



Bruselas, 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo

relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020

«Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

{ COM(2012) 710 final }

{ SWD(2012) 398 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo

relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020

«Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

La presente evaluación de impacto acompaña a la propuesta de la Comisión sobre una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020. Durante la preparación de la Decisión, la Comisión organizó una amplia consulta pública y tuvo en cuenta las opiniones de las demás instituciones de la Unión Europea (UE).

Los Programas de Medio Ambiente vienen orientado la política medioambiental de la UE desde principios de la década de los setenta. El derecho de la UE a actuar en este ámbito se consagra en el artículo 192, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la UE. El VI Programa de Medio Ambiente (VI PMA) expiró en julio de 2012, y, a instancias de las partes interesadas, entre las que se contaban el Consejo y el Parlamento Europeo, la Comisión Europea se comprometió a presentar un nuevo PMA que lo sucediera. El nuevo Programa pretende aumentar el valor añadido del VI PMA y superar sus puntos débiles.

La evaluación ha puesto de manifiesto que la propuesta aporta valor añadido de la UE de varias maneras:

- estableciendo un marco estratégico para la política ambiental de la UE;
- garantizado complementariedad y coherencia;
- asegurando previsibilidad y unas condiciones equitativas;
- fomentando medidas a todos los niveles de gobernanza.

El contexto del presente Programa es diferente del que rodeaba al VI PMA. En particular, la UE ha adoptado la Estrategia «Europa 2020», que proporciona el marco general para que todas las políticas de la Unión generen un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Y, aunque varios Estados miembros de la UE se enfrentan hoy a graves problemas para superar la crisis económica, la necesidad de reformas estructurales abre nuevas oportunidades para que todos los países avancen rápidamente hacia una economía verde e integradora.

En este sentido, la política de medio ambiente de la UE puede aportar tres contribuciones fundamentales que se refuerzan mutuamente:

1. garantizar que el **capital natural** de Europa sea suficientemente **resiliente** a presiones y cambios;
2. garantizar que su economía sea sumamente **hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos**;
3. garantizar que la **salud y el bienestar** de los ciudadanos de la UE sigan beneficiándose de un nivel elevado de protección del medio ambiente.

El nuevo Programa de Medio Ambiente debería centrarse en intensificar los esfuerzos para realizar esos objetivos temáticos principales de aquí a 2020, orientándose con una visión a largo plazo sobre el estado del medio ambiente en 2050.

En la evaluación de impacto se analizan los principales problemas que dificultan la realización de esos objetivos y las opciones para garantizar su consecución de la manera más eficaz, eficiente y coherente posible.

Aunque varios estudios científicos destacan una serie de tendencias positivas en el último decenio, cuatro problemas subyacentes dificultan el logro de esos objetivos medioambientales fundamentales (véase el cuadro ES1):

- 1) una **aplicación** inadecuada y lagunas en el acervo legislativo sobre medio ambiente;
- 2) falta de **coherencia** a la hora de resolver problemas cada vez más interconectados, que también requieren medidas en otros ámbitos políticos;
- 3) problemas en relación con los incentivos a la **inversión** en medidas relacionadas con el medio ambiente;
- 4) datos e información sobre medio ambiente insuficientemente coordinados, lagunas en la **base de conocimientos** y nuevas cuestiones y tendencias que en la actualidad no se están abordando convenientemente.

Cuadro ES1: Cuadro indicativo de la intensidad de los problemas subyacentes

<i>Aspecto medioambiental</i>		<i>Problemas subyacentes</i>			
		<i>Aplicación</i>	<i>Conocimientos</i>	<i>Inversión</i>	<i>Coherencia</i>
<i>Resiliencia ecológica y climática</i>	<i>Presión sobre los ecosistemas (contaminación del aire, eutrofización)</i>	++	+	+	+++
	<i>Estado de conservación (protección de las especies y hábitats más importantes de la UE)</i>	++	+	+++	++
	<i>Biodiversidad (especies y hábitats terrestres y marinos)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Degradación del suelo (erosión)</i>	+	++	++	++
	<i>Calidad del agua (estado químico y ecológico)</i>	++	+	+	++
	<i>Contaminación del agua (desde fuentes puntuales; calidad del agua de baño)</i>	+++	+	++	+
<i>Crecimiento sostenible e hipocarbónico</i>	<i>Cambio medio de la temperatura a nivel mundial</i>	++	+	+++	+++
	<i>Emisiones de gases de efecto invernadero</i>	++	+	++	+++
	<i>Eficiencia energética</i>	++	++	+	++
	<i>Fuentes de energía renovables</i>	+	++	+++	+
	<i>Disociación (uso de recursos de crecimiento económico)</i>	+	++	+	+++
	<i>Generación de residuos</i>	++	++	+	+++
	<i>Gestión de residuos (reciclado)</i>	+++	++	+	++

	<i>Escasez de agua (explotación de los recursos hídricos)</i>	++	+	+	++
<i>Salud y bienestar de las personas</i>	<i>Contaminación atmosférica transfronteriza (NO_x, compuestos orgánicos volátiles distintos del metano, SO₂, NH₃, partículas primarias)</i>	+	+	+	++
	<i>Calidad del aire en zonas urbanas (partículas y ozono)</i>	+++	+	+	++
	<i>Productos químicos</i>	++	+++	+	++

El nuevo PAM pretende también consolidar las dimensiones urbana y global de la política de medio ambiente de la UE, ya que en esas escalas espaciales se observan problemas y retos medioambientales y climáticos que requieren planteamientos específicos. En el Programa se reflejan, además, los compromisos fundamentales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 («Río+20»).

A la luz de estas consideraciones, las **opciones estratégicas** se estudian siguiendo un planteamiento de dos etapas:

En la **primera etapa** se analizan tres opciones sobre el contenido político:

- **Opción 1: Mantenimiento de la situación actual.** Implica mantener la legislación vigente tal como se aplica en la actualidad.
- **Opción 2: Aplicación más inteligente.** Implica un esfuerzo mayor para resolver los problemas subyacentes, que se considera son los principales obstáculos para alcanzar las metas y objetivos de la política y la legislación vigentes. Se trata no solo de aplicar mejor la legislación, sino de hacerlo de una manera más inteligente, de forma que se garantice que los incentivos a la inversión sean adecuados y que las políticas sean coherentes.
- **Opción 3: Aplicación más inteligente y respuesta a nuevos conocimientos.** Esta opción implica los esfuerzos que requiere la opción 2 y más aún, en respuesta a la evolución de la base de conocimientos y a los problemas emergentes.

En la **segunda etapa** se intenta determinar qué tipo de programa de medio ambiente, si se decide adoptar uno, puede proporcionar el marco estratégico más eficaz para cumplir los tres objetivos específicos. Se analizaron tres opciones:

- **Opción A:** Abandono de los PMA.
- **Opción B:** Mantenimiento de la situación actual: un nuevo PMA con una estructura similar a la del VI PMA.
- **Opción C:** Un nuevo PMA centrado en una serie limitada de objetivos prioritarios.

El cuadro ES2 sintetiza la evaluación global de las opciones según su eficacia, eficiencia y coherencia. Se observa que la opción preferible es una combinación de la opción 3 con la opción C, porque así se responde mejor a los tres criterios. Además de proporcionar mejoras medioambientales, se espera que un nuevo PMA estratégico que aplique los principios de una normativa inteligente y promueva la coherencia permita impulsar la competitividad mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. En el cuadro ES3 se enumeran las acciones

correspondientes a esta opción, que responden a los objetivos específicos previstos e incluyen medidas complementarias relativas a los factores determinantes.

Cuadro ES2: Evaluación global de las opciones

	Eficacia	Eficiencia	Coherencia
<i>Fase 1: Elección de acciones</i>			
Opción 1	0	0	0
Opción 2	+	++	+
Opción 3 (opción preferida)	++	++	++
<i>Fase 2: Elección del tipo de PMA</i>			
Opción A	-	-	-
Opción B	0	0	0
Opción C (opción preferida)	+	+	++

Cuadro ES3: Acciones previstas en el VII PMA y su relación con los objetivos específicos

Objetivos específicos	Acciones relacionadas principalmente con un único objetivo específico	Medidas complementarias relacionadas con los tres objetivos específicos (marco instrumental)
<p>Garantizar que el capital natural de Europa sea suficientemente resiliente a presiones y cambios</p>	<p>Aplicar plenamente la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 de la UE</p> <p>Desarrollar un planteamiento más estratégico para proteger y mejorar los bosques y los servicios que prestan</p> <p>Reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio que podría incluir el establecimiento de metas sobre suelo y tierra</p> <p>Adoptar medidas adicionales para reducir las emisiones procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes, así como las emisiones atmosféricas responsables de la eutrofización</p> <p>Aplicar plenamente la Directiva Marco del Agua y, en particular, adoptar medidas adicionales para reducir los impactos sobre las aguas dulces, en particular por el vertido de nitrógeno y fósforo</p> <p>Aplicar íntegramente la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y, en particular, reducir los desechos marinos, lo que podría incluir el establecimiento de metas</p>	<p>Mejorar la aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Posibilitar una vigilancia y unas inspecciones ambientales más eficaces. - Garantizar el acceso a la justicia. - Apoyar la mejora de los mecanismos de tramitación de denuncias y mediación a nivel nacional. - Establecer sistemas de información a nivel nacional que divulguen de forma activa información suficiente para demostrar que la legislación ambiental de la UE se aplica efectivamente. <p>Estudiar el papel que los acuerdos de asociación podrían desempeñar en la práctica para mejorar la aplicación de actos concretos de la legislación de medio ambiente.</p> <p>Mejorar la base científica y de conocimientos para la política de medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la base científica de la política de medio ambiente, en particular su accesibilidad, simplificando, racionalizando y modernizando la recogida, gestión y puesta en común de datos e información sobre medio ambiente. - Desarrollar un planteamiento sistemático para anticipar, evaluar y gestionar el riesgo medioambiental emergente. - Colmar las lagunas en los conocimientos. <p>Garantizar los incentivos adecuados para la inversión</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que los objetivos medioambientales y climáticos estén respaldados por la financiación apropiada mediante: la adecuada consideración de las prioridades medioambientales y climáticas en los contratos de asociación; la asignación de al menos el 20 % del presupuesto de la UE para 2014-2020 a medidas relacionadas con el clima y el incremento de la utilización de los fondos de la UE disponibles para medidas de medio ambiente en al menos el 25 % respecto de los niveles actuales/los niveles de 2010; y el desarrollo y aplicación de un sistema de información y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente. - Suprimir progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y recurrir cada vez más a instrumentos de mercado, por ejemplo impuestos. - Promover e intensificar la financiación por el sector privado de gastos relacionados con el clima y el medio ambiente, en particular facilitando el acceso a instrumentos financieros innovadores. - Intensificar los esfuerzos para realizar mediciones completas de la sostenibilidad de nuestro progreso (más allá del PIB), incluida la contabilidad del capital natural. - Integrar las consideraciones relativas al medio ambiente y el uso eficiente de los recursos en el Semestre Europeo.
<p>Garantizar que la economía europea sea sumamente hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos</p>	<p>Aplicar íntegramente el paquete de medidas de la UE sobre clima y energía antes de 2020</p> <p>Aplicar íntegramente la legislación de residuos de la UE y utilizar los residuos como recursos, en particular garantizando la aplicación de la jerarquía de residuos y el uso efectivo de instrumentos de mercado, por ejemplo suprimiendo prácticamente el depósito en vertederos y limitando la recuperación de energía</p> <p>Superar los obstáculos existentes en el mercado interior para las actividades de reciclado respetuosas del medio ambiente en la UE</p> <p>Reducir el impacto ambiental global de la producción y el consumo, centrándose, en particular, en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad, lo que podría incluir el establecimiento de metas</p>	<p>Reforzar la integración y la coherencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrar los condicionamientos e incentivos ambientales y climáticos en iniciativas políticas a nivel de la UE y los Estados miembros y realizar evaluaciones <i>ex ante</i> sistemáticas de los impactos ambientales (sociales y económicos) de iniciativas políticas a nivel de la UE y los Estados miembros.
<p>Garantizar que la salud y el bienestar de los</p>	<p>Actualizar la política de la UE sobre calidad del aire y adaptarla a los conocimientos científicos más recientes, identificando medidas rentables de lucha</p>	

Objetivos específicos	Acciones relacionadas principalmente con un único objetivo específico	Medidas complementarias relacionadas con los tres objetivos específicos (marco instrumental)
ciudadanos de la UE sigan beneficiándose de un nivel elevado de protección del medio ambiente	contra la contaminación atmosférica en su origen y redoblando esfuerzos para cumplir plenamente la legislación de calidad del aire de la UE	Mejorar la sostenibilidad de las zonas urbanas <ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el cumplimiento de unos criterios mínimos de sostenibilidad en la mayoría de las ciudades de la UE. Garantizar una actuación internacional eficaz <ul style="list-style-type: none"> - Centrar la cooperación con los socios estratégicos de la UE en la promoción de mejores prácticas en la política y legislación internas en materia de medio ambiente y la convergencia en negociaciones multilaterales sobre medio ambiente. - Ratificar mucho antes de 2020 los principales acuerdos multilaterales sobre medio ambiente nuevos o pendientes y garantizar la participación efectiva de la UE en otros procesos internacionales. - Empezar y aplicar medidas para proteger los bosques en el mundo. - Centrar la cooperación con los países integrados en la Política Europea de Vecindad en la aproximación gradual con las políticas principales de la UE sobre medio ambiente. - Participar de forma proactiva en un plan de trabajo internacional para reforzar el nivel de ambición en materia de mitigación del cambio climático antes de 2020, y definir y apoyar la aplicación concreta de opciones rentables en cuanto a medidas de mitigación que puedan cerrar la brecha por lo que respecta a las aspiraciones. - Integrar completamente las conclusiones fundamentales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 en nuestra actuación a nivel europeo, regional, internacional y mundial.
	Actualizar la política de la UE sobre ruido y adaptarla a los conocimientos científicos más recientes, identificando medidas rentables para reducir el ruido en su origen	
	Intensificar los esfuerzos de aplicación de la Directiva de Agua Potable, especialmente en relación con los pequeños proveedores, así como de la nueva Directiva de Aguas de Baño, con objeto de lograr niveles de conformidad superiores al 95 % antes de 2020	
	Desarrollar una estrategia a favor de un entorno no tóxico que se ocupe de los efectos combinados de los productos químicos y de los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos y que desarrolle un planteamiento global para minimizar la exposición a sustancias peligrosas. Controlar adecuadamente los problemas de seguridad que plantean los nanomateriales aplicando un planteamiento coherente entre distintos ámbitos legislativos	
	Acordar y aplicar una estrategia de adaptación al cambio climático a nivel de la UE, incluida la integración de las consideraciones sobre el cambio climático en sectores e iniciativas políticas clave de la UE	
	Reducir el problema de la escasez de agua en la UE	

Debido al carácter estratégico del Programa, los resultados dependerán, en parte, de las herramientas políticas que se elijan para realizar los objetivos prioritarios previstos, lo cual solo podrá determinarse cuando se realicen evaluaciones de impacto. Eso afectará a la relación coste-eficacia y a los impactos económicos y sociales específicos, pero también al papel de las autoridades nacionales, regionales y locales en la aplicación de las políticas y la legislación acordadas a nivel de la UE.

Unas tecnologías más ecológicas y eficientes, el aumento de la productividad y nuevas oportunidades de empleo generarán crecimiento y crearán puestos de trabajo. Un marco político coherente y más integrado a favor de la eficiencia en el uso de los recursos y de unos productos más ecológicos ayudará también a las PYME a esforzarse por aumentar esa eficiencia reduciendo sus costes de producción y facilitando su acceso a nuevos mercados. Entre tanto, la resiliencia de nuestros ecosistemas, que sustentan el crecimiento y la protección de la salud de los ciudadanos, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los avances económicos.

La Comisión supervisará la aplicación del nuevo PAM en el marco del proceso de seguimiento periódico de la Estrategia Europa 2020. Puesto que la mayoría de las acciones

identificadas en la presente evaluación de impacto se refieren a ámbitos de la política existente, pueden utilizarse los indicadores actuales para garantizar un seguimiento adecuado de los avances. Se establecerán indicadores para las cuestiones nuevas o emergentes, según convenga, por medio de evaluaciones de impacto realizadas como parte del proceso de determinación de la mejor respuesta política para abordarlas. Antes de 2020 se realizará una evaluación completa del Programa.