

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final»

[COM(2011) 531 final]

(2012/C 68/10)

Ponente: **Franco CHIRIACO**

El 31 de agosto de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente – Evaluación final»

COM(2011) 531 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de diciembre de 2011.

En su 477^o Pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012 (sesión del 18 de enero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente esta iniciativa de la Comisión, que pretende ofrecer una evaluación del Sexto Programa comunitario en materia de medio ambiente (PMA). La Comisión considera que dicho programa ha sido útil en la medida en que ha situado la política medioambiental europea en un contexto global. Se trata de una conclusión con la que únicamente se puede estar parcialmente de acuerdo. Aunque representa una importante contribución al desarrollo de las políticas, el VI PMA ha tenido una repercusión limitada a la hora de adoptar instrumentos específicos. A pesar de la dificultad que entraña recabar información para analizar la ejecución de las acciones recogidas en el programa, cabe constatar considerables retrasos en la adopción de los instrumentos legislativos, dificultades a la hora de establecer objetivos concretos y la existencia de unos mecanismos insuficientes de control y seguimiento.

1.2 Por todo ello, el CESE invita a la Comisión a que mejore los instrumentos disponibles, incluidos los mecanismos de seguimiento y evaluación, a fin de asegurar una aplicación eficaz de la legislación vigente. Al mismo tiempo, el CESE recomienda una mayor coherencia entre las distintas iniciativas legislativas y programáticas en materia de medio ambiente, así como una mayor integración de la dimensión medioambiental en el ámbito de las políticas sectoriales interconectadas. Como ya ha apuntado en un reciente dictamen ⁽¹⁾, el CESE solicita de la Comisión más claridad y concreción a la hora de abordar los desafíos medioambientales. En particular, se debe aclarar qué se entiende por «uso eficiente de los recursos» y «economía verde», especificando a la vez cuáles son los cambios concretos que se les piden a los productores y a los consumidores en términos cuantitativos y cualitativos.

1.3 Además, el CESE considera que se debería prestar más atención a la dimensión internacional. En efecto, los retos medioambientales tienen un alcance en todo el mundo que exige un enfoque basado en el reforzamiento de la cooperación multilateral y mejores instrumentos de gobernanza mundial.

1.4 Por último, en la comunicación de la Comisión se echa en falta una perspectiva a largo plazo, y tampoco se hace mención alguna a un posible nuevo programa de acción ni se dice cuál debería ser el valor añadido del VII PMA. El CESE considera que este programa debería ser coherente y complementario con la Estrategia Europa 2020 y con la iniciativa Faro, incluir objetivos y prioridades establecidos de manera realista y sobre la base de un amplio consenso político, así como contemplar instrumentos capaces de garantizar la eficacia de las medidas propuestas.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 Contexto político

2.1.1 Los programas de medio ambiente han regido el desarrollo de la política medioambiental de la UE desde comienzos de los años setenta y el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (PMA) debe considerarse, por lo tanto, parte de un proceso continuo y en permanente evolución.

2.1.2 El VI PMA reitera la importancia de los conceptos de crecimiento ecológico y economía eficiente en el uso de recursos y con bajas emisiones de carbono, tal como se confirma también en la Estrategia Europa 2020 ⁽²⁾, que constituye el

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 97.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final de 3.3.2010.

contexto adecuado para garantizar la integración de los objetivos medioambientales en el programa socioeconómico general de la UE, así como en la nueva estrategia dirigida a poner freno a la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE de aquí a 2020 ⁽³⁾, en los trabajos preparatorios de la Conferencia Río+ 20 ⁽⁴⁾, en la hoja de ruta para convertirse en una economía con bajas emisiones de carbono antes de 2050 ⁽⁵⁾, en el Libro blanco sobre el transporte ⁽⁶⁾, en las Comunicaciones relativas a la Energía 2020 ⁽⁷⁾ y en el Plan de Eficiencia en el Transporte para 2011 ⁽⁸⁾.

2.2 *Constataciones generales*

2.2.1 La conclusión general de de la Comisión es que el VI PMA ha resultado útil porque ha proporcionado un marco global para la política medioambiental, en la medida en que la mayor parte de las acciones establecidas en el Programa se han finalizado ya o están en vías de hacerlo.

2.2.2 Al haber sido adoptado por codecisión, las partes interesadas le otorgan más legitimidad que a otros programas anteriores. Esto ha contribuido a crear un sentimiento de identificación más extendido respecto a las iniciativas políticas subsiguientes.

2.2.3 Las siete estrategias temáticas ⁽⁹⁾ del VI PMA –aire, plaguicidas, prevención y reciclado de residuos, recursos naturales, suelo, medio ambiente marino y medio ambiente urbano– se elaboraron con el propósito de aumentar la integración de las políticas y mejorar los conocimientos básicos. Aunque el grado de avance en los distintos ámbitos ha variado, en algunos casos la preparación de las estrategias sirvió para generar voluntad política con vistas a la designación de objetivos y calendarios efectivos y a su ulterior ejecución. Sin embargo, no existen pruebas evidentes de que el VI PMA haya tenido la capacidad suficiente para favorecer la adopción de instrumentos medioambientales específicos.

2.3 *Sectores prioritarios*

2.3.1 Naturaleza y biodiversidad: el VI PMA impulsó el desarrollo de las estrategias temáticas sobre la protección del suelo y la protección y conservación del medio ambiente marino. Puso de manifiesto la necesidad de crear una base de conocimientos más sólida, mejorar la financiación y acelerar las actividades en curso. Sin embargo, se hubiera avanzado más si al objetivo –no alcanzado– de frenar la pérdida de biodiversidad antes de 2010 se hubieran dedicado la necesaria atención política y los correspondientes compromisos financieros, tanto por parte de la UE como de los Estados miembros.

⁽³⁾ COM(2011) 244 final, de 3.5.2011.

⁽⁴⁾ COM(2011) 363 final, de 20.6.2011.

⁽⁵⁾ COM(2011) 112 final de 8.3.2011.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final de 28.3.2011.

⁽⁷⁾ COM(2010) 639 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 109 final, 8.3.2011.

⁽⁹⁾ COM(2005) 446 final (contaminación atmosférica); COM(2006) 372 final (uso sostenible de los plaguicidas); COM(2005) 666 final (prevención y reciclado de residuos); COM(2005) 670 final (uso sostenible de los recursos naturales); COM(2006) 231 final (protección del suelo); COM(2005) 504 final (protección y conservación del medio ambiente marino); y COM(2005) 718 final (medio ambiente urbano).

2.3.2 Medio ambiente y salud: el VI PMA ha permitido hacer balance de los compromisos contraídos y de las acciones previstas, y ha hecho un mayor hincapié en las relaciones entre los factores medioambientales y la salud humana. En particular, el programa ha permitido emprender actividades que de otro modo no se hubieran realizado, como es el caso de las relativas al medio ambiente urbano, o que hubieran exigido más tiempo o tenido un menor alcance sin el impulso del programa, por ejemplo en relación con los plaguicidas. Existen, por otro lado, ciertas lagunas legislativas, al tiempo que los resultados de los trabajos de investigación y los datos sobre las repercusiones de la calidad medioambiental sobre la salud deben integrarse dentro del objetivo político más amplio de la mejora de la salud pública.

2.3.3 Recursos naturales y residuos: el VI PMA ha reforzado el vínculo existente entre las políticas relativas a los residuos y a los recursos, y ha contribuido a potenciar la gestión de los residuos y avanzar hacia una política basada en un consumo y una producción sostenibles. El consumo de recursos ya no está aumentando al mismo ritmo que el crecimiento económico. Sin embargo, el consumo de recursos continúa creciendo en términos absolutos, lo que no es compatible con el objetivo de respetar la capacidad de carga del medio ambiente a largo plazo. Además, persisten diferencias sustanciales entre los Estados miembros en relación con la productividad de los recursos y, por lo general, aumenta la dependencia de las importaciones.

2.3.4 Cambio climático: el VI PMA ha sido de considerable ayuda en el ámbito del cambio climático. Aunque las ambiciones relativas a la actuación por parte de la comunidad internacional no se han materializado y los objetivos cuantificables, en particular, han sido más bien una declaración de intenciones que han resultado más difíciles de alcanzar. el VI PMA ha contribuido a alcanzar objetivos políticos básicos.

2.3.5 Cuestiones internacionales: el VI PMA confirmó el compromiso europeo con: a) la integración de las consideraciones medioambientales en todas las relaciones externas de la UE, y b) la dimensión exterior de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. A pesar de los esfuerzos de la UE por reforzar la cooperación multilateral y demostrar su compromiso con los convenios y acuerdos internacionales, apenas se han registrado progresos en la mejora de la gobernanza medioambiental a nivel mundial. Los desafíos medioambientales, que están adquiriendo cada vez más una dimensión mundial, requieren un esfuerzo más coherente y focalizado dentro de la UE, de forma que esta pueda desempeñar con mayor eficacia su papel en la configuración de la política internacional y seguir trabajando en pos de una mejor gobernanza medioambiental global.

2.4 *Eficacia de los planteamientos e instrumentos estratégicos*

2.4.1 El VI PMA ha incentivado y promovido activamente principios e instrumentos destinados a legislar mejor, en particular por lo que respecta a las evaluaciones de impacto integradas y a un recurso más extendido a mecanismos de mercado. También ha resaltado la importancia de unos fundamentos científicos sólidos para la formulación de las políticas. A pesar de algunos avances recientes positivos, las informaciones en materia de medio ambiente y, en particular, los datos y estadísticas oficiales, siguen siendo incompletas y no siempre están disponibles en el momento oportuno.

2.4.2 La naturaleza cambiante de los desafíos medioambientales exige una mayor coherencia entre a) la fase de formulación de las políticas y la fase de su ejecución, b) los niveles europeo, nacional y regional, y c) los ámbitos de actuación prioritaria.

2.4.3 Una aplicación deficiente de la legislación medioambiental obstaculiza el cumplimiento de los objetivos y la credibilidad de la política medioambiental y no contribuye a conseguir el compromiso de otros sectores para mejorar su comportamiento. Por otro lado, se debería dar prioridad a aquellas políticas que supongan claramente un valor añadido para la creación de una economía ecológica y que se puedan implantar a corto o medio plazo.

2.5 Futuros desafíos

2.5.1 Aunque ya se han colocado los pilares básicos de la política y legislación en materia de medio ambiente, a excepción de lo tocante al suelo, todavía no se ha materializado plenamente su potencial para generar mejoras, debido a deficiencias de aplicación. Aun cuando la política medioambiental tradicional tiene aún que desempeñar una función muy importante en la protección del medio ambiente, las circunstancias cambiantes y la creciente interdependencia de los problemas medioambientales obligan a ser flexibles y a adaptarse.

2.5.2 El principal desafío subyacente para la futura política medioambiental es la necesidad de evolucionar, adoptando una perspectiva a más largo plazo, desde la reparación de la degradación a su prevención, y de seguir integrando el medio ambiente en todas las políticas relevantes.

2.5.3 Con vistas al cumplimiento del objetivo de la Estrategia Europa 2020 –lograr una economía ecológica, eficiente en el uso de recursos, competitiva y con bajas emisiones de CO₂–, resulta esencial la integración de las consideraciones medioambientales y de reducción de las emisiones de carbono en los modelos de actividad de otros sectores, al igual que la coherencia de todo el proceso comprendido entre la formulación de las políticas y su ejecución. Además, es necesario superar los obstáculos que se oponen a la correcta aplicación de la legislación vigente, en particular los problemas de gobernanza de los Estados miembros a todos los niveles, al objeto de proteger el medio ambiente y limitar las consecuencias negativas para la salud pública.

2.5.4 Las presiones medioambientales tienen un carácter cada vez más global y sistémico. A causa de las complejas interrelaciones existentes, necesitamos una base de conocimientos más amplia, a la vez que es preciso examinar a fondo el potencial de cambio de comportamiento de los consumidores.

3. Observaciones generales

3.1 El VI PMA representa formalmente la asunción de un compromiso político por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, a la vez que ofrece un importante indicador para evaluar el desarrollo de la política medioambiental europea. Tras la adopción del VI PMA, la UE ha emprendido con éxito numerosas iniciativas, ha logrado ambiciosos resultados y ha desarrollado distintas estrategias y planes multisectoriales. Sin embargo, es difícil establecer hasta qué punto el marco general que constituye este programa ha influido en el desarrollo de las políticas. Sería conveniente reflexionar sobre este aspecto analizando la ejecución de las acciones incluidas en

el programa, así como la interacción y las influencias recíprocas con la Estrategia europea para un desarrollo sostenible y la Estrategia de Lisboa⁽¹⁰⁾.

3.2 El debate entablado en los últimos años por las instituciones europeas y la sociedad civil sobre la evaluación de todo lo logrado y las posibilidades que se presentan de cara al futuro de la política medioambiental europea⁽¹¹⁾ ha prestado atención a dos cuestiones fundamentales: establecer las nuevas prioridades y reforzar los instrumentos disponibles para garantizar la eficacia de las medidas propuestas.

3.3 En particular, no se puede reducir la cuestión únicamente a la oportunidad o no de instituir un nuevo programa, sino que hay que concentrarse, sobre todo, en el formato que éste debe asumir y cuáles deberían ser su objetivo, su contenido y sus plazos. Lo que debería plantearse ante todo es la manera de lograr que las próximas acciones en materia medioambiental se conviertan en un instrumento estratégico más visible, importante y eficaz, extrayendo lecciones y evitando los peligros que han puesto en tela de juicio la eficiencia del VI PMA.

3.4 Habida cuenta de las experiencias registradas hasta el momento en otros contextos (como, por ejemplo, el FEDER, el FSE o el FEADER), sería oportuno plantearse la posibilidad de experimentar también en el programa medioambiental un mayor reforzamiento de los instrumentos de control y evaluación en las distintas dimensiones (antes, durante y después).

4. Observaciones específicas

4.1 Las estrategias temáticas

4.1.1 La introducción de las estrategias temáticas aporta un planteamiento más estratégico que permite superar algunas carencias del V PMA como, en particular, la falta de competencia de dicho programa en algunos sectores. Sin embargo, el proceso de desarrollo de las estrategias temáticas ha ralentizado en la práctica el proceso decisorio en su conjunto, así como la aprobación de las medidas correspondientes.

4.1.2 Muchos de los instrumentos legislativos que acompañan las estrategias temáticas se encuentran todavía en las fases iniciales de aplicación. En determinados casos, los retrasos en su adopción, el fracaso a la hora de establecer unos objetivos concretos, la delegación de las responsabilidades en los Estados miembros –no sólo para su ejecución, sino también con vistas a ofrecer mayores detalles acerca de muchas de las medidas previstas–, así como el insuficiente mecanismo de control y seguimiento, han puesto gravemente en peligro la posibilidad de alcanzar los objetivos del programa antes de que éste llegue a su fin.

4.2 Coherencia e integración

4.2.1 Es evidente que, hoy por hoy, los desafíos medioambientales no pueden abordarse únicamente por medio de políticas medioambientales específicas, sino que deben verse implícadas tanto el conjunto de la economía como el de la sociedad.

⁽¹⁰⁾ *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future*, Informe final, IEEP, mayo de 2010.

⁽¹¹⁾ Puede consultar todas las aportaciones a los diversos actos y estudios preliminares en www.eapdebate.org.

Por consiguiente, es necesaria una mayor coherencia, ya sea entre aquellos temas conectados directamente entre sí (como el cambio climático, la energía y la protección de la salud) o entre las distintas políticas sectoriales (alimentación, transporte, construcción e innovación). En particular, en el marco del proceso de reforma de la PAC aún en curso y tal como ha destacado el CESE ⁽¹²⁾, este principio se ha traducido en la introducción del instrumento para la «ecologización» del pago único.

4.2.2 Además, es fundamental apoyar y desarrollar la integración de la política medioambiental en el ámbito de las metaestrategias (Europa 2020) y en el de los instrumentos financieros. Por lo que respecta concretamente a la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos ⁽¹³⁾, en el transcurso de un taller recientemente celebrado en Bruselas ⁽¹⁴⁾ se reconoció la importancia crucial que desempeña este programa para favorecer la transición a la «economía ecológica» y la complementariedad de ambas iniciativas, especialmente en lo relativo a la aplicación de las medidas, a los recursos naturales y a la gestión de los ecosistemas.

4.3 Objetivos prioritarios

4.3.1 Los objetivos prioritarios deben perseguirse prestando especial atención a problemas medioambientales como la escasez de recursos naturales, la contaminación atmosférica, la biodiversidad y el medio ambiente urbano.

4.3.2 En especial, hay que perseguir y fomentar nuevos comportamientos de consumo, comercio y producción. Así, las transformaciones tecnológicas deben ir a la par con una modificación de los hábitos.

4.4 Mejores instrumentos

4.4.1 Unos mejores instrumentos para la política medioambiental europea implican, ante todo, una mejor regulación

mediante la adopción de medidas legislativas y la selección de normas unívocas y no facultativas, también por lo que respecta a los aspectos económicos. Por otra parte, como ya afirmó el CESE en un dictamen de 2001, garantizar una aplicación eficaz de la legislación vigente constituye un factor fundamental para evitar falseamientos del mercado y salvaguardar la competitividad de las empresas europeas ⁽¹⁵⁾. En concreto, por lo que respecta al programa de asistencia a las PYME (Programa de asistencia a las PYME para el cumplimiento de la legislación medioambiental – ECAP), el CESE ha subrayado la importancia de que la empresa lleve a cabo una gestión integrada y transversal en todo lo relacionado con la evaluación de impacto medioambiental ⁽¹⁶⁾.

4.4.2 En segundo lugar, hay que mejorar los instrumentos de evaluación, tanto por lo que respecta a la situación medioambiental como a la aplicación de las políticas y su eficacia ⁽¹⁷⁾, recurriendo a evaluaciones de impacto independientes, abiertas y oportunas.

4.4.3 Por último, es esencial mejorar la fase de ejecución predisponiendo distintos mecanismos internacionales de asistencia, control y sanción. En otras palabras, esto significa formular, transponer en los reglamentos, ejecutar, controlar y sancionar ⁽¹⁸⁾.

4.5 El papel de los protagonistas

4.5.1 La implicación de los entes territoriales debería hacerse realidad ya en la fase de elaboración de las políticas. En un reciente dictamen ⁽¹⁹⁾, el Comité de las Regiones ha señalado que es necesaria una participación proactiva de los entes territoriales, y ha propuesto el desarrollo de métodos innovadores de gobernanza multinivel que incluyan la movilización de las plataformas y redes existentes.

Bruselas, 18 de enero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 63-70.

⁽¹³⁾ COM(2011) 571 final.

⁽¹⁴⁾ Taller de expertos «The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?» («El futuro de la política medioambiental europea: ¿cuál es el papel de la Hoja de ruta sobre la eficiencia de los recursos y cuál el del Programa de Acción Medioambiental?», Bruselas, 13 de septiembre de 2011.

⁽¹⁵⁾ DO C 221 de 7.8.2001, pp. 80-85.

⁽¹⁶⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 37.

⁽¹⁷⁾ «The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy», Brussels Environment, 11.6.2010.

⁽¹⁸⁾ «Better instruments for European Environmental Policy», Taller organizado por el Ministerio del Medio Ambiente de España, en colaboración con Brussels Environment, Madrid, 20 de mayo de 2010.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del Comité de las Regiones de los días 5 y 6 de octubre de 2010.