un documento de interpretación sobre la gestión de Natura 2000, "red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación" regulada por la Directiva sobre hábitats. Los documentos de orientación sobre la caza y la gestión forestal se publicarán en breve. Además, en 2001 se puso en práctica una "Iniciativa de Caza Sostenible" en forma de diálogo constructivo con los Estados miembros y los agentes implicados en cuestiones de caza y conservación.

En relación con los requisitos respecto a las **posibilidades de financiación de Natura 2000,** los instrumentos existentes como el programa LIFE-Naturaleza y los Planes de Desarrollo Rural con arreglo a la PAC ya ofrecen importantes posibilidades. Lo mismo cabe decir de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que establecen como condición para conceder la financiación

---

[25] Comunicación de la Comisión – "Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino" COM(2002)539final de 2 de octubre de 2002.

[26] Comunicación de la Comisión – "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo", COM(2002)179final de 16 de abril 2002

el cumplimiento de Natura 2000. La Comisión está trabajando actualmente en una Comunicación sobre las posibilidades de financiación futura específica de la UE para Natura 2000.

Con respecto a la **supervisión de los avances en la declaración de espacios Natura 2000**, la Comisión está utilizando un barómetro de "distancia respecto del objetivo". Una vez completadas las declaraciones, la Comisión desarrollará un barómetro del progreso de la gestión del espacio. Paralelamente, la Comisión ha propuesto ampliar en dos años la tercera fase del programa LIFE especialmente con vistas a apoyar la gestión de los espacios declarados a nivel nacional y regional, llenando así el vacío entre el final de esta tercera fase y las nuevas perspectivas financieras. Además, la Comisión desarrollará indicadores y sistemas de información geográfica para evaluar la gestión y supervisión de los espacios Natura 2000 por parte de los Estados miembros.

3.2.5. Destacar mejor las tendencias en el área de la biodiversidad

La Comisión ha puesto en marcha recientemente una **amplia revisión con carácter consultivo de la política sobre biodiversidad de la UE.** Esta revisión evaluará el progreso a nivel de la UE y de los Estados miembros en la aplicación de la Estrategia sobre Biodiversidad de la CE y los Planes de Acción, la efectividad de las medidas adoptadas en términos de impacto sobre el índice de pérdida de diversidad biológica y la conveniencia de los objetivos y medidas propuestos dentro del contexto del objetivo de biodiversidad para 2010 y de la ampliación. Sobre esta base, una Comunicación de la Comisión, prevista para junio de 2004, hará recomendaciones sobre una serie de medidas prioritarias con una selección de agentes, calendarios y recursos[27].

Parte del proceso de concienciación en cuanto a las tendencias de la biodiversidad es el desarrollo del marco de supervisión e información frente a la estrategia sobre biodiversidad y los planes de acción. La Comisión trabaja activamente con la Agencia Europea del Medio Ambiente de cara al **establecimiento de una serie de indicadores de aplicación sobre biodiversidad** sobre la base del progreso logrado respecto a los instrumentos para medir la biodiversidad, incluidas las normas de supervisión y vigilancia de los hábitats y las especies de interés europeo. Estas normas, junto con los esfuerzos continuados de investigación para mejorar la base de conocimientos permitirán a la UE "tomar el pulso" a la biodiversidad europea, algo fundamental para evaluar las acciones políticas en este sector (véase la figura 9 del Anexo).

3.2.6. Fortalecer la protección de la biodiversidad a nivel internacional

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) es el instrumento internacional clave para la conservación y uso sostenible de los recursos biológicos. Para aumentar la eficacia del CBD sobre el terreno, la Comisión ha estado apoyando activamente el establecimiento de nuevos instrumentos[28] y un cambio de enfoque desde el desarrollo político a la aplicación. La Comisión también se muestra activa en otros acuerdos internacionales sobre biodiversidad, como la

---

[27] Este ejercicio responde a lo establecido en el apartado 12 del capítulo IV de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad (COM (1998) 42) de 4 de febrero de 1998

[28] Tales como el Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la meta de "reducir de modo eficaz el índice de pérdida de la diversidad biológica antes de 2010" y el desarrollo, gracias a los esfuerzos de la Comisión, de un Programa de Trabajo revisado y completo sobre Silvicultura y de las Directrices sobre el Acceso y Distribución de los Beneficios que se derivan del uso de los Recursos Genéticos y de los Principios Orientativos sobre las Especies Invasoras.

Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)[29].

La capacidad de los acuerdos internacionales sobre biodiversidad para conseguir reducir de forma sustancial la pérdida de diversidad biológica también depende de la aplicación efectiva de estos acuerdos por todas las Partes. Concebir maneras de promover la aplicación de estos acuerdos en los países en vías de desarrollo es, en consecuencia, una prioridad para la acción internacional de la UE en cuestiones de medio ambiente[30].

Una importante iniciativa adicional de la UE en el ámbito de la biodiversidad internacional es el Plan de Acción de la Comisión: la ejecución de la legislación forestal, la gobernanza[31] adoptada en mayo de 2003 para luchar contra la tala ilegal de árboles en línea con los compromisos de la Cumbre de Johannesburgo de la UE. Las medidas establecidas en el Plan de Acción incluyen apoyo para la mejora de la gobernanza en los países productores de madera, asociaciones voluntarias con países productores de madera para garantizar que sólo entra en el mercado de la UE madera lícitamente obtenida y esfuerzos para desarrollar la cooperación internacional con el fin de luchar contra el tráfico de madera obtenida ilegalmente.

3.3. Gestión de recursos

La Estrategia de Lisboa establece el ambicioso objetivo de lograr una tasa de crecimiento económico del 3% anual, lo que duplicaría aproximadamente el PIB en 25 años. Sin embargo, si hemos de evitar los costes sociales y medioambientales adicionales, como el continuo crecimiento de los volúmenes de residuos, debemos romper el fuerte vínculo histórico entre crecimiento del PIB y presión medioambiental. Desvincular el deterioro medioambiental del crecimiento económico también es una cuestión central de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE[32]. Una de las formas de lograrlo es a través de un incremento significativo de la eficiencia de los recursos.

La eficacia de las materias primas y del uso de la energía han experimentado un crecimiento en muchos países de la UE. No obstante, gran parte de esta mejora se ha logrado gracias a las economías de muchos países de la UE, que han pasado de ser economías de fabricación a economías de servicios en las décadas de 1980 y 1990 (véase la figura 10 del Anexo).

Para lograr la desvinculación, el reto consiste en **desarrollar nuevas pautas más sostenibles de producción y consumo** como se insistió en el Plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo. Mediante el desarrollo con éxito de un programa de diez años para la producción y el consumo sostenibles, la UE garantizaría que su acción interna fuera coherente y respaldara sus compromisos internacionales, impulsando el liderazgo de la UE en relación con el desarrollo sostenible.

Prioridades

---

29 La Comisión apoya especialmente la inclusión en los apéndices de la CITES de especies adicionales de peces y madera, y está dando los pasos para aplicar estos compromisos en la legislación CE

30 Véase la Sección 6 – Internacional.

31 COM(2003)251final de 21 de mayo de 2003.

32 La importancia de la desvinculación fue reconocida en la Propuesta de la Comisión para una estrategia de desarrollo sostenible en la UE que establecía el objetivo principal de "desvincular el crecimiento económico, el uso de recursos y la producción de residuos.". Éste fue reafirmado en el Consejo Europeo de Primavera de 2003 (véase el párrafo 53 de las Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, Consejo Europeo, 20-21 de marzo de 2003).

3.3.1. Intensificar los esfuerzos hacia un uso más sostenible de los recursos

La desvinculación es el objetivo fundamental al que contribuirá la Estrategia Temática de la Comisión sobre la Gestión de los Recursos[33]. Como la aplicación de nuevas políticas y la adaptación de las existentes para lograr la desvinculación necesaria de los impactos medioambientales negativos relacionados con los recursos del crecimiento económico será un proceso de larga duración, la escala de tiempo de la estrategia es de 25 años.

En 2004 se propondrá una estrategia completa basada en un proceso abierto y de colaboración que implique a las instituciones comunitarias y a los agentes interesados.

Se dará prioridad a tres elementos estratégicos a lo largo del desarrollo de la estrategia. En una primera fase, la estrategia se centrará en la recopilación de conocimientos para determinar qué recursos plantean mayores problemas en términos de los impactos medioambientales asociados con su uso, teniendo en cuenta las posibilidades tecnológicas y las consideraciones socioeconómicas. Un objetivo clave será colmar las lagunas actuales en relación con las vías de propagación de los recursos en la economía y sus impactos en el medio ambiente. Sobre la base de este conocimiento, la estrategia evaluará en qué medida las elecciones políticas son compatibles con el objetivo global de la desvinculación. Eventualmente, se propondrán acciones para tener más en cuenta las consideraciones sobre el uso de los recursos en la formulación de políticas en otros sectores.

Esta estrategia se verá respaldada por una Política de Productos Integrada[34] combinada con una Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos[35].Tomando como base un amplio proceso consultivo con todos los interesados, estas iniciativas considerarán los impactos medioambientales desde la perspectiva del ciclo de vida de los productos con objeto de reducir la contaminación, facilitar el reciclado siempre que esté económicamente justificado y reducir los costes de la eliminación de residuos.

La política de recursos de la UE está respaldada por importantes esfuerzos de investigación con arreglo al 6º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) en el campo de la producción y consumo sostenibles.

La política de recursos de la UE debe ser suficientemente flexible para permitir una adaptación fluida dentro del sector privado. En consecuencia, toda la gama de instrumentos basados en el mercado (así como los acuerdos voluntarios[36] siempre que sean apropiados y rentables) deben elaborarse con el objetivo de conseguir la eficiencia ecológica.

3.3.2. Asegurar la aplicación adecuada de la legislación vigente en materia de residuos

Además de prevenir la generación de residuos mediante la modificación de nuestras pautas de producción y consumo, debemos limitar los impactos medioambientales del uso de los recursos. Esto requiere que la legislación existente sobre residuos se aplique de forma adecuada.

Los Estados miembros han realizado algunos progresos en los últimos años en el desarrollo y puesta en práctica de los planes de gestión de residuos con arreglo a la legislación comunitaria. No obstante, es necesario aumentar los esfuerzos para incorporar y aplicar plenamente la legislación

---

33 Comunicación de la Comisión "Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales", COM(2003)572 final de 1 de octubre de 2003.

34 Comunicación de la Comisión sobre "Política de Productos Integrada", 12 de junio de 2003.

35 Comunicación de la Comisión "Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos", COM(2003)301 final de 27 de mayo de 2003

36 COM(2002)412 final de 17 de julio de 2002.

existente y, a su vez, reducir el vertido de residuos. Además, también es necesario progresar en la minimización de la generación de residuos procedentes de los procesos de producción gracias a un mejor uso de las tecnologías medioambientales.

Los países en fase de adhesión deben realizar un esfuerzo especial para cambiar su fuerte dependencia del vertido de residuos –el 90% de los residuos municipales en la mayoría de los países- hacia un sistema de gestión de residuos más sostenible.

3.4. Medio ambiente y salud

La protección de la salud pública ha constituido una prioridad constante en la política medioambiental de la UE. Sin embargo, las normas existentes se han basado en una "fórmula polivalente", sin tener en cuenta la necesidad de proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad, como los niños. Nunca se ha llevado a cabo una evaluación completa del impacto global en la salud humana de los efectos combinados de los diversos agentes tóxicos en nuestro entorno. Es necesario desarrollar un nuevo enfoque integrado **para tratar de forma eficaz los retos medioambientales y de salud, así como los vacíos existentes en la información y el conocimiento en relación con los impactos sobre el medio ambiente y la salud de contaminantes y grupos de productos específicos**.

Prioridades

3.4.1. Desarrollar un enfoque integrado para las cuestiones de medio ambiente y salud

Existe una estrecha relación entre los problemas medioambientales y una salud deficiente. En torno a 60.000 muertes al año en las grandes ciudades europeas son consecuencia de una exposición de larga duración a la contaminación atmosférica. Asimismo, en Europa, el asma afecta a uno de cada siete niños. Si se compara con la situación de hace sólo 30 años, el número de niños que sufren de asma y de otras alergias ha aumentado espectacularmente.

Con el fin de reducir las enfermedades causadas por factores medioambientales en Europa, es necesario incrementar las investigaciones para entender mejor las relaciones causa-efecto entre las amenazas medioambientales y los impactos adversos sobre la salud. Este es el objetivo fundamental de la Estrategia de Medio Ambiente y Salud de la UE adoptada en junio de 2003[37].

La estrategia perfila el enfoque integrado necesario para abordar las complejas interacciones entre medio ambiente y salud y sus impactos en los grupos más vulnerables, como los niños. Sobre esta base, se está preparando un Plan de Acción para el periodo 2004-2010. Constituirá la principal contribución de la Comisión a la 4º Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de la Salud sobre Medio Ambiente y Salud que se celebrará en Budapest en 2004. Las áreas de actuación que se están considerando incluyen el establecimiento de un marco de vigilancia biológica de la UE, poniendo en práctica proyectos piloto de control integrado de las dioxinas, metales pesados y alteradores endocrinos y desarrollando indicadores armónicos de medio ambiente y salud. Durante un primer ciclo, el trabajo se centrará en tres grupos de enfermedades prioritarios: cáncer infantil, enfermedades respiratorias y trastornos del desarrollo neurológico.

---

[37] Comunicación de la Comisión – "Estrategia europea de medio ambiente y salud", COM(2003)338final de 11 de junio de 2003.

3.4.2. Reducir la contaminación atmosférica

Aunque se ha conseguido un gran avance durante las últimas décadas en la mejora de la calidad del aire, aún existen graves problemas. Los estudios[38] demuestran que los niveles existentes de contaminación atmosférica presentan un riesgo importante para la salud humana, particularmente en lo referente a las partículas y al ozono troposférico. Existe el peligro real de que la tendencia descendente en las concentraciones de estos contaminantes se invierta debido al aumento del tráfico, si no se adoptan medidas adicionales.

Para abordar este problema, la Comisión puso en marcha el programa Aire Puro para Europa (CAFE) para recoger pruebas científicas, evaluar la posible evolución de los niveles de contaminación entre el momento actual y 2020 e identificar las medidas más rentables para mejorar la situación. Este programa se encuentra en plena fase de desarrollo y conducirá a una estrategia temática sobre contaminación atmosférica a mediados de 2005. En este contexto, la aplicación firme de la legislación existente es crucial, pero puede que sean necesarias legislación adicional y otras medidas para alcanzar niveles de contaminación atmosférica que no produzcan impactos negativos significativos sobre la salud y el medio ambiente, como se establece en el 6º EAP.

3.4.3. Reforma de la política de productos químicos

El uso de productos químicos sintéticos está muy extendido en la industria y en los hogares –cada año se venden 400 millones de toneladas de productos químicos.

La industria de los productos químicos desempeña un papel *económico* muy importante, al suministrar materiales a la industria manufacturera, estimular la innovación y proporcionar los productos necesarios para mantener y mejorar la calidad de vida. La UE es el mayor productor de productos químicos del mundo. Mantener en Europa una industria de productos químicos competitiva e innovadora es, por tanto, un objetivo fundamental.

A nivel *social,* mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores y el público en general es un objetivo político clave de la política comunitaria de productos químicos. Mantener los altos niveles de empleo también es una prioridad.

En relación con el *medio ambiente,* evitar la contaminación química del aire, agua, suelo y edificios, así como prevenir los daños a la biodiversidad, también constituyen objetivos esenciales. Mejorar el control de las sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas es de particular importancia a este respecto. Los impactos potenciales sobre el medio ambiente y la salud humana de los productos químicos sintéticos y su eliminación son cada vez más un motivo de preocupación. Aunque las investigaciones y la recopilación de datos señalan cada vez con mayor insistencia una relación causa-efecto entre la exposición a determinados productos químicos y los efectos adversos para la salud o el medio ambiente, las pruebas científicas no siempre son concluyentes. Mejorar el conocimiento de los productos químicos y la gestión de riesgos de los mismos es, por tanto, una prioridad.

En línea con los objetivos anteriores, la Comisión presentó en octubre de 2003[39] una propuesta para un nuevo marco regulador de los productos químicos en la UE. El objetivo de la nueva regulación propuesta es mejorar la protección de la salud humana y el medio ambiente, manteniendo la

---

[38] Véase el Informe sobre un Grupo de Trabajo de la OMS, *Health aspects of air pollution with particulate matter, ozone and nitrogen dioxide* (Bonn, 13-15 de enero de 2003), http://www.euro.who.int/document/e79097.pdf

[39] COM(2003)644 de 29 de octubre de 2003.

competitividad y fomentando la capacidad innovadora de la industria de productos químicos de la UE. Establece el nuevo sistema REACH de registro, evaluación y autorización de sustancias y preparados químicos, con el objetivo de:

– Requerir a las compañías que producen e importan productos químicos que faciliten información sobre las propiedades de sustancias producidas o importadas en la UE, en particular las 30.000 sustancias existentes de las que hay poca o ninguna información disponible, y para sustancias de mayor volumen, que evalúen los riesgos medioambientales y para la salud derivados de su uso y adopten las medidas necesarias para gestionar los riesgos identificados.

– Asegurar que la información resultante se pone a disposición de los usuarios industriales, las autoridades públicas, la sociedad civil y el público en general.

– Permitir que las autoridades públicas adopten medidas más expeditivas en los casos en que sean necesarias medidas de reducción del riesgo.

– Otros principios orientativos del enfoque REACH son el principio de precaución siempre que existan lagunas en la información, de prevención frente a los peligros para el medio ambiente y la salud derivados del uso de productos químicos, y de promoción de la sustitución de los productos químicos peligrosos por otros más seguros, siempre que sea posible.

Además de la acción interna, la UE ha estado activa en la promoción internacional de una salud y un medio ambiente mejores, particularmente en los países en vías de desarrollo, a través de la negociación y formalización del Convenio de Rotterdam y el procedimiento de Información y Consentimiento Fundamentado Previos (ICP) para determinados productos químicos peligrosos en el comercio internacional; y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP)[40].

3.4.4. Aplicar el marco regulador de la UE sobre biotecnología

El progreso tecnológico es una de las principales fuerzas motrices del crecimiento económico. Cada vez más, la innovación se asocia con la explotación comercial de los resultados de la investigación y el desarrollo en áreas de crecimiento rápido del conocimiento, como la biotecnología. Para que la UE pueda explotar totalmente los beneficios potenciales de la biotecnología, y al mismo tiempo adoptar un planteamiento cauteloso para gestionar los riesgos de cara a la salud humana y el medio ambiente, se han establecido mecanismos adecuados de autorización a nivel de la UE.

---

40 El Convenio de Rótterdam, adoptado y presentado para la firma por una Conferencia de Plenipotenciarios el 10 de septiembre de 1998, establece una primera línea de defensa contra los posibles problemas que podrían surgir al permitir que los países importadores, en particular los países en vías de desarrollo, decidan qué productos químicos incluidos en el procedimiento ICP desean recibir y cuáles excluir cuando no pueden manipularlos de forma segura. El objetivo del Convenio de Estocolmo, adoptado el 22 de mayo de 2001, es la eliminación de los COP producidos intencionadamente y la continua reducción al mínimo, o cuando sea posible la eliminación última, de aquellos COP que sean subproductos no intencionales. El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes proporciona el marco, basado en el criterio de precaución, para asegurar la eliminación segura/minimización continua de los 12 contaminantes orgánicos persistentes prioritarios iniciales. En el futuro, también permitirá que las Partes identifiquen a otros candidatos para la acción internacional utilizando criterios establecidos con objeto de prevenir y minimizar su impacto perjudicial en la salud humana y el medio ambiente

Ahora, el marco regulador de la UE en el ámbito de la biotecnología relativa a los OMG está completo. Las medidas aplicadas para la utilización confinada y la liberación intencional de OMG en el medio ambiente[41] así como la trazabilidad total y el etiquetado de los mismos y de los alimentos y piensos derivados de OMG asegurarán un nivel apropiado de protección de la salud humana y el medio ambiente. La aplicación por la UE del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, que regula los movimientos transfronterizos de los OMG y entró en vigor en junio, aumentará la protección de la salud y del medio ambiente en terceros países mediante el control de los movimientos de los OMG. Se espera que la aplicación de estas medidas contribuya al restablecimiento de la confianza pública y demuestre que el procedimiento de autorización de la Comunidad para la liberación de OMG funcione como está previsto.

Sin embargo, con frecuencia los Estados miembros se quedan rezagados en la incorporación y aplicación de la legislación comunitaria en el ámbito de los OMG. No obstante, la aplicación oportuna y adecuada del marco regulador de la UE es esencial para demostrar que el progreso tecnológico y el libre comercio son compatibles con unos altos niveles de protección del medio ambiente y la salud.

3.4.5. Desarrollar una estrategia sobre el uso sostenible de los plaguicidas

La excesiva producción agrícola, combinada con la creciente evidencia de que incluso la baja exposición a los residuos de plaguicidas en los alimentos puede causar problemas de salud, ha dado lugar a una nueva evaluación de la política de la UE en este sector. Seguirán adoptándose medidas para minimizar los riesgos para la salud y el medio ambiente de los plaguicidas, mejorar los controles sobre el uso y distribución de los plaguicidas, reducir los niveles de sustancias activas perjudiciales por medio de la sustitución de las más peligrosas por otras más seguras, no químicas; fomentar métodos agrícolas de cultivo con poca o nula aportación de plaguicidas. Las medidas para abordar estos objetivos específicos serán cubiertas por la Estrategia Temática de la Comisión sobre el Uso Sostenible de Plaguicidas[42] que se encuentra actualmente en fase de preparación[43].

---

41 Directivas 98/81 y 2001/18.

42 Comunicación de la Comisión Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los plaguicidas, COM(2002)349 final de 1 de julio de 2002.

43 Estas medidas también estarán cubiertas en el contexto de las revisiones del acervo sobre productos fitosanitarios.

4. UN ENFOQUE RENOVADO PARA LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

Las respuestas de la política de la UE para invertir las tendencias insostenibles desde el punto de vista medioambiental sólo serán efectivas si se encuadran en un enfoque aún más renovado de la política medioambiental centrado en la **integración, la aplicación y la información**. La efectividad de la UE para enfatizar el componente medioambiental de acuerdo con la estrategia de Lisboa depende de su capacidad para:

– Promover un enfoque integrado para la elaboración de las políticas y dar un impulso a la *integración* de la dimensión medioambiental en otras áreas políticas a nivel de la UE y nacional.

– Desarrollar un nuevo planteamiento para la *aplicación* asegurando, por una parte, que se cumple debidamente el corpus legislativo de la UE, para generar beneficios máximos para el medio ambiente, y por otra parte modernizando al mismo tiempo el marco regulador medioambiental, adoptando, cuando sea necesario, un enfoque más flexible, respetuoso con el mercado, estableciendo objetivos medioambientales a largo plazo y utilizando cada vez más los instrumentos basados en el mercado.

– Basar la política medioambiental en un conocimiento e información sólidos para incrementar su eficiencia, y poner la *información* sobre los impactos medioambientales a la plena disposición del público para alentar los cambios de comportamiento necesarios con el fin de lograr el desarrollo sostenible.

4.1. Integración

4.1.1. Mejorar la elaboración de la política medioambiental

Desarrollar un enfoque integrado de la elaboración de la política medioambiental

La legislación medioambiental en Europa se ha centrado tradicionalmente en abordar los contaminantes de uno en uno y en proteger los componentes del medio ambiente también de forma individual, a menudo presentando soluciones que tiendan solamente a atenuar los efectos de los problemas medioambientales en lugar de dirigirse a la fuente de estos problemas o a los efectos combinados de la contaminación en los diferentes medios ambientales y la interdependencia entre estos medios.

Frenar las actuales tendencias medioambientales insostenibles requiere el desarrollo de un enfoque integrado en la elaboración de políticas. La política medioambiental no debería centrarse exclusivamente en poner remedio a los impactos medioambientales, sino que también debería dirigirse a los principales agentes agresores del medio ambiente.

El 6º EAP ejemplifica este nuevo planteamiento particularmente mediante la Estrategia sobre Medio Ambiente y Salud de la UE[44] y el recurso a Estrategias Temáticas. Estas últimas, que se presentarán en 2005, tienen la intención de abordar siete cuestiones[45] fundamentales de forma integrada. A finales de 2003, cada estrategia habrá sido objeto de una comunicación centrada en la

---

[44] Véase la Sección 3.4. – Medio Ambiente y Salud.

[45] Las siete estrategias temáticas cubren: protección del suelo, medio ambiente marino, uso sostenible de los plaguicidas, medio ambiente urbano, uso sostenible y gestión de los recursos, reciclado de residuos y calidad del aire.

definición del problema. Estas Comunicaciones se presentarán a los interesados para una amplia consulta. En una segunda fase, se desarrollarán las estrategias en sí. Incluirán objetivos y metas sostenibles claros, que deberán cumplirse a través de una serie de medidas rentables acompañadas de un calendario y de sus propios objetivos específicos.

FIGURA A: PROGRESO REALIZADO HACIA EL DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS TEMÁTICAS

1. Calidad del aire	***El Programa Aire Puro para Europa (CAFE): Hacia una estrategia temática en pro de la calidad del aire*** – COM(2001) 245 final de 4 de mayo de 2001
Objetivo	Cada vez hay más evidencias científicas que demuestran que las políticas existentes son insuficientes para proteger la salud humana y los ecosistemas frente a los efectos nocivos de la contaminación atmosférica. Por tanto, la Estrategia propondrá una serie integrada de medidas para alcanzar niveles de contaminación que no provoquen impactos inaceptables para la salud humana o el medio ambiente.
2. Protección del suelo	***Hacia una estrategia temática para la protección del suelo –*** COM(2002) 179 final de 16 de abril de 2002
Objetivo	El suelo es un recurso vital esencial para el funcionamiento adecuado del medio ambiente que realiza funciones fundamentales para la vida y es la base de numerosas actividades económicas. El objetivo de la estrategia es proteger y conservar el estado ecológico, químico y físico de los recursos edáficos en Europa.
3. Uso sostenible de los plaguicidas	***Hacia una estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas*** - COM(2002) 349 final de 1 de julio de 2002
Objetivo	Es necesario abordar la creciente preocupación por los efectos de los plaguicidas sobre la salud humana y el medio ambiente. La estrategia definirá el conjunto de medidas e instrumentos políticos para lograr un uso más sostenible de los plaguicidas y disminuir los riesgos asociados a su uso
4. Protección y conservación del medio ambiente marino	***Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino*** - COM(2002) 539 final de 2 de octubre de 2002
Objetivo	El medio ambiente marino está sometido a una amplia variedad de amenazas y presiones. Se necesita un enfoque integrado y holístico para asegurar que la suma de las diferentes acciones alcance el nivel necesario de protección medioambiental para proteger y conservar el estado ecológico, químico y físico del medio ambiente marino.
5. Prevención y reciclado de residuos	***Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos*** - COM(2003) 301 final de 27 de mayo de 2003
Objetivo	La generación de residuos aún está aumentando, ya que la prevención de los residuos no se considera suficientemente una prioridad. Existe por lo tanto una necesidad de explorar formas para mejorar el planteamiento de la UE respecto a la gestión de los residuos dentro del marco de la gestión sostenible de los recursos. El objetivo es reducir el impacto medioambiental del uso de los recursos a través de la prevención y el reciclado de residuos. Un importante objetivo adicional es simplificar y mejorar la aplicación de la legislación existente sobre los residuos.
6. Uso sostenible y gestión de los recursos	***Hacia una estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales*** - COM(2003) 572 final de 1 de octubre de 2003
Objetivo	Debido a la extendida demanda de recursos naturales, muchas políticas diferentes afectan a su uso y a los impactos medioambientales asociados. Estas políticas no están coordinadas hacia objetivos coherentes en relación con las cantidades utilizadas o los impactos medioambientales generados. Es necesario tratar esta cuestión. El objetivo fundamental consiste en desligar los impactos medioambientales negativos asociados al uso de los recursos naturales del crecimiento económico.
7. Entorno urbano	***Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano*** – *prevista para finales de 2003*
Objetivo	Las ciudades, lugar donde vive el 80% de los ciudadanos de la UE, padecen generalmente la mala calidad del aire, el ruido, la congestión del tráfico y la falta de una planificación sostenible. La Comunicación propondrá un marco para acciones locales, regionales y nacionales que fomenten el transporte urbano sostenible, la gestión y el diseño urbanos con vistas a mejorar el comportamiento medioambiental y la calidad de las áreas urbanas y asegurar un entorno vital saludable para sus habitantes.

Incrementar la coherencia de las políticas

Muchas de las tendencias actuales insostenibles desde el punto de vista del medio ambiente surgen de la falta de atención a las interrelaciones entre sectores, lo que hace que las políticas en diferentes áreas trabajen unas contra otras en lugar de prestarse apoyo mutuamente. Esta falta de coherencia política encarece las políticas y les resta eficacia, obstaculizando de esta forma el progreso hacia el desarrollo sostenible.

Para evitar todavía más que los diferentes objetivos de las áreas políticas generen incoherencias, en 2002[46] se introdujo en la Comisión un sistema unificado para la evaluación del impacto *ex-ante* de todas las propuestas políticas más importantes, previa solicitud del Consejo Europeo[47]. Al permitir que la Comisión basara sus decisiones en un análisis fiable de los efectos económicos, sociales y medioambientales, la evaluación del impacto permite emitir juicios políticos informados y compromisos sensatos para lograr objetivos competitivos.

La evaluación del impacto no es suficiente por sí misma: No sólo deben identificarse los compromisos y los efectos colaterales. También deben ser sistemáticamente tenidos en cuenta con antelación por las políticas sectoriales.

4.1.2. Aumentar la integración sectorial

La política medioambiental no puede enfrentarse por sí sola a los retos de las tendencias medioambientales insostenibles. Los cambios necesarios para invertir las tendencias actuales en el sector pesquero, la agricultura, la energía, el transporte y otras áreas en las que las presiones medioambientales son particularmente elevadas sólo pueden lograrse mediante un proceso de integración de la política medioambiental en estos sectores, y también asegurando que se tienen en cuenta consideraciones económicas y sociales específicas de los mismos.

A nivel de la UE, la importancia de la integración medioambiental está reconocida en el Artículo 6 del Tratado. En junio de 1998, el Consejo Europeo dio un paso importante para la aplicación práctica del Artículo 6 –conocido como el "Proceso Cardiff". Son necesarias formaciones diferentes del Consejo para preparar estrategias y programas dirigidos a la integración del medio ambiente en sus áreas políticas, empezando con la energía, el transporte y la agricultura. En la actualidad, el proceso abarca nueve sectores[48].

El proceso Cardiff ha producido resultados positivos. Ha contribuido a dar más relieve a la integración medioambiental, actualmente discutida de forma periódica al más alto nivel político. También ha llevado a resultados concretos para la integración en algunos sectores – la reforma histórica de la PAC alcanzada en junio de 2003 es un ejemplo. Sin embargo, la coherencia y aplicación de las estrategias existentes deben ser mejoradas, como se insistió en el Consejo Europeo de Primavera en marzo de 2003[49]. Con este fin, la Comisión pretende llevar a cabo un balance de la integración hasta la fecha. Examinará qué acciones prioritarias son necesarias para revitalizar el proceso de Cardiff y, en particular, lo siguiente:

---

46 Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto, COM(2002)276 final de 5 de junio de 2002.

47 Véase el apartado 24, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo (15-16 de junio de 2001).

48 Además de los sectores del transporte, la agricultura y la energía, Cardiff cubre la industria, el mercado interior, el desarrollo, la pesca, los asuntos generales y los asuntos económicos y financieros.

49 Apartado 57, Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo (Bruselas, 20-21 de marzo de 2003).

– Si se pone suficiente énfasis en la aplicación de la estrategia para asegurar que las formaciones del Consejo cumplen las promesas hechas. Obviamente, las estrategias necesitan tiempo para madurar y ser aplicadas. Se debe mantener la vigilancia aunque ya no sean meras declaraciones de intención.

– Si es necesario reforzar la supervisión de la estrategia. Se debe progresar en el desarrollo de los indicadores de integración y en los objetivos de desvinculación específicos de cada sector[50].

– Si se han previsto mecanismos de actualización y revisión adecuados para poder tener en cuenta las adaptaciones y desarrollos políticos pertinentes en la aplicación.

Se tendrán en cuenta las especificidades de cada contexto institucional y político de la estrategia en el desarrollo futuro del proceso de Cardiff. En cualquier caso, los esfuerzos para mejorar la integración medioambiental a nivel de la UE deben estar respaldados por compromisos a nivel nacional para alcanzar su potencial total.

4.1.3. Incrementar la integración en los Estados miembros

El nivel nacional

En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros de la UE y los países en fase de adhesión han desarrollado estrategias de desarrollo sostenible. Las estrategias de desarrollo sostenible de la UE y nacionales son interdependientes ya que, por una parte, algunos objetivos políticos relativos al medio ambiente se establecen a nivel de la UE –por ejemplo, las normas de calidad del aire, los totales admisibles de capturas de pescado, y algunos instrumentos políticos funcionan a nivel de la UE –por ejemplo, las subvenciones a la agricultura, las reglas del mercado interior, las ayudas estatales, etc. Por otra parte, en consonancia con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros y las autoridades regionales siguen siendo los responsables de otras áreas de formulación de política medioambiental. Con este telón de fondo, resulta esencial asegurar la coherencia y maximizar las sinergias entre las estrategias a los niveles de la UE y nacional.

Las estrategias nacionales se encuentran en diferentes fases de desarrollo. Sin embargo, su estructura y enfoque son lo suficientemente claros para prestarse a un análisis comparativo preliminar. Un análisis de este tipo debería considerarse un primer paso hacia el fomento de una mayor convergencia y coherencia entre los objetivos medioambientales de las estrategias y hacia la identificación de las buenas prácticas con vistas a facilitar su difusión.

Una primera visión general de las estrategias existentes muestra que éstas son muy diversas y reflejan los contextos nacionales específicos. La dimensión medioambiental es un tema predominante en muchas estrategias. Sin embargo, algunas estrategias abordan el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones e incluyen objetivos socioeconómicos explícitos. El planteamiento geográfico también varía en gran medida de una estrategia a otra: algunos se concentran principal o exclusivamente en prioridades nacionales y otros consideran también las cuestiones globales, y mientras algunos dan relevancia a la dimensión territorial, otros no lo hacen. Finalmente, algunas estrategias se basan en un enfoque sectorial –es decir, el transporte, la agricultura, el sector pesquero, etc.- mientras que otras se organizan en torno a las cuestiones prioritarias –por ejemplo el cambio climático, la protección de la diversidad biológica, el uso de los recursos, etc.

---

[50] Esto fue subrayado en las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Primavera (20-21 de marzo de 2003), apartado 57

El intercambio de experiencias puede ayudar eventualmente a identificar elementos comunes cuya inclusión en las estrategias conduciría al progreso con independencia del contexto nacional y que, por tanto, convendría que se difundiera.

Debería darse prioridad al estudio de cómo se tratan las cuestiones clave de desarrollo sostenible en los Estados miembros. Sobre esta base, las soluciones que fueran más eficaces podrían destacarse para que se conocieran en otros lugares, siempre que ello fuera pertinente y factible.

Un indicador del éxito de una estrategia es cómo se enfrenta efectivamente al problema de *resolver los compromisos entre los diferentes pilares del desarrollo sostenible*. Comparar los mecanismos institucionales aplicados con este fin, examinar los principios sobre los que funcionan así como los instrumentos empleados, y su eficiencia, podría por tanto ser útil para determinar qué experiencias satisfactorias pueden seguirse.

Una estrategia carece de valor a menos que se aplique de forma apropiada. *Los indicadores y los procedimientos de revisión* también son claves para asegurar que se realiza un seguimiento adecuado. En este contexto, resulta muy valioso comparar los pasos que se han dado para evaluar el impacto y la efectividad de la estrategia. Las medidas deberían centrarse no sólo en los impactos mediante los indicadores de resultados, sino también en los procesos para asegurar la coherencia.

Los niveles local y regional

Las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en la creación, la explotación y el mantenimiento de infraestructuras económicas, sociales y medioambientales. Son responsables del establecimiento de políticas y reglamentos medioambientales locales, y asisten en la aplicación de políticas medioambientales a nivel nacional y de la UE. Son particularmente activas en áreas como el uso de la tierra, la gestión de residuos, los planes de movilidad o el control de la contaminación industrial. Debido a estas amplias responsabilidades y a la especial gravedad de las cuestiones medioambientales a nivel local –por ejemplo la contaminación del aire en áreas urbanas, los esfuerzos de la UE y nacionales hacia el desarrollo sostenible deben complementarse con las medidas apropiadas a los niveles regional y local.

Una herramienta importante para lograr el desarrollo sostenible a nivel local y regional es el proceso Agenda 21 Local 21, puesto en marcha en la Cumbre de Río en 1992. Este proceso Agenda 21 Local ha recibido especial apoyo en Europa desde 1992 (véase la figura B).

Iniciativas complementarias como la Carta de Aalborg de 1994 de "Las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad" y la "Campaña de ciudades europeas sostenibles", apoyada por la Comisión, han ayudado a hacer de Europa el líder global en la Agenda 21 Local. Casi 2.000 pueblos y ciudades europeos han firmado voluntariamente la Carta de Aalborg comprometiéndose a desarrollar planes de acción de larga duración para la sostenibilidad, como paso clave hacia el desarrollo sostenible a nivel local.

La futura Estrategia Temática de la Comisión Europea sobre el Medio Ambiente Urbano[51] propondrá un marco al que las autoridades locales, regionales, nacionales y europeas podrán utilizar

[51] http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

para tratar las cuestiones de transporte urbano sostenible así como la gestión, el diseño y la construcción urbanísticos[52].

El principal instrumento de la Comisión para favorecer el avance de las estrategias de desarrollo sostenible regionales y locales es la Política de Cohesión. Ayudar a la integración de las consideraciones medioambientales –junto con las socioeconómicas- en esta área política es el mejor camino para promover el desarrollo sostenible a los niveles local y regional. También puede ayudar a facilitar aún más la incorporación y aplicación de la legislación medioambiental de la UE.

4.2. Aplicación

Durante los últimos treinta años, la Comunidad Europea ha desarrollado un amplio corpus legislativo en materia de medio ambiente. Aproximadamente 200 actos legislativos, incluidas más de 140 directivas, están actualmente en vigor, cubriendo casi todas las áreas de política medioambiental.

Cuando se ha aplicado de forma adecuada en los Estados miembros, la legislación medioambiental comunitaria ha contribuido al progreso sustancial –por ejemplo en relación con la calidad de las aguas o el tratamiento de los residuos. Asegurar la aplicación apropiada de la legislación medioambiental existente sigue siendo una prioridad.

Las Directivas recientemente adoptadas a menudo sustituyen y simplifican antiguas iniciativas legislativas[53]. En este contexto, debe prestarse atención renovada a la necesidad de evitar generar incoherencias políticas y asegurarse de que las cuestiones transversales se tratan de forma satisfactoria.

El desarrollo sostenible sólo se hará realidad con un esfuerzo conjunto de los gobiernos y la sociedad en general. Por ello, es importante continuar los esfuerzos en curso para modernizar la legislación medioambiental y paralelamente garantizar la aplicación apropiada de la legislación medioambiental de la UE.

4.2.1. Afrontar las deficiencias de aplicación

La aplicación de la legislación existente es un área que plantea retos cada vez mayores tanto para la Comisión como para los Estados miembros –presentes y futuros- y en la que se necesitan mejoras urgentemente.

Las dificultades de las infracciones actuales

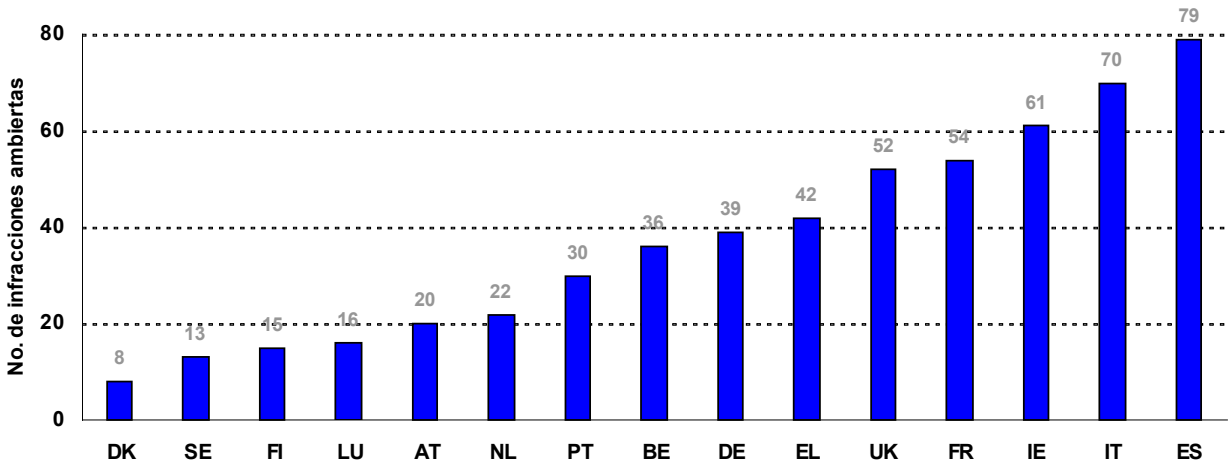
El sector medioambiental representa por sí solo más de una tercera parte de todos los casos de infracción relacionados con situaciones de incumplimiento de la ley comunitaria investigadas por la Comisión. Sin embargo, estas cifras deben observarse con perspectiva, ya que reflejan el espectro total de los problemas de aplicación, que van desde la no incorporación de una directiva por los Estados miembros a los casos en que aún habiendo incorporado una directiva con éxito los Estados miembros no lo han comunicado a la Comisión. La figura B muestra la situación actual.

---

[52] Los temas prioritarios de la Estrategia Temática son la gestión urbanística, el transporte urbano, la construcción y el diseño urbanísticos. Promover la integración entre estos y otros temas será una parte importante de la Estrategia Temática.

[53] Por ejemplo la Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos sustituye a tres directivas anteriores, y la Directiva Marco sobre el agua 2000/60/CE sustituye a siete directivas.

FIGURA B INFRACCIONES ABIERTAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS A 4.11.2003



El gráfico ilustra la amplia gama en el número de infracciones abiertas entre los Estados miembros, a 4 de noviembre de 2003.

Fuente: Comisión Europea

Entre los muchos factores que provocan la pronunciada falta de aplicación, cuatro desempeñan un papel especialmente determinante:

– Los Estados miembros no siempre están provistos de los medios para transponer y aplicar la legislación medioambiental apropiadamente, como lo demuestran algunos casos, por falta de recursos humanos y financieros dedicados a la aplicación. Optar implícitamente por evitar a corto plazo los costes inmediatos indica la falta de voluntad política para tratar cuestiones a más largo plazo.

– La legislación medioambiental de la UE puede ser difícil de aplicar en ocasiones. Varias Directivas requieren que se tengan en cuenta obligaciones de evaluación medioambiental de largo alcance al planificar y autorizar un proyecto específico.[54] Esto complica la toma de decisiones, ya que implica a una amplia gama de sectores políticos en diferentes niveles de gobernanza. Además, las reglas medioambientales deben adaptarse periódicamente para tener en cuenta el cambio de las normas técnicas y científicas. Estas condiciones pueden actuar como un freno para la aplicación efectiva.

– La legislación medioambiental puede ser onerosa: puede requerir inversiones económicas importantes de las autoridades nacionales y de la sociedad en general cuya financiación puede resultar problemática.

– Las infracciones pueden comunicarse más ampliamente que en otros sectores: las cuestiones medioambientales atraen una gran atención pública e implican a muchos participantes, lo que multiplica las posibilidades de llamar la atención de la Comisión hacia las situaciones de incumplimiento.

[54]VéanseVéase por ejemplo la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (D.O. L206 de 22 de julio de 1992, p.7) y la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (D.O. L175 de 5 de julio de 1985, p.40) modificada por la Directiva 97/11/CE (D.O. L73 de 14 de marzo de 1997, p.5).

Estos factores han recibido una atención específica ya que la aplicación ha sido definida como una prioridad en el 6º EAP.[55]

– En el marco de su compromiso de actualizar y simplificar la legislación comunitaria,[56] la Comisión revisará en 2004 la legislación sobre residuos[57] y calidad del aire con vistas a identificar actos legislativos específicos candidatos a la simplificación. Los actos legales identificados como posibles objetivos de simplificación se examinarán en detalle y se desarrollarán propuestas concretas de simplificación –dichas propuestas se presentarán en 2004 para la legislación sobre residuos. Este proceso para una mejor regulación se continuará en el futuro y permitirá que la Comisión evalúe mejor la coherencia, claridad y efectividad de la legislación medioambiental de la CE.

– Se están desarrollando nuevos métodos de trabajo con los Estados miembros para detectar previamente cualquier posible dificultad de aplicación;

– Se están adoptando medidas para abordar la carga financiera de la aplicación y mejorar la rentabilidad de la legislación, y para apoyarse más sistemáticamente en la "mejor evidencia científica disponible" al diseñar nueva legislación;

– Se están realizando esfuerzos para ofrecer alternativas a los procedimientos de denuncia e infracción.

Desarrollar nuevos métodos de trabajo con los Estados miembros

Es crucial implicar a los Estados miembros y a las autoridades regionales desde la fase de formulación de la política. La insuficiente cooperación con los Estados miembros en el pasado ha dado lugar en algunos casos a una legislación demasiado prescriptiva, demasiado costosa o desfasada con respecto al contexto nacional.

Existe una concienciación cada vez mayor de que la legislación medioambiental debería continuar basándose cada vez más en el rendimiento y ser más flexible en cuanto a los medios a utilizar para lograr los objetivos. La Directiva Marco sobre el agua, adoptada en 2000, que va acompañada de una estrategia específica de aplicación que implica a los Estados miembros, los interesados, las ONG y los países en fase de adhesión, es un buen ejemplo de cómo este nuevo planteamiento marco puede ser operativo. La Directiva es ambiciosa en cuanto a su ámbito –el objetivo es lograr un buen estado ecológico y químico en todas las aguas interiores y costeras para 2015 –pero no es demasiado prescriptiva en cuanto a sus instrumentos.

Una mayor cooperación entre la Comisión y los Estados miembros es de la máxima importancia antes de la adopción. También es esencial una vez que la legislación haya entrado en vigor para detectar las dificultades concretas de la aplicación sobre el terreno. Se han puesto en marcha varios mecanismos importantes a nivel de la UE para apoyar la cooperación posterior a la adopción.

---

[55] La Comisión publica estudios regulares sobre la aplicación y la ejecución de la legislación medioambiental comunitaria. El último estudio, que cubría el año 2002, se publicó en julio de 2003 – Documento de Trabajo del Personal de la Comisión SEC(2003)804. Este último estudio facilita información actualizada sobre el estado de aplicación de la legislación medioambiental comunitaria. También describe los esfuerzos de la Comisión para aligerar el progreso de la implementación en el marco de la Red Europea para la Aplicación y Ejecución de la Legislación Medioambiental Comunitaria (IMPEL).

[56] COM(2003) 71.

[57] véase Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo – El programa de trabajo legislativo de la Comisión para 2004, COM(2003)645, 29 de octubre de 2003.

- La *Red informal de la UE para la Aplicación y Ejecución de la Ley Medioambiental* (IMPEL), una reunión periódica de la Comisión, los Estados miembros y los países en fase de adhesión,[58] proporciona la oportunidad de intercambiar información y las mejores prácticas y para inyectar mayor coherencia a la implementación, aplicación y ejecución de la legislación medioambiental. La introducción en 2001 de un plan por el que los Estados miembros informan y ofrecen asesoría sobre inspecciones y procedimientos de inspección de la aplicación ha supuesto un importante impulso para IMPEL.[59] Este mecanismo ha contribuido a la elaboración de los criterios de calificación mínimos y de los programas de formación para inspectores, así como al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza de las inspecciones y a su vez a evitar las prácticas medioambientales transfronterizas ilegales.

- Regularmente se publican *documentos de orientación interpretativa* para asesorar a los Estados miembros sobre aspectos concretos de la aplicación, a saber, esfuerzos para proporcionar aclaraciones sobre la aplicación de la legislación en materia de biodiversidad[60] y el documento reciente de la Comisión destinado a ayudar a los Estados miembros a transponer la Directiva de "Evaluación Medioambiental Estratégica".[61]

- Periódicamente se organizan *seminarios ad hoc con los Estados miembros* sobre la aplicación de las directivas particularmente complejas con vistas a prevenir situaciones de mala aplicación.

- Se llevan a cabo esfuerzos *de desarrollo de las capacidades y de formación* para facilitar la aplicación, por ejemplo, formación para las autoridades responsables de realizar las Evaluaciones individuales del Impacto Medioambiental en el marco de la Directiva relativa a la Evaluación del Impacto Ambiental.

- En 2001, la Comisión puso en marcha los *seminarios* "*Name, Fame & Shame"* para examinar públicamente con los Estados miembros un ámbito de la política o una parte determinada de la legislación, para destacar la buena y la mala práctica. Estos seminarios contribuyen a sensibilizar a los Estados miembros sobre los efectos de la aplicación deficiente.

- La *información* efectiva de los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación medioambiental es clave para la supervisión del proceso de aplicación. De acuerdo con el 6º EAP, la Comisión se compromete a poner en marcha un sistema más coherente y efectivo para la información medioambiental.

Abordar la carga financiera de la aplicación

La política de cohesión, que representa un tercio del presupuesto de la UE, contribuye de forma significativa a la aplicación de la legislación medioambiental. Adoptar medidas adicionales para establecer el desarrollo sostenible como un objetivo esencial de la cohesión ampliaría de forma útil las posibilidades para las contribuciones de los fondos estructurales a la política medioambiental –

---

[58] Anteriormente existía una red similar a IMPEL específicamente dedicada a los países en fase de adhesión – AC IMPEL. En la actualidad, ambos cuerpos se han fusionado

[59] Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales (2001/331/CE), DO L 118, 27 de abril de 2001, p.41.

[60] véase Véase la Sección 3.2.4 – Mejorar la aplicación en el ámbito de la protección a la naturaleza

[61] Está previsto que la Directiva sobre Evaluación Medioambiental Estratégica se transponga el 21 de julio de 2004. Este documento se ha elaborado para facilitar orientación a los Estados miembros para que garanticen desde una fase temprana una implementación y aplicación tan coherente como sea posible de la Directiva EME en toda la Comunidad. El documento está disponible en http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf

junto con las prioridades socioeconómicas- especialmente en relación con la aplicación, la Directiva Hábitat es una candidata obvia, ya que se ha solicitado que la Comunidad cofinancie la red Natura 2000 en virtud de la misma.[62]

El uso de los fondos estructurales requiere el cumplimiento de las políticas e instrumentos comunitarios incluidos los relativos al desarrollo medioambiental y sostenible. De esta forma, los fondos estructurales constituyen un importante punto de apoyo para la aplicación de la legislación medioambiental.

Paralelamente, el programa LIFE, que proporciona financiación para los proyectos destinados a demostrar cómo pueden aplicarse en la práctica las nuevas políticas, continúa apoyando la aplicación de la legislación medioambiental.

Ofrecer alternativas a los procedimientos de denuncia e infracción

El número de denuncias sólo en el sector medioambiental se ha triplicado con creces entre 1996 y 2000. En 2002, se presentaron casi 600 nuevas denuncias sobre cuestiones medioambientales en la Comisión.

Los procedimientos de denuncia e infracción previstos en el Tratado no pueden ser los únicos instrumentos para tratar la cada vez mayor concienciación pública y responder a las cuestiones medioambientales en casos individuales. En muchas ocasiones, los denunciantes pueden obtener satisfacción más rápida utilizando medios de compensación en virtud de la ley nacional.

Mejorar el acceso a la información y a la justicia sobre cuestiones medioambientales y armonizar los procedimientos de denuncia en los Estados miembros es clave para reducir los casos de infracción a nivel de la UE al mismo tiempo que se defienden los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la aplicación a nivel de la UE del Convenio de Aarhus[63] es particularmente importante, ya que fortalecerá los mecanismos para obtener el acceso a la información medioambiental y crear un acceso más eficaz a la justicia a nivel de Estado Miembro.

4.2.2. Adaptar la política medioambiental a los retos del desarrollo sostenible

Para avanzar en el camino hacia el desarrollo sostenible, deben explotarse plenamente las sinergias potenciales entre el medio ambiente y las otras dos dimensiones –económica y social-.

Medio ambiente y dimensión social

– *Medio ambiente y creación de empleo*

Las actividades económicas vinculadas a la protección del medio ambiente están registrando una tendencia al alza. La creciente demanda de una mejor calidad medioambiental ya se refleja en el suministro cada vez mayor de productos y servicios respetuosos con el medio ambiente, así como en el aumento de las inversiones en tecnologías eficientes desde el punto de vista ecológico. La evolución actual del mercado en el sector ecoindustrial, como la define la OCDE, aporta claras muestras de estas tendencias. Tanto el volumen total de negocios como la creación de empleo en un sector que representa en la actualidad más de 2,5 millones de puestos de trabajo, han estado siempre

[62] véase Véase la sección 3.2. – Naturaleza y biodiversidad.

[63] La Convención de Aarhus trata del acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales. véase la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

por encima de la media durante la última década.[64] Frente a esto, el reto para la UE consiste en explotar plenamente este potencial de mercado, y convertir las ideas de la desvinculación y el desarrollo sostenible en una fuerza motriz del crecimiento centrándose en medidas que combinen la productividad y la eficiencia de los recursos mediante la innovación, la nueva tecnología y la inversión en la creación de empleo. En línea con la Iniciativa Europea para el Crecimiento, esto supondrá el principal empuje del Plan de Actuación en materia de Tecnología Medioambiental.

– *Medio ambiente y calidad del empleo*

Las políticas medioambientales pueden afectar a la calidad del empleo. Por ejemplo, el uso incrementado de la tecnología medioambiental ha tenido como resultado en varios casos puestos de trabajo de alta tecnología más limpia, sustituyendo a los puestos de trabajo de tecnología inferior en la gestión de residuos. La evolución de las políticas medioambientales, que se aleja de las soluciones terminales hacia soluciones integradas que tienden a necesitar trabajadores más capacitados, contribuirá a esa tendencia. Estos cambios deben ir acompañados de un reciclaje profesional que permita a los trabajadores adaptarse a sus nuevos trabajos. Este reciclaje puede a su vez ser un vehículo importante para fomentar la concienciación sobre los retos medioambientales dentro del marco del desarrollo sostenible.

Con frecuencia, los trabajadores también están sometidos a altos niveles de exposición a peligros medioambientales, situación que debe abordarse con políticas medioambientales. Por ejemplo, se ha calculado que aproximadamente 35.000 trabajadores pierden la vida cada año debido a la exposición a productos químicos cancerígenos en sus lugares de trabajo.[65]

– *Política medioambiental y la lucha contra la pobreza y la exclusión*

Las políticas medioambientales pueden contribuir a la lucha contra la pobreza y la exclusión. Las personas que más se benefician de las políticas medioambientales son a menudo las más pobres de la sociedad, que tienden a ocupar las zonas que más padecen los problemas de la calidad del aire o paisajes arruinados. El tratamiento del entorno degradado puede por tanto tener impactos distributivos positivos.

El medio ambiente y la dimensión económica

Aunque puede existir la necesidad de concertar acuerdos entre la protección medioambiental de alto nivel, por una parte, y el crecimiento económico y la competitividad por otra, también hay una serie de áreas "beneficiosas para todos" potenciales:

– *Una serie de actividades del sector privado depende directamente de la calidad de los recursos naturales*. El turismo y la industria agroalimentaria son claros ejemplos. En casos específicos de recursos explotados comercialmente como las poblaciones de peces, las tendencias insostenibles actuales amenazan no sólo al medio ambiente sino también al sector mismo y, en consecuencia, a los medios de vida de los que trabajan en ella. En estas condiciones, es fundamental establecer límites claros a la presión sobre los recursos naturales para asegurar que esos recursos tienen tiempo de recuperarse y mantener su productividad a largo plazo.

---

64 COM(2002) 122 final de 13 de marzo de 2002, Informe de la Comisión: La tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible.

65 "Evaluación del Impacto de la nueva política de productos químicos en la salud laboral", RPA, 2003.

– *En la economía rápidamente cambiante en la que opera el sector privado, la innovación, el conocimiento y la receptividad a las percepciones públicas son activos muy valiosos para ser "más rápidos en el mercado y más próximos al cliente".* En este contexto, las empresas ya no pueden tener éxito basándose en estrategias de bajo coste en las que el medio ambiente es considerado como un recurso barato que hay que explotar. El medio ambiente se convierte en una fuente de valor y un vehículo para la competitividad contribuyendo oportunamente a impulsar el dinamismo y la imagen de la industria.

– *La calidad medioambiental puede ser un medio para atraer a personal especializado y a los inversores extranjeros*. Se puede encontrar un ejemplo de esta tendencia en el movimiento de los polos tecnológicos en los que los puntos "verdes" se consideran activos clave, junto con los recursos altamente cualificados y la proximidad a los centros basados en el conocimiento.

Las sinergias entre la empresa y el medio ambiente deben ser explotadas en su totalidad para fomentar un crecimiento económico que aporte mayores beneficios minimizando asimismo el daño medioambiental. Con este fin, además de la legislación, una combinación de medidas de política medioambiental debe incluir instrumentos innovadores que puedan reconciliar el sector empresarial, incluida la industria, con la protección medioambiental.

Por una parte, debe darse un enfoque equilibrado a la regulación basada en una combinación de flexibilidad, incentivos y previsibilidad para comprometerse activamente con la industria y los interlocutores sociales. En este contexto la Comisión, siempre que sea posible, se apoyará cada vez más en los instrumentos basados en el mercado para mejorar la rentabilidad. Por otra parte, es necesario animar a la industria a que apoye el desarrollo sostenible mediante un mayor sentido de responsabilidad y compromiso medioambiental. En los casos en los que la industria no actúa responsablemente y causa perjuicios al medio ambiente, debe aplicarse un sistema de sanciones, en forma de un programa de responsabilidad.

Mayor desarrollo de sinergias entre el medio ambiente y el sector privado

– Promover el desarrollo de tecnologías medioambientales

Las tecnologías nuevas e innovadoras contribuirán a lograr un cambio hacia un modelo de sociedad basado en el conocimiento que la UE concibió en la Estrategia de Lisboa. Estas tecnologías constituyen un potente motor para el crecimiento económico, la competitividad y una mayor protección medioambiental y calidad de vida. Pueden contribuir a reducir los costes de la protección medioambiental al permitir que los usuarios cumplan los objetivos medioambientales a un precio más reducido.

Las tecnologías medioambientales pueden liberar recursos para su uso en otros sectores de la economía. Esta desvinculación del crecimiento económico del daño medioambiental y del uso de los recursos es precisamente lo que se requiere para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Las tecnologías medioambientales constituyen por tanto un puente natural entre los pilares económicos y medioambientales de la Estrategia de Lisboa.

No obstante, gran parte de su potencial permanece sin explotar debido a las barreras del mercado e institucionales que impiden su uso. Por ello, es necesaria la acción en varios frentes cruciales si se pretende realizar el potencial completo de las tecnologías medioambientales. Deben hacerse más esfuerzos para fomentar la concienciación y subsanar la falta de información en lo referente al potencial de estas tecnologías –el programa LIFE realiza una contribución muy valiosa a este

respecto. Además, es esencial eliminar los obstáculos del mercado, especialmente muchas subvenciones implícitas y directas a tecnologías más contaminantes.

Promover el desarrollo de las tecnologías medioambientales es una prioridad de la Comisión. La Comisión está trabajando en un Plan de Actuación para establecer el marco adecuado con el fin de impulsar las tecnologías medioambientales. Este Plan de Actuación respaldará el Informe de la Comisión sobre tecnologías medioambientales de 2002[66] y la Comunicación de la Comisión "Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental" de 2003.[67]

– Favorecer las soluciones flexibles basadas en el mercado.

Siempre y cuando se conciban adecuadamente, los mecanismos flexibles basados en el mercado como impuestos, tarifas, reducción de las subvenciones perjudiciales desde el punto de vista del medio ambiente, la promoción de los mecanismos comerciales y los acuerdos medioambientales voluntarios, son doblemente atractivos para la política medioambiental: pueden ayudar a alcanzar la máxima eficiencia en la aplicación, al mismo tiempo que aseguran una mayor aceptación por parte de la industria limitando los costes. A su vez, también pueden contribuir a hacer la economía de la UE más competitiva consiguiendo un uso más eficaz de los recursos naturales. Este potencial es cada vez más reconocido por los responsables de la política.

Se han logrado avances importantes a nivel de la UE en el uso de los instrumentos basados en el mercado en los últimos años, como muestra la adopción de la Directiva sobre el Comercio de Emisiones.[68] La acción a nivel de la UE es de particular importancia para evitar las distorsiones en el mercado único y los riesgos de una pérdida de competitividad para la industria derivada de las iniciativas nacionales para "ecologizar el mercado".

El planteamiento de la Comisión sobre el uso de instrumentos basados en el mercado en el marco de la política medioambiental se perfilará en una Comunicación prevista para 2004.

– Proporcionar un entorno regulador predecible.

Aumentar la confianza en una regulación flexible e iniciativas voluntarias no significa que hayan perdido relevancia una regulación más severa y los instrumentos vinculantes. Los planes obligatorios siguen siendo necesarios para establecer normas medioambientales. Deben continuar formando parte integrante de la combinación de medidas de política medioambiental.

Los instrumentos medioambientales vinculantes pueden generar costes para la industria y otros agentes económicos. Por tanto, resulta imperativo establecer objetivos a largo plazo que deben cumplirse gradualmente para permitir que estos agentes económicos y la industria se anticipen a los cambios y para adaptar a ellos sus planes comerciales. Cuanto más predecible sea nuestro entorno regulador, más fácil será su incorporación al ciclo de inversión empresarial común.

Fomentar nuevos enfoques comerciales respecto al medio ambiente

– Promover la responsabilidad y el compromiso

---

[66] COM(2002)122, 13 de marzo de 2002.

[67] Comunicación de la Comisión - Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental, COM(2003)0131final, 25 de marzo de 2003.

[68] véase Véase la Sección 3.1. – Cambio Climático.

Los esfuerzos del gobierno para flexibilizar el marco regulador deben estar respaldados por los compromisos de la industria.

Esto puede lograrse mejor mediante el desarrollo de estrategias de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que explícitamente cubren el medio ambiente. La RSC implica adoptar voluntariamente compromisos que van más allá del marco regulador aplicado para elevar las normas de protección medioambiental y desarrollo social con vistas a promover el desarrollo sostenible.[69] La RSC constituye por tanto una importante contribución de las empresas al desarrollo sostenible.

Un número creciente de empresas europeas han desarrollado las estrategias RSC en los últimos años. Estas estrategias se diseñan en primer lugar como activos en la competencia y están basadas en la mayor rentabilidad que puede derivarse de una mejora en el comportamiento social y medioambiental. También se consideran una herramienta de marketing fundamentada en la premisa de que es probable que parecer "hacerlo bien mientras se hace el bien" atraerá a nuevos clientes.

La comunicación por parte de las compañías de los esfuerzos que están realizando es una importante contribución para maximizar el impacto externo de la RSC. Suscitar la concienciación de la RSC a través del intercambio de la mejor práctica entre empresas y dentro de los sectores, así como analizar comparativamente las iniciativas empresariales, también representan medios importantes para fomentar la RSC. El Foro Multilateral Europeo sobre RSC constituye un paso adelante para lograrlo. Las dos herramientas siguientes, ya apoyadas por la Comisión, pueden realizar una importante contribución para hacer operativa la RSC:

- *Publicación de informes medioambientales rigurosos y verificados independientemente por las compañías*. El 6º EAP fomenta la publicación de tales informes. Esto puede aplicarse particularmente a compañías mayores. El número de compañías establecidas en la UE que publican informes medioambientales regularmente aumenta de manera continua pero aún no es suficiente. Para que estos informes desarrollen al máximo su potencial, deberían basarse en grupos comunes de indicadores, permitiendo así un análisis comparativo basado en el sector.

- *Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)*. Introducido en 1993, el sistema EMAS está dirigido a promover las mejoras continuas del comportamiento medioambiental de las actividades industriales, comprometiendo a las organizaciones a evaluar y mejorar su propio comportamiento medioambiental y facilitar información al público. Desde 2001, el ámbito del EMAS se ha extendido a todos los sectores de la economía incluidas las autoridades públicas,[70] y se han realizado esfuerzos para adaptarlo al contexto particular de las PYME. Las inscripciones en el EMAS han aumentado de forma constante desde 1993, pero aún están muy desigualmente repartidas a lo largo de la Unión.

Introducir un marco de responsabilidad en la UE

La obligada responsabilidad ambiental de las empresas, al actuar como un freno para las prácticas insostenibles, contribuye a impulsar un comportamiento responsable de la industria.

---

[69]véase Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, COM(2002)347, 2 de julio de 2002.

[70]véase Véase el Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), DO L 114/1, 24 de abril de 2001.

El proyecto de Directiva sobre Responsabilidad Ambiental[71] establece un marco de responsabilidad ambiental a nivel de la UE basado en el principio de "quien contamina, paga". Según el proyecto de Directiva, se requiere que los operadores adopten acciones preventivas cuando exista una amenaza inminente de daño y acciones correctivas –a sus expensas- cuando el daño se ha producido.

El acuerdo político sobre la Directiva de Responsabilidad se alcanzó en el Consejo sobre Medio Ambiente de junio, allanando el camino para la adopción legislativa en 2004, coherente con las conclusiones del Consejo Europeo de Primavera de 2003.[72]

Proteger el medio ambiente mediante el derecho penal en casos de incumplimiento grave de la legislación comunitaria.

No todos los Estados miembros imponen sanciones penales por los incumplimientos más graves de la ley comunitaria que protege el medio ambiente. Por ello, la Comisión presentó en 2001 una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del medio ambiente mediante el derecho penal.[73] Como el Consejo adoptó en su lugar una Decisión-Marco[74] bajo el tercer pilar del Tratado de la Unión Europea, la Comisión inició una acción ante el Tribunal de Justicia, para obtener una aclaración sobre si las disposiciones sobre sanciones penales pertenecen al primer o al tercer pilar del Tratado de la Unión Europea.[75]

Además, tras el accidente del petrolero Prestige en la costa española en noviembre de 2002, la Comisión adoptó inmediatamente dos nuevos instrumentos que introducían sanciones penales para evitar nuevos vertidos de petróleo en la costa europea.[76]

4.3. Conocimiento e información

La contribución del conocimiento y la información para la elaboración de la política medioambiental presenta una doble vertiente:

– En primer lugar, faculta a quienes toman decisiones para elaborar políticas mejores. En el contexto del desarrollo sostenible, se necesita un mayor conocimiento que permita a quienes toman decisiones evaluar si la acción es necesaria, gestionar el riesgo en situaciones de incertidumbre y sopesar los posibles beneficios y costes de las políticas en las tres dimensiones. Por ello, es necesario mejorar el conocimiento de las cuestiones

---

[71] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y evaluación del daño medioambiental, COM(2002)17 final, 23 de enero 2002

[72] Apartado 58, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Bruselas, 20-21 de marzo de 2003

[73] COM (2001) 139 Final – DO, 26 de junio de 2001, C180/238.

[74] DO, 5 de febrero de 2003, L029/55.

[75] véase Véase el comunicado de prensa de la Comisión, IP/03/461 y resumen del caso 176/03, publicado en el DO C 135 fechado el 7 de abril de 2003, p.1.

[76] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones, incluso de carácter penal, para los delitos de contaminación. COM (2003) 92, 5 de marzo de 2003. Esta propuesta tiene un doble contenido. Incorpora las reglas internacionales existentes sobre descargas para la contaminación procedente de buques a la legislación comunitaria (Normas MARPOL 73/78) y dispone que las violaciones de estas reglas sobre descargas serán consideradas como infracciones penales. Para complementar la propuesta de directiva, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión marco del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques (COM(2003)227final, 2 de mayo de 2003). Esta propuesta se refiere en particular a la armonización de las sanciones estableciendo umbrales de penas de prisión y el nivel de multas que los Estados miembros pueden aplicar.

medioambientales y sus interacciones para garantizar que las políticas se basen en la mejor información y conocimiento científico disponibles.

– En segundo lugar, poner la información medioambiental a disposición del público de forma amplia e incrementar la participación de los interesados en la elaboración de políticas medioambientales es clave para mejorar la gobernanza y, por ende, la calidad de las iniciativas políticas.

4.3.1. Basar nuestras acciones en un conocimiento sólido

El 6º EAP reafirma con contundencia que las políticas medioambientales deben basarse en los mejores conocimientos y datos científicos disponibles. La información que constituye la base del conocimiento (a saber, datos, estadísticas, indicadores o la mejor práctica de naturaleza científica, técnica o económica) procede de una variedad de fuentes y participantes, principalmente los Estados miembros, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), Eurostat, el 6º Programa Marco IDT de la Comunidad y los diferentes programas y organizaciones de investigación de la UE y nacionales. Es necesaria una mejor comunicación entre las distintas redes implicadas para mejorar la coordinación, incrementar los flujos de información y hacer un mejor uso de la información actualmente disponible.

El conocimiento como una fuerza motriz de la política medioambiental

Además de ayudar a fomentar la concienciación pública sobre el estatus y las tendencias de las diferentes cuestiones medioambientales, la información desempeña una serie de papeles clave en el proceso político medioambiental. El primero es el de fuerza motriz de la política medioambiental. Al supervisar las fuerzas motrices, las presiones y los cambios en el estado del medio ambiente, los problemas pueden identificarse desde su aparición. En segundo lugar, la información es clave para crear las respuestas políticas más adecuadas a un problema ya identificado. Debido a la naturaleza compleja de muchas cuestiones medioambientales, el conocimiento de sus vínculos internos y superposiciones es esencial para crear la respuesta política más apropiada sin afectar negativamente a otras áreas políticas. En tercer lugar, la información medioambiental ayuda a quienes toman decisiones a medir la aplicación de las políticas medioambientales. Las políticas sólo pueden ser efectivas si se aplican de forma correcta y coherente. La retroalimentación de información puede garantizar que las nuevas políticas se beneficien de las lecciones aprendidas en experiencias anteriores. Y por último, la información ayuda a evaluar la efectividad de las políticas –en resumen, para asegurarse de que el problema se ha resuelto.

Establecer un marco adecuado

Con frecuencia, la información medioambiental se compara desfavorablemente, en términos de calidad, cobertura y oportunidad, con los datos de otros sectores, especialmente los datos económicos. Aunque estas críticas tienen alguna justificación, existe una diferencia considerable en los recursos asignados para la obtención de esta información.

Sin embargo, mejorar la información medioambiental no es solamente una cuestión de incrementar los recursos, sino también de adoptar un enfoque más coordinado con la recopilación de datos. En esa área, debería mejorar la cooperación entre las redes de la AEMA y Eurostat y otras redes existentes apoyadas por el programa Marco de Investigación de la Comisión. La Comisión se comprometió en el 6º EAP a proporcionar un marco de información más coherente y efectivo y de esta forma aliviar la carga para los Estados miembros. Presentará propuestas con ese fin en 2005.

No obstante, es necesario poner a disposición recursos suficientes para supervisar e informar en el diseño de las políticas. Esto puede tener consecuencias posteriores importantes en la supervisión de la aplicación de la legislación medioambiental y en la información del público. Por ejemplo, la comparación de información entre los Estados miembros puede verse obstaculizada si hay una variedad demasiado amplia en el número o situación de los emplazamientos de supervisión, como fue el caso en el ámbito de la calidad del aire.

Mejorar la base de conocimientos

Muchas de las estrategias temáticas futuras incluirán disposiciones, tales como indicadores, para supervisar su efectividad. El trabajo sigue mejorando los indicadores medioambientales, especialmente en áreas en las que existen vacíos, como la biodiversidad y los productos químicos.[77] A este respecto, la prioridad del apoyo científico a las políticas introducidas en el 6º Programa Marco IDT de la UE, que ofrece asistencia a la investigación para iniciativas políticas medioambientales en las diferentes fases del ciclo de elaboración de la política - concepción, desarrollo y supervisión de la aplicación - constituye una herramienta útil.

Sin embargo, el progreso se ve obstaculizado por el hecho de que la escala de un problema en el ámbito medioambiental puede ser difícil de evaluar. A pesar de ello, en la actualidad existen varias iniciativas para identificar y desarrollar los indicadores de "integración" relacionados con el medio ambiente, tales como TERM[78] para el transporte e IRENA[79] para la agricultura. Además, Eurostat ha establecido un equipo de trabajo multinacional a petición del Comité Europeo de Estadística para desarrollar los Indicadores del Desarrollo Sostenible que pueden medir la superposición y los acuerdos entre las diferentes dimensiones.

Una iniciativa adicional de la Comisión pretende crear una infraestructura común de Información Espacial en Europa (INSPIRE), con el fin de asegurar la coherencia entre las fuentes públicas de información espacial, permitiendo de esta forma las economías de escala y la interoperabilidad. Estrechamente asociada está la iniciativa de Supervisión Global del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES), cuyo objetivo consiste en desarrollar servicios de vigilancia en apoyo de las políticas relacionadas con el medio ambiente y la seguridad. GALILEO y ESPON son instrumentos relevantes adicionales. Entre sus muchas aplicaciones, GALILEO, el Programa Europeo de Servicios de Navegación Global, podría contribuir a la cartografía de los océanos y la criosfera, incluida la determinación de la amplitud de las áreas contaminadas y el seguimiento de las fuentes de contaminación. ESPON, la Red Europea de Observatorios de Planificación Espacial, ayudará a definir una serie de indicadores territoriales para analizar los impactos regionales de las políticas comunitarias.

El objetivo es desplegar una amplia gama de instrumentos a disposición de la Comisión y la Agencia Espacial Europea (AEE) con el fin de establecer una capacidad europea de supervisión para 2008. La Comisión se esforzará por mejorar las sinergias entre estas diferentes iniciativas. La finalidad última es hacer un uso completo del potencial existente y las nuevas tecnologías para la compilación y análisis de los datos con el fin de simplificar y aligerar la carga de la información, facilitar la aplicación de las políticas medioambientales y fomentar la integración de la dimensión medioambiental en otras políticas.

---

77 BIO-IMPS (indicadores de aplicación de la biodiversidad) para la biodiversidad y REACH (Registro, Evaluación y Autorización de productos Químicos) para las sustancias químicas.

78 Mecanismo de información sobre transportes y medio ambiente.

79 Indicadores de desarrollo agrícola y medioambiental

Gestionar el riesgo

Siempre habrá límites al conocimiento, con independencia de cuánto esfuerzo se haya realizado para incrementarlo, debido a la insuficiente competencia científica. Estas lagunas de conocimiento no pueden ser una excusa para la inacción. Existe una necesidad de aplicar un enfoque de la gestión del riesgo sobre la base del principio de prevención,[80] la prevención en el principio de origen y el principio de quien contamina, paga. La Directiva sobre responsabilidad ambiental asegurará que haya medios financieros disponibles para la reparación de cualquier daño medioambiental que pudiera producirse. Asegurar que el público recibe información sobre la naturaleza y amplitud de los riesgos es parte fundamental de un enfoque de este tipo.

4.3.2. Mejorar el acceso a la información y participación en la elaboración de políticas

Garantizar el acceso del público a la información medioambiental no sólo aumenta la responsabilidad y transparencia del gobierno, sino que también mejora la gobernanza. A su vez, la mayor participación pública en la elaboración de políticas medioambientales confirma que todos los participantes son consultados, mejorando no sólo la calidad de los resultados políticos, sino también las oportunidades de su aplicación con éxito. Dado el impacto potencial de las medidas propuestas sobre una amplia gama de grupos, el artículo 10 del 6º EAP acentúa la importancia de una extensa consulta a los participantes en todas las fases del proceso político, y de fortalecer la participación de las ONG de protección al medio ambiente. En relación con este último aspecto, la Comunidad ha tomado parte en un programa[81] para apoyar a las ONG dedicadas al medio ambiente, incluidas las de los países en fase de adhesión y los países candidatos, para el periodo 2002-2006.

Se logrará un mayor acceso del público a la información medioambiental y participación en la elaboración de políticas medioambientales a nivel de la UE gracias a la aplicación de la Convención de Aarhus,[82] que también cubre el derecho a la justicia medioambiental. Aarhus puede considerarse como un medio para democratizar el medio ambiente e implicar al público. La Comisión adoptó en octubre de 2003 un paquete de propuestas dirigidas a ratificar dicha Convención.[83]

---

[80]véase Véase la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución COM (2000) 1 final, 2 de febrero de 2000.

[81] Decisión n° 466/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2002, por la que se aprueba un Programa de acción comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente (DO L 75, 16 de marzo de 2002, p. 1-6).

[82] El Convenio CEPE/ONU sobre Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Cuestiones Medioambientales.

[83] El paquete legislativo, adoptado el 24 de octubre de 2003, consiste en tres propuestas: una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales (COM(2003)624); una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales para las instituciones y organismos de la CE (COM(2003)622); una propuesta de Decisión del Consejo sobre la conclusión, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales (COM(2003)625)

5. NUEVOS ESTADOS MIEMBROS – RETOS ESPECÍFICOS PARA LA AMPLIACIÓN

La conclusión de las negociaciones de ampliación, la firma de los Tratados de Adhesión con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República de Eslovaquia y Eslovenia, y la terminación del proceso de ratificación en estos países, ha allanado el camino para una ampliación histórica de la UE a diez nuevos miembros en 2004.

Bajo la orientación y supervisión de la UE, los países en fase de adhesión han realizado esfuerzos significativos en el sector medioambiental durante los últimos diez años. La convergencia con las normas de la UE está cada vez más próxima –en torno al 90% del acervo ha sido transpuesto como media; en determinados sectores como la legislación horizontal, aire y residuos, la transposición se aproxima a su terminación. Paralelamente, se están dando pasos importantes hacia la aplicación, especialmente mediante el reforzamiento de la capacidad administrativa.

En la víspera de la ampliación, los países en fase de adhesión están en su mayoría en buen camino para poder aplicar el acervo desde el momento de la adhesión. Los informes generales de seguimiento sobre el estado de preparación para la pertenencia a la UE[84] adoptados en noviembre de 2003, no han identificado cuestiones de preocupación seria en el ámbito medioambiental. Sin embargo, los informes atrajeron la atención sobre una serie de asuntos en los que los países en fase de adhesión aún deben intensificar sus esfuerzos para cumplir las obligaciones que requiere su condición de miembros: la aplicación de la legislación Natura 2000 sigue siendo la principal preocupación y, para algunos países, la gestión de residuos y la contaminación industrial.

Las negociaciones para la adhesión continúan con Rumania y Bulgaria, aunque el capítulo medioambiental se ha cerrado provisionalmente con la última[85]. Los informes periódicos adoptados por la Comisión así como los informes generales de seguimiento para los países en fase de adhesión concluyen que Bulgaria ha alcanzado un buen nivel de convergencia del acervo medioambiental y debe mantener y reforzar sus esfuerzos de aplicación, en particular, el fortalecimiento de sus capacidades administrativas. El informe sobre Rumania concluye que aunque se ha adoptado una cantidad considerable de legislación, la capacidad administrativa y los recursos financieros dedicados al sector siguen siendo insuficientes.

Estos esfuerzos están empezando a dar resultados. El estado del medio ambiente ha mejorado en los últimos años en los países en fase de adhesión y países candidatos, con una reducción sustancial en la contaminación atmosférica y del agua[86].

La Comisión está tomando todas las medidas para responder a los retos medioambientales posteriores a la adhesión, dando prioridad al desarrollo de las capacidades y aportando financiación

---

[84] Informes generales de seguimiento de la Comisión Europea sobre el estado de preparación para la pertenencia a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, COM (2003) 675 final; SEC (2003) 1200; SEC (2003) 1201; SEC (2003) 1202; SEC (2003) 1203; SEC (2003) 1204; SEC (2003) 1205; SEC (2003) 1206; SEC (2003) 1207; SEC (2003) 1208; SEC (2003) 1209.

[85] Se han suscrito acuerdos transitorios hasta 2011 para el contenido de azufre de los combustibles líquidos, hasta 2009 para las emisiones de compuestos orgánicos volátiles procedentes del almacenamiento y distribución del petróleo, hasta 2011 para la recuperación y el reciclado de residuos de envases, hasta 2014 para el vertido de determinados residuos líquidos, hasta 2009 para determinados cargamentos de residuos, hasta 2011 para la prevención y el control integrados de la contaminación (con respecto a determinadas instalaciones existentes), hasta 2014 para las aguas residuales urbanas, y hasta 2014 para grandes instalaciones de combustión

[86]véase Véase «El medio ambiente en Europa: tercera evaluación», Agencia Europea de Medio Ambiente (informe de evaluación medioambiental nº 10, 2003).

allí donde se requiere un progreso adicional, para la integración que ha experimentado una concentración casi exclusiva en la aplicación durante la última década y donde la situación se está deteriorando.

5.1. Aplicación del acervo medioambiental – la dimensión institucional

La adhesión supondrá para las administraciones medioambientales en los países en fase de adhesión mayores requisitos y funciones adicionales en relación con la supervisión, inspecciones, expedición de permisos e información, lo que supone un reto para ellas. Desafortunadamente, las dificultades de las autoridades medioambientales para obtener financiación y personal adecuados, así como la falta persistente de coordinación entre los sectores políticos, han obstaculizado el progreso realizado hasta la fecha.

En el lado positivo, la mayoría de los países en fase de adhesión asigna cada vez más recursos humanos a la aplicación de la legislación medioambiental. Además, los programas de intercambio con las administraciones de los Estados miembros se han establecido bajo programas bilaterales y se han incluido en los "proyectos de hermanamiento". Paralelamente, las oficinas de inspección se están fortaleciendo, se establecen agencias medioambientales y se amplían los sistemas de supervisión de la calidad del aire y del agua. Sin embargo, estas medidas por sí solas siguen siendo insuficientes. Se debería estimular a los Estados miembros para que continúen con la asistencia técnica y las acciones de hermanamiento después de la adhesión. El Mecanismo de Transición puede ayudar en este proceso.

5.2. Aplicación del acervo medioambiental – la dimensión financiera

El reto financiero es tan significativo como el reto institucional. Se calcula que el coste del cumplimiento del acervo medioambiental con una gran inversión para los diez países en fase de adhesión asciende a aproximadamente 50-80.000 millones de euros. A esto se deben añadir 30.000 millones de euros adicionales para Bulgaria y Rumania[87]. La Directiva relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas requerirá por sí sola una inversión superior de aproximadamente 15.000 millones de euros. Para lograr la plena aplicación, los nuevos Estados miembros tendrán que destinar una media de entre un 2% y un 3% de su PIB al medio ambiente en los próximos años. Sin embargo, el gasto actual está generalmente muy por debajo de este objetivo.

El progreso más notable se ha producido en los últimos años.

- La infraestructura medioambiental se ha desarrollado y mejorado. los índices de conexión con las plantas de tratamiento de aguas residuales, que siguen estando por debajo del nivel medio de la UE, se han duplicado sin embargo desde principios de la década de 1990. Desde 2000, los instrumentos de preadhesión ISPA, PHARE y SAPARD han apoyado la mejora de la infraestructura medioambiental.

- Se han preparado planes de aplicación acompañados de estrategias financieras para una serie de instrumentos legislativos de grandes inversiones.

Actualmente se han adoptado planes de residuos en la mayoría de los países en fase de adhesión y se han llevado a cabo evaluaciones de la calidad del aire. Sin embargo, queda mucho por hacer. La financiación medioambiental en la fase previa a la adhesión ha demostrado ser una cuestión particularmente problemática, especialmente en los sectores de gestión del agua y los residuos

---

87 Estas cifras sólo cubren el acervo medioambiental de fuerte inversión (aguas residuales urbanas, suministro de aguas residuales y aire [IPPC]).Ver la Comunicación de la Comisión (2001) 304 final.

urbanos, debido principalmente a las carencias administrativas en una serie de países. Es fundamental asegurar los recursos financieros adecuados para lograr la aplicación efectiva de la legislación de la UE. En este sentido, deben fortalecerse las capacidades institucionales para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros dirigidos a financiar la infraestructura medioambiental.

Con este telón de fondo, las acciones prioritarias deberían centrarse en:

– Asegurar que los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, así como los programas de desarrollo rural se utilizan para ayudar a los nuevos Estados miembros a lograr el cumplimiento íntegro del acervo al final de los periodos de transición negociada, y en particular, para las directivas de grandes inversiones relativas a la gestión de los residuos, el suministro de agua y las aguas residuales urbanas.

– En el periodo actual, asegurar que una parte significativa de los principales Fondos Estructurales se utiliza para financiar la infraestructura medioambiental y el desarrollo de las capacidades.

– Asegurar que la UE concede financiación para el apalancamiento de la ayuda de otras fuentes incluidos el Banco Europeo de Inversiones (BEI), subvenciones bilaterales y planes de crédito, préstamos de bancos comerciales, inversión directa extranjera e ingresos generados por cargas, derechos o impuestos al consumo.

– Estimular a los países en fase de adhesión a obtener recursos suficientes para la aplicación en los presupuestos nacionales. La naturaleza vinculante de los objetivos y los claros plazos finales para las directivas por las que se concedieron periodos de transición (para las que se prevé la aplicación detallada, incluidas las estrategias financieras) justifican la reserva de recursos financieros y humanos suficientes para la aplicación a nivel nacional.

5.3. Incrementar la integración

La atención prestada por quienes elaboran las políticas medioambientales a los países en fase de adhesión en cumplimiento del acervo, así como la carencia general de recursos, han entorpecido el progreso de la integración. Deben incrementarse los esfuerzos en el frente de la integración en el periodo posterior a la adhesión.

Las perspectivas de crecimiento económico en los países en fase de adhesión en los próximos años generarán incrementos ininterrumpidos en la demanda de transporte y electricidad, que podrían poner en peligro los rendimientos del cambio climático de algunos de estos países. Debido principalmente al declive económico y a la reestructuración en la primera mitad de los noventa, los países en fase de adhesión están en camino de cumplir sus objetivos de Kioto. El total de las emisiones de gases de efecto invernadero en estos países descendió un 32% entre 1990 y 1999.[88] Para asegurar que el crecimiento no irá acompañado de un incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero, las inversiones en infraestructura a largo plazo en los países en fase de adhesión tendrán que ser sostenibles.

Por lo tanto, debería considerarse una mayor integración de las políticas de cambio climático en los Fondos Estructurales, bajo los que se financiarán muchas inversiones en transporte y energía, como

[88]véase Véase el Informe de la Comisión de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad, COM (2002) 702 final, 9 de diciembre de 2002.

una prioridad desde una perspectiva posterior a Kioto a largo plazo. Además, es necesario centrarse más particularmente en la integración del transporte y la energía.

Transporte: Los países en fase de adhesión siguen actuando sustancialmente mejor que los Miembros actuales de la UE cuando se trata de escisión modal o consumo de energía para transporte y las emisiones de NOx. Sin embargo, los indicadores están empezando a señalar en la dirección errónea con declives en el transporte de mercancías por ferrocarril, un incremento del 62% en la longitud de las autopistas y un aumento del 73% en la propiedad de automóviles.

La asistencia financiera comunitaria, en particular los programas de transporte, debería por tanto dar prioridad a proyectos sostenibles de transporte, con especial énfasis en la renovación de los sistemas de transporte público urbano en los que los países en fase de adhesión se están quedando rezagados, y en el cambio modal.

Energía: La eficiencia energética ha mejorado en los países en fase de adhesión debido a las medidas positivas adoptadas, pero también debido a la reestructuración económica. No obstante, continúa muy por debajo de la media UE15 y la intensidad del consumo de energía por unidad de producción sigue siendo muy superior a la de UE15.

El potencial existente para las soluciones beneficiosas para todos en el ahorro de energía necesita ser explotado en su totalidad en el contexto de las inversiones realizadas para la generación de energía y sectores comerciales. Cualquier apoyo comunitario a estos sectores debería incluir, siempre que fuera apropiado, un componente de ahorro de energía incorporado.

En lo referente a la energía renovable, los países en fase de adhesión han fijado objetivos en el marco de la Directiva sobre electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables.[89] El objetivo total de la UE25 para energía renovable en el año 2010 ha pasado a ser actualmente del 21%, en lugar del 22% de la UE15.

[89] Directiva 2001/77. Esta Directiva será transpuesta por los nuevos Estados miembros en mayo de 2004.

6. DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Ya que el medio ambiente no conoce fronteras, los países o regiones individuales actuando por sí solos no pueden promover el pilar medioambiental del desarrollo sostenible. En consecuencia, la UE se compromete a promover la protección medioambiental externamente.[90] Los retos de la política medioambiental en un escenario internacional requieren la formulación de respuestas específicas que están siendo desarrolladas por la UE.

6.1. Retos internacionales para la política medioambiental

La UE se enfrenta a cuatro retos principales para hacer progresar la agenda de desarrollo sostenible global:

Promover las soluciones multinacionales y multilaterales para las cuestiones medioambientales.

Como muchos de los retos medioambientales más críticos son internacionales en esencia, las respuestas efectivas sólo pueden proceder de un enfoque multilateral y multinacional. Promover una cooperación medioambiental internacional a nivel bilateral y multilateral, frente a las presiones económicas y políticas a corto plazo y en un momento en que hay una fuerte tentación de recurrir a la acción unilateral, es una tarea compleja.

Frenar los efectos de dilapidación medioambiental negativa en terceros países.

Muchas de las políticas internas de la UE –especialmente agrícolas y pesqueras- tienen efectos de dilapidación en terceros países, a menudo países en vías de desarrollo. Además, las tendencias de producción y consumo en Europa acarrean consecuencias medioambientales para terceros países y contribuyen a los problemas medioambientales globales. Aunque no hay evidencias concluyentes, existe la preocupación de que los altos niveles medioambientales puedan ocasionar la migración de las industrias contaminantes hacia países más pobres con niveles menos rigurosos en lo que a menudo se denomina como "la carrera hasta el fondo". Mientras que debería estimularse la industrialización y el desarrollo económico en terceros países, la UE debe asegurar que al hacerlo estos terceros países no acabenacaban soportando los costes sociales y medioambientales de la UE. Un medio para mitigar la transferencia de costes es mediante la transferencia de tecnologías más limpias, por ejemplo utilizando los mecanismos flexibles de Kioto.

Tratar la relación entre pobreza y deterioro medioambiental.

En la actualidad existen 1.200 millones de personas en el mundo que viven con menos de un dólar al día. Estos niveles de pobreza y la lucha por la supervivencia dejan pocos medios para invertir en la protección medioambiental. Sin embargo, la gestión sostenible de los recursos naturales locales es una necesidad absoluta para los países en vías de desarrollo, ya que las economías de muchos de estos países dependen fundamentalmente de estos recursos. Dado que la pobreza y la degradación medioambiental están muy estrechamente relacionadas, son necesarios los esfuerzos internacionales con el fin de crear las condiciones para la protección medioambiental y el desarrollo sostenible mediante la reducción de la pobreza.

Considerar la relación entre medio ambiente y seguridad.

---

[90] Comunicación de la Comisión. «Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible», COM (2002) 82 final, 13 de febrero de 2002.

Los problemas medioambientales y las cuestiones de seguridad están íntimamente relacionados. La escasez de recursos puede representar un potencial de conflictos, como muestran las tensiones recurrentes por los recursos hídricos en algunas partes del mundo. Además, los conflictos pueden ocasionar un deterioro medioambiental sustancial que puede obstaculizar el desarrollo socioeconómico, generar movimientos migratorios y por ende, alimentar tensiones nacionales y regionales. Más positivamente, las cuestiones medioambientales de perfil rebajado pueden utilizarse como catalizadores para facilitar la cooperación y establecer confianza entre países vecinos.

Estas interrelaciones entre medio ambiente y seguridad deben ser estudiadas más sistemáticamente. Ello implica que las preocupaciones de seguridad se tengan en cuenta en la forma en que se dirige la política medioambiental. De manera similar, es necesario que la formulación de la política extranjera integre mejor las cuestiones medioambientales.

6.2. Respuestas de la UE.

Para responder de manera efectiva a estos retos, la UE ha dado prioridad a las cuatro orientaciones siguientes.

6.2.1. Situar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda internacional

Tomando como base su creencia de que un enfoque multilateral y multinacional es la única forma efectiva de abordar las cuestiones medioambientales globales, la UE se ha adelantado al establecer e impulsar la agenda medioambiental internacional en los últimos años. Esto lo demuestra tanto su compromiso y liderazgo en los procesos medioambientales multilaterales como su intervención activa con los participantes en cuestiones medioambientales. Una vez puestos en marcha la mayoría de los acuerdos internacionales necesarios, la siguiente tarea consiste en asegurar su aplicación efectiva en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Liderazgo de la UE en la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible

Los resultados satisfactorios de la Cumbre de Johannesburgo se deben en gran medida a la determinación y liderazgo de la UE. El plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo no sólo estableció nuevos objetivos en áreas importantes como el acceso al saneamiento, la protección de la diversidad biológica, la protección de las poblaciones de peces y la regulación de los productos químicos; también puso en marcha más de doscientas asociaciones voluntarias para el desarrollo sostenible, incluidas dos importantes asociaciones de la UE para el agua y la energía. También existe el compromiso de todos los países, con los países desarrollados a la cabeza, de cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo para desligar el crecimiento económico del deterioro medioambiental.

La UE está decidida a materializar el plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo en resultados concretos. La estrategia de desarrollo sostenible de la UE es el vehículo principal para lograrlo. La revisión de la estrategia de desarrollo sostenible planificada para 2004 ofrecerá la oportunidad de integrar aún más las dimensiones internas e internacionales.

Por lo que respecta a la acción concreta, el desarrollo posterior de la **iniciativa de la UE en el ámbito del agua** –que ha generado grandes expectativas en particular en África– especialmente gracias a la creación del mecanismo financiero para el agua propuesto por la UE, será la clave. Igualmente importante será el establecimiento de objetivos para la energía renovable a través de la **Coalición de Johannesburgo para la Energía Renovable** (JREC) en marcha gracias a los esfuerzos de la UE, y a aplicar con éxito la **iniciativa de la UE para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible** (iniciativa de la UE en materia de energía). La Conferencia Mundial

Sobre Energías Renovables de junio de 2004 ofrecerá la oportunidad de presentar y lograr el progreso en ambas iniciativas.

Comprometer a los socios en cuestiones medioambientales

La cada vez más cercana ampliación de la UE traerá diez nuevos Estados miembros a la UE en 2004, pero también nuevos vecinos al Este, y vínculos más estrechos con la costa del Mediterráneo Meridional, mediante la adhesión de Chipre y Malta, lo que da como resultado un ensanchamiento sin precedentes de los intereses estratégicos de la UE. En este contexto, estrechar las relaciones con los países de los Balcanes Occidentales, Rusia y los Nuevos Estados Independientes, así como con la cuenca del Mediterráneo, tendrá una importancia vital, también para el sector medioambiental, de cara a promover el desarrollo sostenible en los países cubiertos por la **Iniciativa política europea más amplia.**[91] En el contexto de esta iniciativa, la Comisión debe adoptar un Paquete Europeo Más Amplio, incluido un documento estratégico, un plan de acción e informes nacionales que cubrirán la dimensión medioambiental.

La UE también se ha comprometido a incrementar la cooperación medioambiental con **socios clave fuera de la región europea más amplia**, tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo y actualmente se está colaborando con una serie de países.

En su condición de las mayores economías del mundo, la UE y EEUU deberían encarnar el liderazgo y el compromiso con la agenda de desarrollo sostenible. Las acciones comunes en el pasado han dado lugar a importantes éxitos, como el establecimiento del Centro Regional Medioambiental para Europa Central y Europa del Este. La UE sigue firmemente comprometida a continuar interviniendo activamente con EEUU a nivel bilateral y multilateral con vistas a profundizar la cooperación.

6.2.2. Fortalecer la coherencia política

La credibilidad y efectividad de la UE en la promoción del desarrollo sostenible a nivel internacional depende, entre otras cosas, de su capacidad para asegurar una mayor coherencia entre su acción interna y externa y para integrar aún más las cuestiones medioambientales en sus propias políticas externas.

Asegurar la coherencia entre las políticas internas y externas de la UE

En Johannesburgo se reconoció que las políticas internas tienen efectos indirectos en terceros países que deben ser tratados con urgencia. En este marco, la UE y otros países desarrollados se comprometieron a desarrollar un **Marco de Programas sobre Producción y Consumo Sostenibles en diez años**.[92]

Además, con el fin de reducir la huella medioambiental de la UE, será fundamental **asegurar la coherencia entre nuestras políticas internas y externas**, en particular en los sectores pesquero y agrícola. Perseguir la incorporación de los compromisos adquiridos en Johannesburgo a las políticas internas es fundamental si la UE ha de cumplir sus obligaciones internacionales.

Mayor integración de las cuestiones medioambientales en las políticas externas de la UE

---

91 Véase la Comunicación de la Comisión «Una Europa más amplia», COM (2003) 104 final de 11 de marzo de 2003

92 Para más información relacionada con la producción y el consumo sostenibles, véase la sección 3.3 - Gestión de Recursos.

Los esfuerzos de integración en la cooperación al desarrollo, las políticas exteriores y comerciales ya están en marcha, con arreglo a las **Estrategias de integración medioambiental de los Consejos de Desarrollo y Asuntos Generales** adoptadas en 2001 y 2002 respectivamente. Estos esfuerzos deben continuarse, ya que, como las otras estrategias de integración de Cardiff, no deberían ser ejercicios no recurrentes, sino más bien compromisos efectivos a alcanzar a través de procesos permanentes.

Al aplicar la estrategia, se presta atención especial a dos objetivos: i) promover sinergias entre los objetivos de desarrollo y medioambientales, especialmente en el seguimiento de la WSSD en los países en vías de desarrollo y ii) asegurar que se aplican procedimientos apropiados para evaluar los impactos medioambientales de todos los programas de cooperación al desarrollo. Recíprocamente, al diseñar la política medioambiental también es necesario asegurar que se consideran debidamente las consecuencias para los países en vías de desarrollo.

En el ámbito de la política comercial, el programa de **evaluación del impacto sobre el desarrollo sostenible**, desarrollado por primera vez en 1999, continua perfeccionándose con vistas a informar a los negociadores comerciales de las posibles consecuencias sociales, medioambientales y económicas de un acuerdo comercial. El objetivo es integrar, en la medida de lo posible, los resultados de la evaluación del impacto en las negociaciones comerciales y diseñar, en caso necesario, las posibles medidas de acompañamiento, complementarias, para maximizar los impactos positivos al tiempo que se reduce cualquier impacto negativo.[93] Además, la UE se esfuerza para integrar y discutir el desarrollo sostenible en el contexto de las negociaciones comerciales bilaterales y regionales.

6.2.3. Contribuir a la creación de condiciones para el desarrollo sostenible global

Como el plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo es una contribución esencial a la agenda de reducción de la pobreza, la UE se compromete a cumplir sus objetivos. Además, la UE sigue desempeñando un papel fundamental en la realización de esfuerzos multilaterales constantes dirigidos a asegurar que los beneficios de la globalización se compartan más ampliamente y se reduzca la pobreza, y a incrementar los recursos disponibles para el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo. Desde la perspectiva de la UE, el plan de aplicación de las decisiones de Johannesburgo, los compromisos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) acordados en la Conferencia de Monterrey sobre el Desarrollo Financiero (2002) y las negociaciones de la OMC bajo la Agenda de Desarrollo de Doha (2001) constituyen tres pilares complementarios necesarios para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial.

En este contexto, deben adoptarse medidas concretas para poner a disposición los niveles incrementados de AOD acordados en Monterrey con vistas a contribuir al Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza en 2015. Deben continuarse los esfuerzos para llegar a las conclusiones oportunas de las actuales negociaciones de la OMC en el contexto de la "Agenda de Desarrollo de Doha" a pesar del decepcionante resultado de la 5ª reunión ministerial de la OMC en Cancún, teniendo en cuenta que la agenda de sostenibilidad constituye el elemento de equilibrio necesario sin el que el sistema de libre comercio promovido por la OMC no puede fomentar una cuota más equitativa de los beneficios de la globalización. En este contexto, deben estimularse medidas de apoyo adecuadas –a saber, el

[93] Ya se han concluido las evaluaciones del impacto del Acuerdo de Asociación UE-Chile así como las de determinados aspectos de la Agenda de Desarrollo Doha. Las evaluaciones del impacto para los países ACP, el Consejo de cooperación del Golfo y la zona euromediterránea de libre comercio están en curso o a punto de ponerse en práctica.

incremento de la responsabilidad corporativa, el comercio sostenible y justo, así como los créditos a la exportación coherentes con el desarrollo sostenible.

Mientras tanto, la UE seguirá desempeñando un papel de bisagra al hacer progresar los Acuerdos Medioambientales Multilaterales (AMM) –en especial el Protocolo de Kioto pero también otros, como el Convenio sobre Diversidad Biológica[94] y al buscar nuevos medios de financiación para facilitar la aplicación de todos los AMM claves, así como la protección medioambiental en los países en vías de desarrollo. La UE también continuará apoyando activamente el reforzamiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tanto financiera como institucionalmente, con el fin de mejorar la gobernanza medioambiental global.

6.2.4. Potenciar la voz de la UE en el debate internacional sobre el medio ambiente

Una creciente concienciación sobre los problemas medioambientales globales en las últimas décadas y la consecuente adopción de numerosos acuerdos medioambientales multilaterales, así como las múltiples interrelaciones existentes entre las cuestiones medioambientales y de seguridad, exigen un marco mejorado para la diplomacia medioambiental a nivel de la UE. La Estrategia Europea de Seguridad, cuya adopción por el Consejo Europeo está prevista para diciembre próximo, ofrece la oportunidad de progresar al abordar conjuntamente cuestiones medioambientales y de seguridad.

En el Consejo Europeo de Tesalónica, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos respaldaron una propuesta de la Presidencia griega de la Unión dirigida a crear una "red de expertos" para dirigir una Iniciativa Europea de Diplomacia Medioambiental.[95] Esta iniciativa, diseñada en una primera fase como una red, está destinada a permitir que expertos o diplomáticos designados se comuniquen regularmente con vistas a intercambiar información e ideas sobre cuestiones medioambientales transversales y de desarrollo sostenible en el marco de negociaciones bilaterales y multilaterales. Esto supone un importante avance en la aplicación de la estrategia de integración medioambiental del Consejo de Asuntos Generales y podría aportar un vehículo útil para potenciar la voz de la UE y su influencia en las cuestiones medioambientales internacionales. Por ello, la Comisión está explorando el potencial de esta iniciativa, así como sus implicaciones para posibles articulaciones con mecanismos de coordinación existentes.

[94]véase Véase la Sección 3.2 – Naturaleza y biodiversidad.
[95]véase Véase la Sección 2.2 – Retos futuros para la política medioambiental.

7. CONCLUSIONES

Esta Revisión ha sido la excusa para acelerar el ritmo de las reformas y mejorar el estado del medio ambiente en la UE e internacionalmente, especialmente logrando la desvinculación de las presiones medioambientales y el crecimiento económico con arreglo a los objetivos establecidos en el 6º EAP y a la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

Las conclusiones de la Revisión señalan la necesidad de mayores esfuerzos para cumplir los compromisos de la UE sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. Estos esfuerzos deberían centrarse en asegurar la aplicación oportuna de la legislación medioambiental existente; fortalecer la coherencia e integración política; continuar promoviendo el desarrollo sostenible internamente y a escala mundial, así como conseguir con éxito la ampliación y establecer bases sólidas para futuras políticas medioambientales.

El Consejo Europeo de Primavera de 2003 señaló que *"el desarrollo económico y social no será sostenible a largo plazo si no se toman medidas para reducir las presiones medioambientales y preservar los recursos naturales en el marco de la estrategia global de desarrollo sostenible iniciada en Gotemburgo. Para ello, deben incluirse acciones destinadas a romper la relación entre deterioro medioambiental y el uso de recursos del crecimiento económico"*[96].

El reto de los próximos años es, por tanto, desarrollar políticas equilibradas para estimular el crecimiento y el empleo que también protejan el medio ambiente y la salud pública del incremento de las presiones y amenazas para preservar nuestra calidad de vida y la de las generaciones futuras.

(1) Aplicación

La aplicación de la legislación medioambiental existente de la UE y la legislación pertinente desde el punto de vista medioambiental en otros sectores es clave para mejorar la situación del medio ambiente. Deberían realizarse esfuerzos con ese objetivo y poner más énfasis en la viabilidad al elaborar nueva legislación.

En el contexto de la ampliación, la Comisión dará prioridad a asegurar la financiación apropiada para costear la inversión necesaria con el fin de cumplir los periodos transitorios acordados en las Actas de Adhesión para la aplicación del acervo medioambiental.

Para materializar la legislación en resultados concretos para el medio ambiente, es importante que los Estados miembros:

- Completen los **planes nacionales de asignación que requiere la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión,** cuya presentación a la Comisión está prevista para antes de marzo de 2004, e intensifiquen sus esfuerzos para cumplir sus objetivos de reparto de la carga según el Protocolo de Kioto desarrollando y aplicando las estrategias nacionales de cambio climático.

[96] Apartado 53, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas (20-21 de marzo de 2003).

- **Transpongan y apliquen el Marco regulador completo de la UE sobre biotecnología para asegurar un nivel apropiado de salud y protección medioambiental al tiempo que se estimula la innovación y la salvaguarda de la competitividad en la industria de la UE.**

- Transpongan y apliquen íntegramente la **legislación sobre residuos** existente y con ello, reduzcan la eliminación de residuos.

- Adopten todas las medidas necesarias para aplicar de manera oportuna la **Directiva Marco relativa al Agua**, basada en la Estrategia de aplicación conjunta, y en otras directivas relativas al agua, para preservar adecuadamente los recursos hídricos.

(2) Integración

La política medioambiental por sí sola no puede invertir las tendencias en las áreas políticas en las que las presiones medioambientales son particularmente elevadas. En consecuencia, debería seguir promocionándose la integración de los requisitos de protección medioambiental en las políticas y acciones comunitarias. En particular:

- Deberían mantenerse los esfuerzos para que los costes medioambientales se recojan mejor en precios cobrados a los usuarios con el fin de lograr la plena internalización. Mediante un enfoque progresivo, el precio de la infraestructura de los transportes debe reflejar mejor –y ayudar a internalizar- los costes externos.

- Deben seguir realizándose esfuerzos de integración medioambientales en el sector agrícola, con arreglo a la reforma de la PAC decidida en junio de 2003, para cumplir los objetivos establecidos en la WSSD y en el 6º EAP. Con este fin:

  – Debería continuarse la **Reforma de las Organizaciones del Mercado Común**, con vistas a desvincular aún más el apoyo a los productores de las subvenciones a la producción mediante el pago único a las granjas.

  – La **evaluación intermedia de los planes de desarrollo rural** es una oportunidad para fortalecer aún más la contribución de los planes de desarrollo rural a los objetivos de la política medioambiental, en particular respecto al cambio climático y la protección de los espacios Natura 2000.

- Para reforzar la recientemente lograda reforma de la **Política Pesquera Común,** es necesario que los esfuerzos de integración medioambientales continúen en el sector pesquero como se establece en el Plan de Acción de la Comisión para la integración medioambiental del CFP[97].

- **La política de cohesión** debería continuar para contribuir a los objetivos de política medioambiental.

Paralelamente a estos esfuerzos, la integración de la política medioambiental necesita ser revigorizada. En particular:

---

[97] Comunicación de la Comisión en la que se expone un plan de actuación comunitario para integrar las exigencias de protección del medio ambiente en la política pesquera común , COM (2002) 186, 28 de mayo de 2002.

– Los indicadores de integración deberían desarrollarse aún más, fortaleciendo el trabajo en curso en transporte –TERM, agricultura-IRENA y energía-ERM.

– Deberían establecerse objetivos de desvinculación específicos del sector frente a los que pueda medirse el progreso hacia el desarrollo sostenible.

– Deberían incluirse mecanismos de actualización y revisión en las estrategias de integración del Consejo para asegurar que los objetivos se traducen en acción visible.

- Con arreglo a las Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo de Marzo de 2003[98], la Comisión llevará a cabo un balance anual de la integración medioambiental.

(3) La dimensión medioambiental del desarrollo sostenible

- Se adoptarán todas las medidas necesarias para lograr un alto nivel de crecimiento económico y cohesión social en la Unión, al tiempo que asegura la **desvinculación** del deterioro medioambiental.

- Debería fomentarse una mayor convergencia entre las políticas medioambientales **nacionales** y de la UE**.** Con este fin, la Comisión apoyará el análisis comparativo y la revisión paritaria entre los Estados miembros y la identificación e intercambio de las buenas prácticas sobre la dimensión medioambiental de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

- **Deberían seguir desarrollándose los indicadores medioambientales titulares y los indicadores de desarrollo sostenible** sobre la base del Equipo de Trabajo establecido por Eurostat y en estrecha colaboración con los Estados miembros y la Agencia Europea del Medio Ambiente.

- La **Revisión de la estrategia de desarrollo sostenible** planificada para 2004, ofrece la oportunidad de evaluar el progreso logrado hasta ahora, para considerar los vínculos entre la UE y las estrategias de desarrollo sostenible e identificar las acciones prioritarias necesarias para acelerar el ritmo de la reforma. Además, ayudará a clarificar los vínculos entre Gotemburgo, Lisboa y Cardiff y a integrar mejor los pilares internos y externos de la Estrategia.

- El **Plan de Actuación de Tecnología Medioambiental** (ETAP), planificado para finales de 2003, debería proponer medidas concretos a nivel de la UE y nacional. La Comisión examinará aún más, conjuntamente con el grupo BEI, los instrumentos relevantes para apoyar una mayor inversión equitativa en tecnologías medioambientales.

- El marco regulador medioambiental se modernizará utilizando cada vez más, en caso necesario, instrumentos basados en el mercado para promover la protección medioambiental, aumentando las recomendaciones en ese sentido en las Orientaciones Generales para las Políticas Económicas desde 2001. La **Comunicación sobre el uso de instrumentos basados en el mercado para la política medioambiental en el mercado interior** planificada para 2004 esclarecerá las interrelaciones entre los nuevos instrumentos que se han introducido recientemente a nivel de la UE–por ejemplo, el comercio de emisiones, los impuestos sobre productos energéticos, las orientaciones de la ayuda estatal al medio ambiente.

---

98 Apartado 58, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas (20-21 de marzo de 2003).

- La adopción inmediata por el Consejo de la propuesta de la Comisión para una **nueva política de productos químicos** es una prioridad, para que el sistema REACH pueda entrar en vigor puntualmente.

- La adopción de la Directiva de Responsabilidad Ambiental debe completarse rápidamente para permitir el establecimiento de un marco de responsabilidad ambiental de la UE basado en el principio de que quien contamina, paga.

(4) Dimensión internacional

Para asegurar la aplicación oportuna y acertada de las iniciativas de la UE puestas en marcha en la WSSD, la UE deberá:

- Promover la **iniciativa de la UE en el ámbito del agua** procediendo a la acción sobre el terreno en concertación con los principales participantes. Si el Consejo puede conceder 1.000 millones de euros adicionales, se daría un impulso significativo a esta iniciativa para la creación de un **mecanismo financiero para el agua** en los países ACP como propone la Comisión.

- Asumir un papel de liderazgo en la preparación de la Conferencia Mundial sobre Energía Renovable en junio de 2004 a celebrar en Bonn.

- Promover la iniciativa de la UE para la Erradicación de la Pobreza y el Desarrollo Sostenible y la Coalición de Johannesburgo sobre Energía Renovable, especialmente acordando objetivos para la energía renovable.

ANEXO

Datos y cifras que muestran más detalladamente las tendencias medioambientales

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA EN RELACIÓN CON LA DIRECTIVA SOBRE EL COMERCIO DE EMISIONES

La Directiva dispone una fase introductoria de comercio en el sector de la energía y la generación de calor y de la industria de la energía intensiva a partir de 2005 como un prólogo al inicio del comercio internacional de emisiones según el Protocolo de Kioto de 2008. La Comisión evaluará la cobertura del sistema en 2004 y 2006 con vistas a una posible ampliación a otros sectores, como el transporte, los productos químicos o el aluminio.

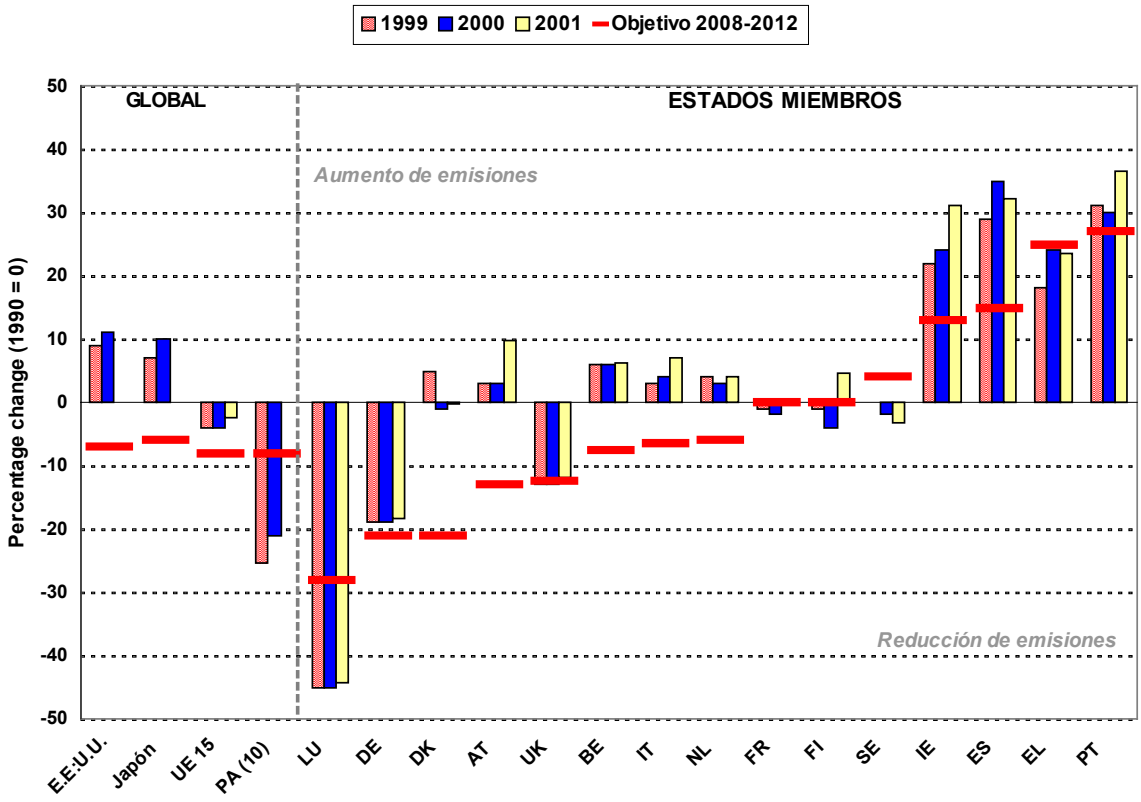
Los Estados miembros y los países en fase de adhesión están presionando para la aplicación de la Directiva. Una tarea importante para los gobiernos es la elaboración de un Plan de Asignación Nacional en la primavera de 2004 que perfile su metodología para establecer los límites de emisiones de gases de efecto invernadero, y el número resultante de asignaciones para cada instalación cubierta por la Directiva.

La Comisión adoptará las directrices para la supervisión y comunicación de emisiones a nivel de empresa posteriormente durante el año. También se prevé la adopción de un Reglamento para un sistema estandarizado y asegurado de registros para consignar la emisión, transferencia y cancelación de las asignaciones comerciables.

La Directiva sobre el comercio de emisiones fue complementada en julio de 2003 con una nueva propuesta de la Comisión destinada a permitir que las empresas europeas elaboren proyectos de contención de las emisiones a nivel mundial y convertir los créditos obtenidos en asignaciones para las emisiones de acuerdo con el plan de comercio de emisiones de la UE (Propuesta de la Comisión para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva de Comercio de permisos de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, respecto a los mecanismos del protocolo de Kioto, COM (2003) 403 final de 23 de julio de 2003).

Esta propuesta fomenta los mecanismos flexibles basados en el mercado de "aplicación conjunta" y el "mecanismo para un desarrollo limpio" previstos en el Protocolo de Kioto. Estos dos sistemas se concibieron para permitir que los gobiernos cumplieran parte de sus compromisos de reducción de emisión de gases desarrollando proyectos de reducción de emisiones en otros países. El objetivo es contribuir a alcanzar los objetivos de reducción global de emisiones de una manera rentable con el beneficio añadido de transferir la tecnología avanzada a otros países industrializados y en vías de desarrollo. Mientras que los proyectos de "aplicación conjunta" deben adoptarse en países en los que se prevén los objetivos de reducción de emisiones, a saber, países industrializados, los proyectos de "mecanismo para un desarrollo limpio" deben tener como escenario países en los que no se prevén objetivos cuantitativos, por ejemplo, países en vías de desarrollo.

FIGURA 1: EMISIONES TOTALES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (EN EQUIVALENTES DE CO_2) COMO PORCENTAJE PARTIENDO DE LOS NIVELES DE 1990 DEL PROTOCOLO DE KIOTO/OBJETIVOS DEL ACUERDO DE REPARTO DE LA CARGA.[99]



El gráfico ilustra las emisiones de gases de efecto invernadero en 1999, 2000 y 2001 como porcentaje partiendo de los niveles de 1990, que es el año base del Protocolo de Kioto. El área izquierda del gráfico presenta una comparación de las emisiones a nivel mundial con los objetivos del Protocolo de Kioto para 2008-2012. El objetivo para los diez países en fase de adhesión AC(10)[100] es puramente indicativo. Mientras que 7 de los 10 países en fase de adhesión tienen un objetivo Kioto de reducción del 8%, para Eslovenia es del 6%, y Chipre y Malta no tienen objetivo.

En 2001, las emisiones de la UE eran un 2,3% inferiores a los niveles de referencia, pero se quedaban muy cortas con respecto al objetivo de una reducción del 8% para 2008-2012.

El área de la derecha muestra las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados miembros existentes en relación con los objetivos del Acuerdo de Reparto de la Carga.[101] Si bien los Estados miembros aún tienen entre 7 y 11 años para cumplir los objetivos acordados, sólo cinco países están en la actualidad próximos a hacerlo (Luxemburgo, Alemania, Reino Unido, Francia y Suecia). Otros países (Austria, Bélgica, Italia y los Países Bajos) aún no han doblado la esquina. A pesar de tener objetivos de reducción entre 13-6%, su emisión no sólo supera sus niveles de 1990, sino que muestran un crecimiento anual, que les aleja de sus objetivos. La tendencia en Irlanda, España y Portugal es más preocupante. Aunque el Acuerdo de Reparto de la Carga

---

99 El total de emisiones de gases de efecto invernadero consiste en la cesta de Kioto en seis gases de efecto invernadero: (CO2, CH4, N2O, (HFC), (PFC) y SF6). Se han excluido las emisiones y eliminaciones de cambio del uso de la tierra y silvicultura (LUCF). Las emisiones de EE.UU y Japón en 2000 se basan en estimaciones de Eurostat.

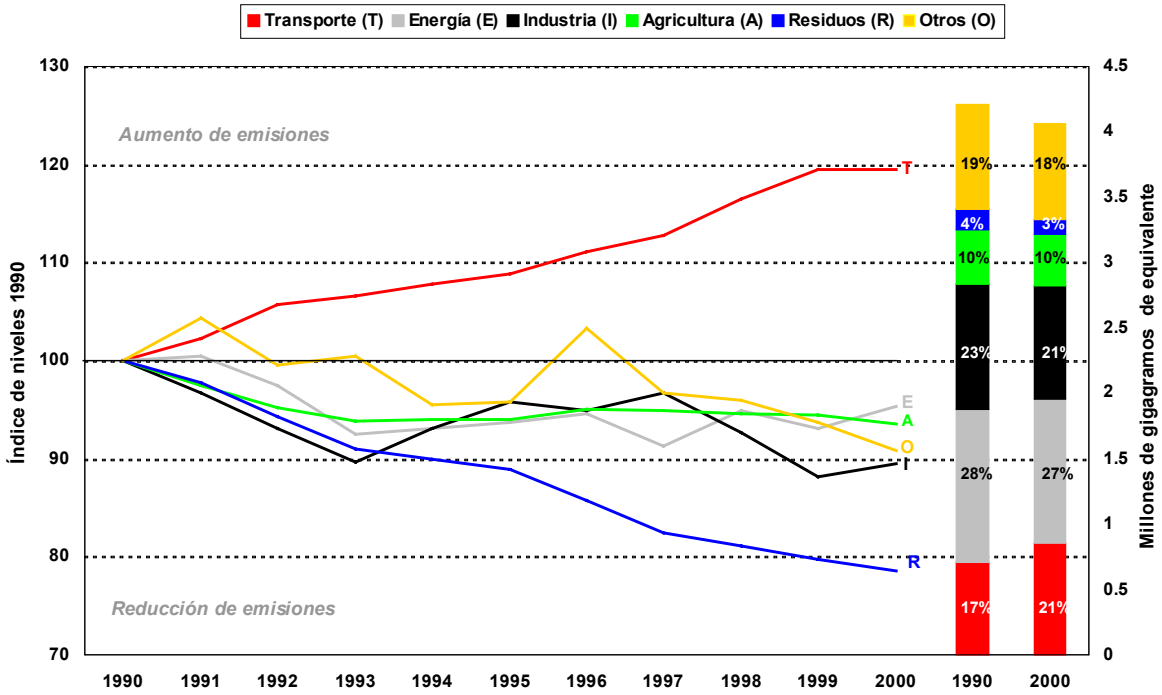
100 Los diez países candidatos a la adhesión incluidos son aquellos cuya adhesión está prevista para el 1 de mayo de 2004. Bulgaria, Rumania y Turquía no están incluidas

101 Los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero de la UE y de los Estados miembros fueron adoptados por el Consejo de 4 de marzo de 2002 en una *Decisión sobre la aplicación del Protocolo de Kioto* legalmente vinculante. La Decisión del Consejo incluía las conclusiones del Consejo de 16 de junio de 1998, que establecían la contribución de cada Estado Miembro a la reducción del 8% de la UE, con frecuencia denominado como "*Acuerdo de Reparto de la Carga"*.

permite que estos países aumenten su emisión entre el 13-27% por encima de los niveles de 1990, estos ya se han superado.

Fuentes: Agencia Europea de Medio Ambiente, Centro Temático Europeo sobre Aire y Cambio Climático, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Informe de EE.UU sobre la Acción Climática de 2002, Tercera Comunicación de Japón (mayo de 2003), Organismos Nacionales.

FIGURA 2: TOTAL DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR SECTOR COMO UN ÍNDICE DE LOS NIVELES DE 1990 (IZQUIERDA) Y EN CANTIDADES ABSOLUTAS (DERECHA)



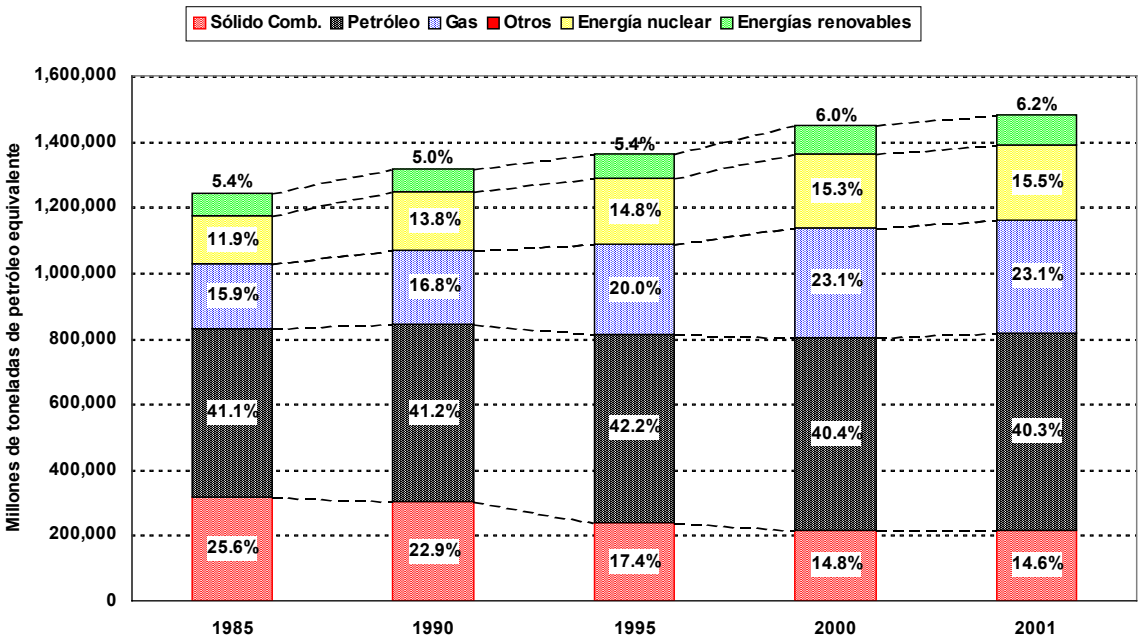
El gráfico lineal muestra los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero, expresadas como un índice de las emisiones de 1990, según los diferentes sectores. Entre 1990 y 2000, todos los sectores redujeron sus emisiones a excepción del transporte, que incrementó sus emisiones en aproximadamente un 20% por encima de los niveles de1990.

El gráfico de barras a la derecha representa el total de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en términos reales, así como cada contribución por sector (en %). Todos los sectores redujeron su cuota relativa a excepción del transporte, que experimentó un incremento en su cuota de emisiones totales de gases de efecto invernadero del 17% al 21% entre 1990 y 2000.

En 2000, el sector de la energía fue el mayor contribuidor, representando el 27% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero. El transporte y la industria representaron el 21% cada uno, lo que significa que estos tres sectores fueron responsables de aproximadamente el 70% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE.

Fuente: base de datos IPPC, Agencia Europea del Medio Ambiente

FIGURA 3: CONSUMO ENERGÉTICO INTERIOR BRUTO DE LA UE POR COMBUSTIBLE (MILLONES DE TONELADAS DE PETRÓLEO EQUIVALENTE) **1985-2001**



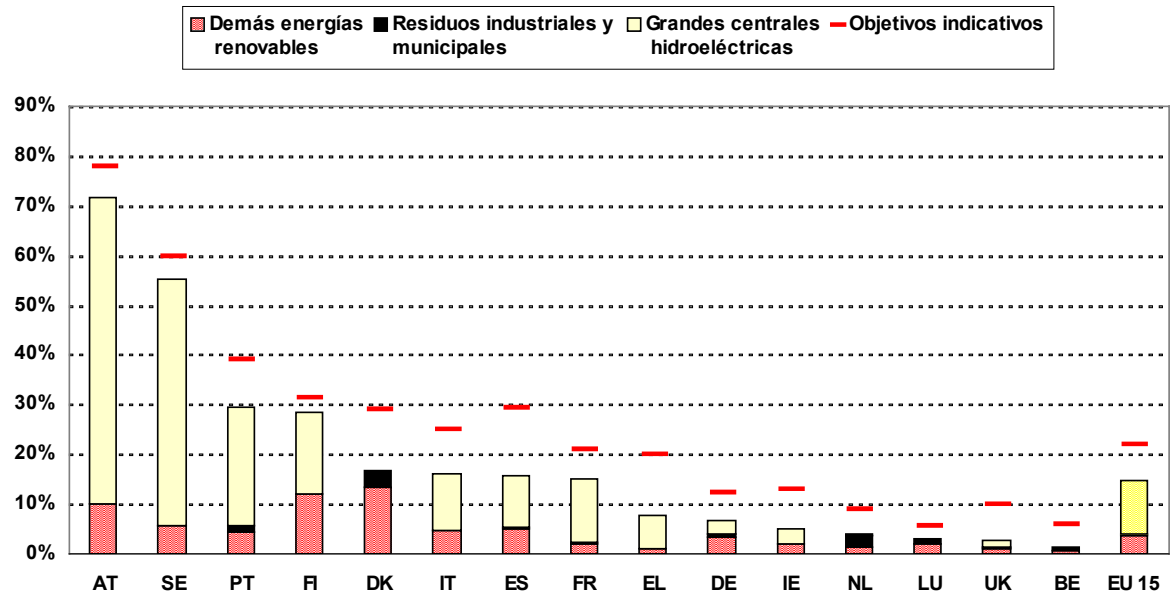
Mientras que el consumo energético interior total de la UE ha aumentado ininterrumpidamente en aproximadamente un 1% por año desde 1985, las cuotas relativas han variado de forma significativa. Lo más evidente es el declive de los combustibles sólidos –como el carbón y el lignito- y el aumento del gas natural, debido a los cambios en su viabilidad económica. El petróleo sigue dominando y representa más del 40% del consumo interior bruto total.

Aunque la contribución de las energías renovables ha aumentado en términos absolutos, por el momento las energías renovables no han aumentado significativamente su cuota de consumo total de energía en los últimos 16 años.

La "otra" categoría incluye los residuos energéticos e industriales derivados. En total, estos representan menos del 0,5% de cualquier año en particular. Los valores de las energías renovables, y en consecuencia, también el total del consumo energético interior, en 2001, son valores provisionales.

Fuente: Eurostat, base de datos New Cronos

FIGURA 4: CUOTA DE ELECTRICIDAD PRODUCIDA POR FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES COMO UN PORCENTAJE DEL CONSUMO BRUTO DE ELECTRICIDAD EN 2000.



La electricidad representó aproximadamente el 20% del consumo energético final total en la UE en 2000. Durante la última década, el índice de crecimiento medio anual de electricidad fue casi el doble del consumo energético total, lo que dio como resultado un incremento de la cuota relativa de la electricidad. La liberalización de los mercados europeos de energía puede dar lugar a una reducción de los precios de la electricidad, que a su vez puede acentuar el incremento en el uso de la misma.

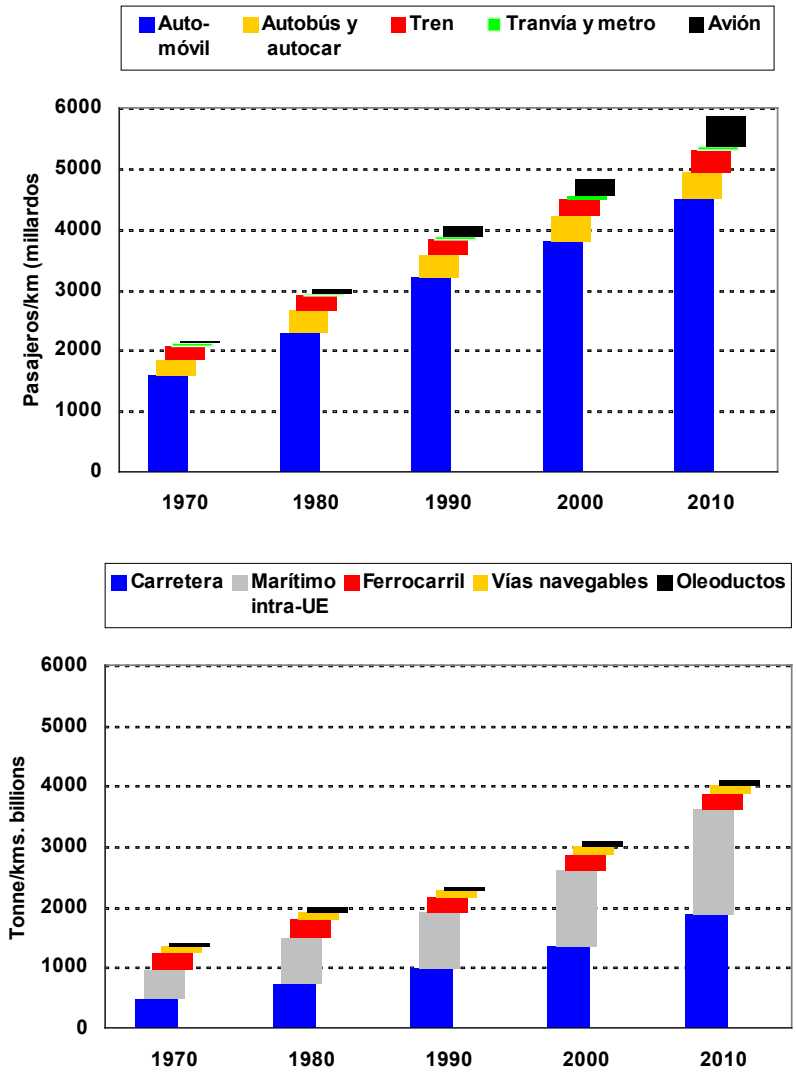
El consumo de electricidad es particularmente significativo desde la perspectiva medioambiental, ya que la electricidad se produce predominantemente a partir de combustibles fósiles y con un índice de eficiencia de entre el 30% y el 50%, lo que significa que se necesitan entre 2 y 3 unidades de combustibles fósiles para producir una unidad de electricidad. Incrementar la cuota de la electricidad generada a partir de fuentes renovables puede, por tanto, ayudar en gran medida a reducir el coste medioambiental asociado al uso de combustibles fósiles.

Sólo dos Estados miembros (Dinamarca y Finlandia) tienen más de un 10% de electricidad generada a partir de tecnologías renovables que no son la energía hidráulica, como la energía solar, eólica, etc. (incluidas en la categoría "otras renovables").

Los objetivos descritos representan los valores de referencia facilitados en el Anexo a la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad de la UE (2001/77/CE). Estos valores de referencia se utilizarán para establecer los objetivos indicativos nacionales para los próximos diez años. Es de destacar que la definición de biomasa de la Directiva sólo incluye la fracción biodegradable de los residuos industriales y urbanos. Sin embargo, la recopilación de datos no diferencia entre los residuos biodegradables o no biodegradables industriales y urbanos. En determinados casos, esto puede dar lugar a una sobreestimación de la cantidad de electricidad producida a partir de fuentes renovables. No obstante, es improbable que esta sobreestimación afecte de forma significativa a la imagen general.

Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente

FIGURA 5: VOLUMEN DE PASAJEROS DE LA UE 15 (ARRIBA) Y TRANSPORTE DE MERCANCÍAS (ABAJO) POR MODO 1970-2000 CON PREVISIONES PARA 2010.



El gráfico superior muestra que los automóviles siguen siendo el modo de transporte de pasajeros dominante, representando aproximadamente el 80% del total de movimientos de pasajeros en la UE. El modo de transporte de pasajeros que está creciendo más rápidamente es el aéreo, que por término medio se ha duplicado cada década desde 1970. En 2000, representó el 6% del transporte total de pasajeros de la UE. Mientras tanto, las cuotas relativas de los modos más respetuosos con el medio ambiente[102] han descendido cada década desde 1970.

El gráfico inferior muestra que las dos formas dominantes de transporte de mercancías son por carretera (44% en 2000) y por mar (41% en 2000). El ferrocarril, considerado como un modo de transporte más respetuoso con el medio ambiente, no sólo perdió cuota relativa cada década desde 1970, sino que también disminuyó en términos absolutos.

Sin embargo, debería tenerse en cuenta que cada modo de transporte tiene un impacto medioambiental diferente. Además, muchos medios de transporte han reducido considerablemente su impacto medioambiental con el tiempo.

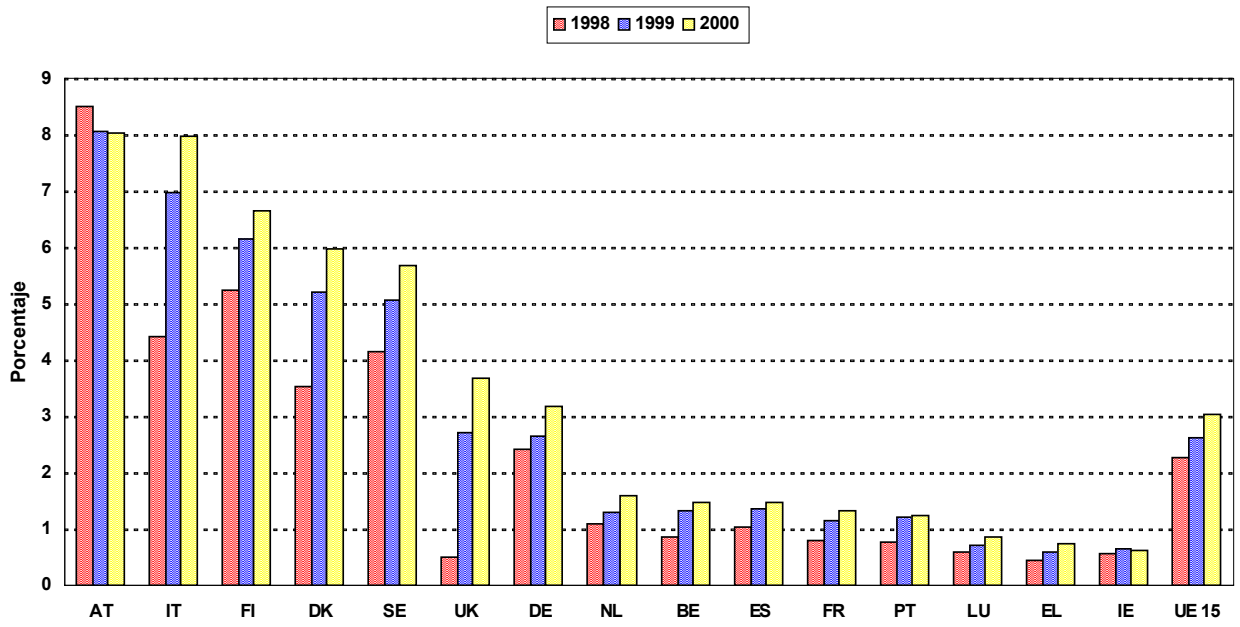
Las previsiones para 2010 se han calculado aplicando la tasa de incremento experimentada por cada modo de transporte entre 1990-2000 al periodo 2000-2010.

Fuente: Eurostat, New Cronos

---

102 Ferrocarril, autobús y autocar, tranvía y metro

FIGURA 6: PORCENTAJE DEL TOTAL DEL ESPACIO AGRÍCOLA QUE SE DEDICA A LA AGRICULTURA BIOLÓGICA.

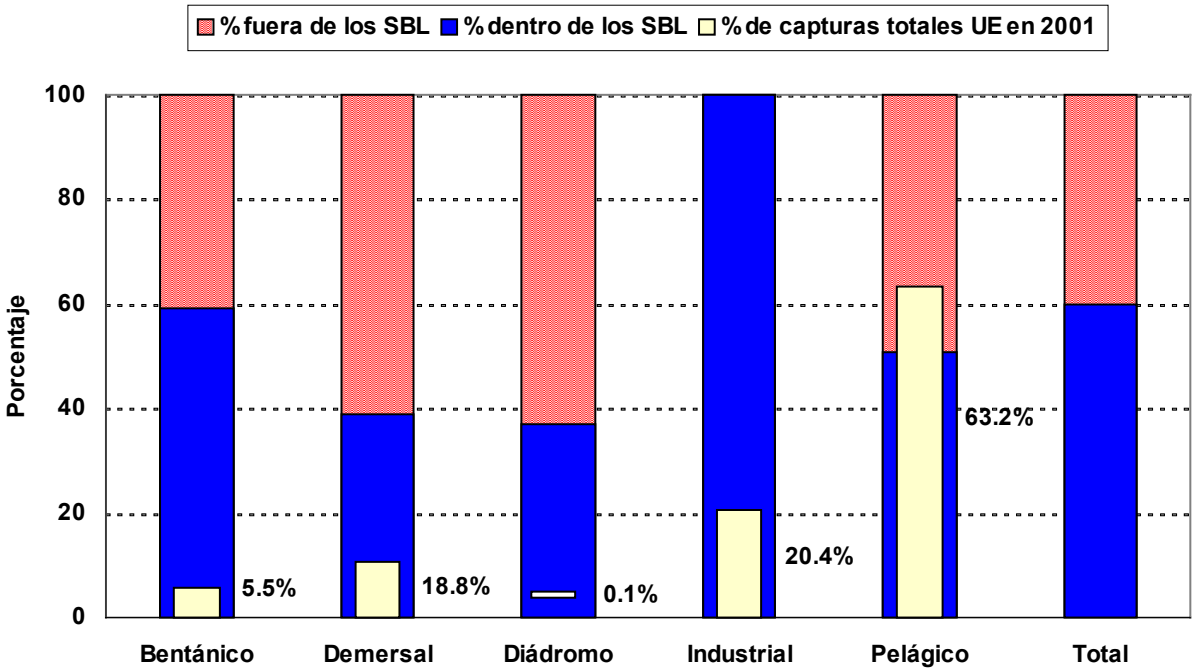


El porcentaje de tierras agrícolas utilizadas para agricultura biológica sigue aumentando cada año en casi todos los Estados miembros. Sin embargo, no hay una gran variación entre los Estados miembros en términos tanto de la tasa de crecimiento como del porcentaje total del área que se cultiva biológicamente, que oscila entre el 0,6% y el 8% del área agrícola total. En 2000, la media de la UE era del 3% del área agrícola total, mientras que en los países en fase de adhesión la media era significativamente inferior a aproximadamente el 0,35%.

Nota: la alta tasa de incremento en el Reino Unido puede atribuirse a la conversión de grandes holdings en Escocia.

Fuente: Agencia Europea del Medio Ambiente; Eurostat; Estudio de la Estructura Agraria de 2000

FIGURA 7: PORCENTAJE DE LAS CAPTURAS DE 2001 EN LAS AGUAS DE LA UE CONSIDERADAS FUERA DE LOS "LÍMITES BIOLÓGICOS SEGUROS" (SBL) Y TOTAL DE CAPTURAS EN TONELADAS.



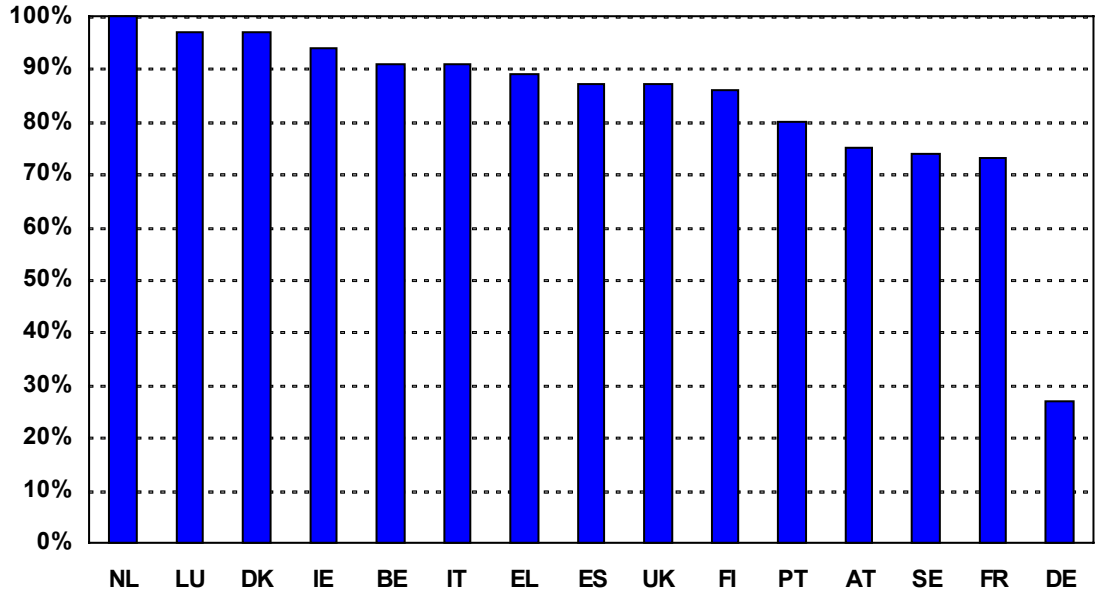
Bentónico	Gambas, platija, rape
Demersal	Bacalao, abadejo, pescadilla, merluza y roundfish
Diádromo	Salmón, trucha de mar
Industrial	Espadín, anguila, abadejo noruego
Pelágico	Arenque, anchoa, sardina, jurel, redfish

El 40% de todas las capturas de la UE se realizan en poblaciones consideradas por debajo de los límites biológicos seguros. Para determinados tipos de pescados, especialmente los pescados demersales y diádromos, el porcentaje se eleva al 60%. La situación de determinadas especies, como el bacalao y la merluza, es aún más grave. El gráfico muestra el porcentaje de cada uno de los tipos de peces del total de las capturas de la UE en 2001.

Los datos se basan en informes del CAGP del ICES 2001-2002 y cubre todas las poblaciones ICES que gestiona la UE, tanto aislada como conjuntamente. Los datos incluyen cualquier captura realizada en terceros países. En términos generales se considera que las poblaciones se encuentran dentro de los límites biológicos seguros si las presiones sobre la pesca (capturas) y otras causas de mortalidad (predación, etc.) no exceden el índice de recuperación y crecimiento de la población. Si esto ocurre, será la causa de que la biomasa de reproducción de la población (SSB) caiga por debajo de lo que se consideran límites seguros.

Fuente: Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES)

FIGURA 8: RED NATURA 2000: **PROPUESTAS DE SUFICIENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS** (A 30.06.2003)



La red Natura 2000 solicita a los Estados miembros que preparen los espacios para la protección de una lista de especies y hábitats determinados de interés para la Comunidad. El gráfico muestra el porcentaje de especies y hábitats, a 30 de junio de 2003, para el que las propuestas de los Estados miembros han sido determinadas como suficientes para la creación de la red.[103]

Si bien la imagen general es moderadamente positiva, asegurar que todas las especies y hábitats necesarios estén protegidos es un paso importante para detener la pérdida de biodiversidad en 2010.

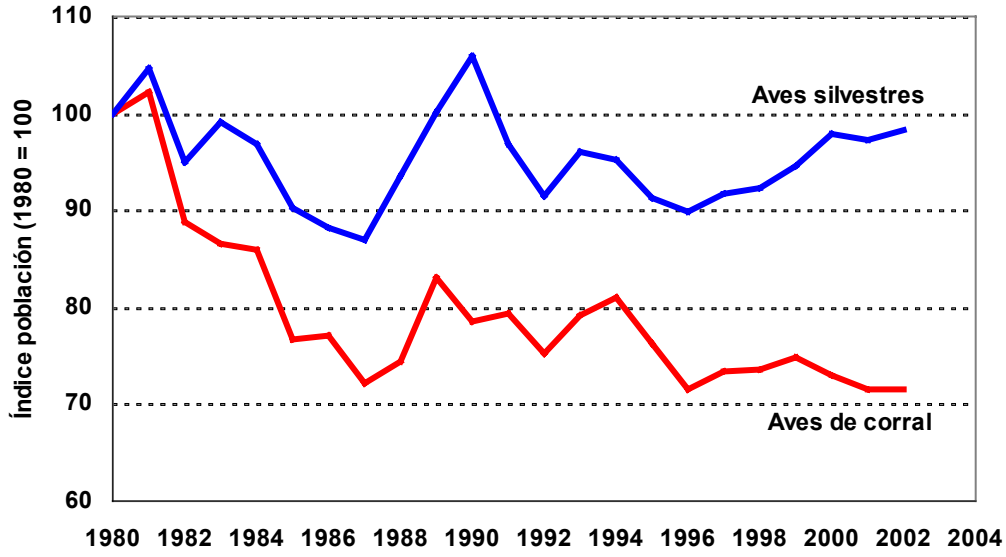
***N.B**. La Comisión ha recibido recientemente de Alemania una serie de propuestas significativas que no están incluidas en el gráfico. Estas propuestas han duplicado el número de espacios propuestos en Alemania y es probable que reduzcan de forma significativa el vacío identificado.*

Aunque los indicadores sobre áreas protegidas ilustran la respuesta política y el nivel de aplicación, no nos informan sobre si se ha puesto fin a la pérdida de biodiversidad. La Agencia Europea del Medio Ambiente continúa trabajando en un índice de biodiversidad que se espera para finales de 2004.

Fuente: Centro Temático Europeo / Agencia Europea del Medio Ambiente
Para más información, visitar http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm

103 Los criterios para decidir qué especies y hábitats deberían protegerse están incluidos en el Anexo 3 de la Directiva Hábitat. La lista final de especies y hábitats que cumplen estos criterios se ha elaborado para cada Estado Miembro en consulta con los Estados miembros y los interesados. El proceso asegura que las áreas protegidas cubren las seis zonas principales biogeográficas de la UE (Macaronesia, Alpina, Atlántica, Mediterránea, Boreal y Continental).

FIGURA 9: INDICADOR PANEUROPEO DE POBLACIONES DE AVES DE CORRAL Y AVES SILVESTRES SELECCIONADAS



Royal Society for the Protection of Birds/European Bird Census Council/BirdLife International

El indicador es el primero que cubre las poblaciones de aves europeas.[104] *Se ha producido un marcado descenso de las especies comunes y extendidas de aves de corral desde la década de 1980 y en la actualidad se encuentran sólo al 71% de los niveles de 1980. Esto es muy significativo, dado el objetivo de la UE de detener la pérdida de biodiversidad para 2010. Este descenso puede atribuirse en gran medida a los cambios en las prácticas agrícolas, incluido el cambio hacia las prácticas más intensivas.*

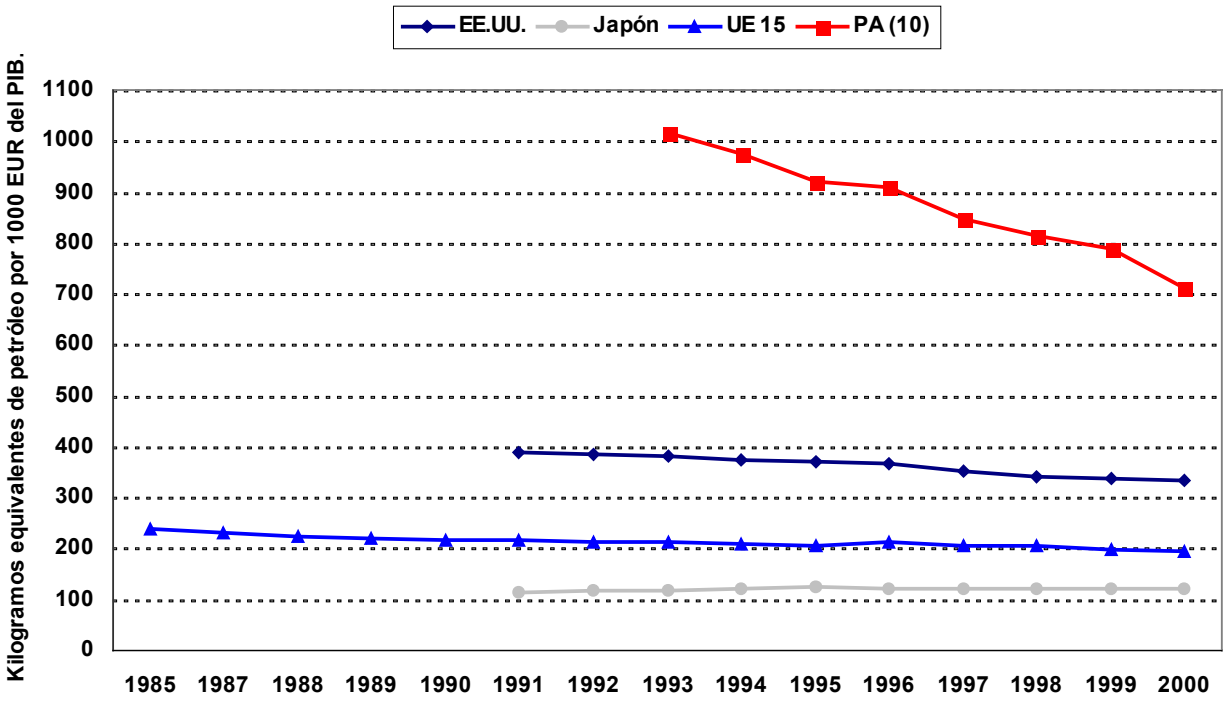
Las aves están consideradas como una buena representación de la biodiversidad, ya que están en la parte superior del cambio alimentario – y por ello pueden reflejar cambios en los ecosistemas – tienen amplias variedades europeas, y son los suficientemente abundantes para poder supervisarlas con precisión.

El índice está basado en los datos de 23 especies de aves comunes de corral y 24 especies de aves silvestres comunes de 18 países europeos, lo que incluye 11 Estados miembros y cinco países en fase de adhesión.

Fuente: Real Sociedad para la Protección de las Aves / Consejo del Censo de Aves / BirdLife International.

104 Los países de la UE incluyen: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido. Los países en fase de adhesión incluyen Estonia, Letonia, Polonia, la República Checa y Hungría. Los países de la AELC incluyen: Noruega y Suiza.

FIGURA 10: INTENSIDAD ENERGÉTICA DE LA ECONOMÍA



El gráfico muestra la intensidad energética de varios Estados miembros en comparación con los países en fase de adhesión, Estados Unidos de América y Japón. Existen una serie de tendencias notables. En primer lugar, los países en fase de adhesión, cuya intensidad energética era cinco veces menos eficiente que la de la UE en la década de 1990, han mejorado significativamente en la última década. Sin embargo, en 2000, los países en fase de adhesión[105] aún eran, como media, tres veces menos eficientes energéticamente que los Estados miembros.

En segundo lugar, la eficiencia energética de la UE ha mejorado lenta pero constantemente entre 1985-2000, como media, sólo poco más del 1% anual. Y en tercer lugar, la UE es significativamente más eficiente energéticamente que Estados Unidos de América, pero menos que Japón. Sin embargo, es importante darse cuenta de que los cambios en la eficiencia energética no sólo se deben a la introducción de tecnologías y procesos más eficientes energéticamente, sino que también pueden ser debidos a cambios en la estructura de la economía, como un cambio de la industria manufacturera a los servicios. La intensidad energética también puede verse influenciada por la extensión geográfica de un país.

Fuente: Eurostat, New Cronos

105 Existe una gran variación entre la intensidad energética de los diversos países en fase de adhesión. Por ejemplo, en 2000 Chipre tenía un valor de 236 Kgoe por 1000 euros de PIB mientras que para Letonia era de 1316 Kgoe por 1000 euros de PIB. La variación entre los Estados miembros era significativamente más pequeña. El más eficiente energéticamente era Dinamarca, con un valor de 124 Kgoe por 1000 euros de PIB y el menos eficiente era Grecia con 264 Kgoe por 1000 euros de PIB.