



Bruselas, 29.11.2012
COM(2012) 710 final

2012/0337 (COD)

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»

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2012) 397 final}

{SWD(2012) 398 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Los Programas de Medio Ambiente (PMA) vienen orientando la política medioambiental de la UE desde principios de la década de los setenta. En virtud del Tratado, los PMA se adoptan ahora con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El VI Programa de Medio Ambiente (VI PMA) expiró en julio de 2012. La Comisión Europea, en respuesta a la demanda de las partes interesadas, entre las que se cuentan el Consejo y el Parlamento Europeo, propone aquí un Programa destinado a sucederlo.

La propuesta se enmarca en un cuádruple contexto. En primer lugar, a pesar de los avances realizados en algunos ámbitos, persisten graves problemas medioambientales, y es posible reforzar aún más la resiliencia del medio ambiente ante cambios y riesgos sistémicos. En segundo lugar, la UE ha adoptado la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que orienta la evolución política de aquí a 2020. En tercer lugar, aunque varios Estados miembros se enfrentan a graves problemas para superar la crisis económica, la necesidad de reformas estructurales que esa misma crisis impone abre nuevas oportunidades para que la UE avance rápidamente hacia una economía verde e integradora. Por último, el proceso de «Río+20» ha puesto de relieve la importancia de la dimensión global.

El presente PMA pretende reforzar la contribución de la política de medio ambiente en la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, en la que el capital natural esté protegido y mejorado y en la que se salvaguarden la salud y el bienestar de los ciudadanos. El Programa ofrece un marco general para la política medioambiental hasta 2020 y establece nueve objetivos prioritarios para la UE y sus Estados miembros.

La consecución de metas y objetivos climáticos y medioambientales es una responsabilidad compartida entre la UE y sus Estados miembros. El Programa debe aplicarse al nivel adecuado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

En la preparación de la presente propuesta, la Comisión realizó una evaluación de impacto teniendo en cuenta las opiniones expresadas por las demás instituciones de la UE y por un amplio abanico de partes interesadas. También se basó en una serie de estudios y análisis. En la evaluación se llegó a la conclusión de que la propuesta podía aportar valor añadido de varias maneras: estableciendo un marco estratégico para la política ambiental de la UE, garantizado complementariedad y coherencia, asegurando previsibilidad y unas condiciones equitativas, y fomentando medidas a todos los niveles de gobernanza. La mayoría de las partes interesadas respaldan tanto estas conclusiones como la orientación del Programa.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un nuevo Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 se basa en el artículo 192, apartado 3, del TFUE.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

El Programa que se expone en la presente propuesta de Decisión se ha elaborado en sintonía con la propuesta de la Comisión sobre el marco financiero plurianual de la UE para 2014-2020.

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»

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 192, apartado 3,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión se ha propuesto como objetivo convertirse, de aquí a 2020, en una economía inteligente, sostenible e integradora, por medio de una serie de políticas y actuaciones dirigidas a avanzar hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos³.
- (2) Los sucesivos Programas de Medio Ambiente han proporcionado el marco para la actuación medioambiental de la Unión desde 1973.
- (3) El VI Programa de Medio Ambiente (VI PMA) finalizó en julio de 2012, pero siguen aplicándose muchas de las medidas y acciones iniciadas en el marco de ese Programa.
- (4) En la evaluación final del VI PMA se llegó a la conclusión de que el Programa había sido positivo para el medio ambiente y de que había proporcionado una dirección estratégica general para la política medioambiental. A pesar de esos logros, siguen

¹ DO C de , p..

² DO C de , p..

³ COM(2010) 2020 (DO C 88 de 19.3.2011) y EUCO 13/10.

observándose algunas tendencias insostenibles en los cuatro ámbitos prioritarios establecidos en el VI PMA: cambio climático, biodiversidad, medio ambiente y salud, y uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos.

- (5) En la evaluación final se destacaron algunas deficiencias del VI PMA, que deben corregirse en el nuevo Programa.
- (6) Las tendencias y los desafíos sistémicos mundiales relacionados con las dinámicas demográficas, la urbanización, las enfermedades y pandemias, la evolución acelerada de la tecnología y un crecimiento económico insostenible dificultan aún más la resolución de los problemas medioambientales y la consecución de un desarrollo sostenible a largo plazo. La prosperidad de la Unión en el futuro depende de la adopción de nuevas medidas para resolver esos problemas.
- (7) Resulta fundamental establecer objetivos prioritarios que la Unión deba alcanzar de aquí a 2020, con la vista puesta en 2050. El nuevo Programa debe basarse en las iniciativas adoptadas en el marco de la Estrategia Europa 2020⁴, en particular el paquete de medidas sobre clima y energía de la UE⁵, la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050⁶, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020⁷, la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos⁸ y la Iniciativa emblemática de Europa 2020 «Unión por la innovación»⁹.
- (8) El Programa debe contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales ya acordados por la Unión.
- (9) La Unión ha acordado lograr al menos una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la UE de aquí a 2020 (un 30 % siempre que otros países desarrollados se comprometan con reducciones comparables de las emisiones y que los países en desarrollo se comprometan a contribuir adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas); garantizar, para 2020, que el 20 % de la energía consumida proceda de fuentes renovables; y reducir, mediante mejoras en la eficiencia energética, el consumo de energía primaria en un 20 % en comparación con los niveles previstos¹⁰.
- (10) La Unión ha acordado detener, antes de que termine 2020, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE, así como restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial¹¹.

⁴ COM(2010) 2020 (DO C 88 de 19.3.2011).

⁵ Reglamento (CE) n° 443/2009, Directiva 2009/28/CE, Directiva 2009/29/CE, Directiva 2009/30/CE, Directiva 2009/31/CE y Decisión n° 406/2009/CE (todos estos actos están publicados en el DO L 140 de 5.6.2009).

⁶ COM(2011) 112 (DO C 140 de 11.5.2011).

⁷ COM(2011) 244 (DO C 264 de 8.9.2011).

⁸ COM(2011) 571 (DO C 37 de 10.2.2012).

⁹ COM(2010) 546 (DO C 121 de 19.4.2011).

¹⁰ Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007.

¹¹ EUCO 7/10; Conclusiones del Consejo 7536/10; COM(2011) 244.

- (11) La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2015, un buen estado en todas las aguas de la Unión, incluidas las aguas dulces (ríos, lagos y aguas subterráneas), las aguas de transición (estuarios y deltas) y las aguas costeras que se encuentran a una distancia de hasta una milla náutica de la costa¹².
- (12) La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2020, un buen estado medioambiental en todas las aguas marinas de la Unión¹³.
- (13) La Unión ha acordado alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos y efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente¹⁴.
- (14) La Unión ha acordado conseguir, de aquí a 2020, que los productos químicos se utilicen y produzcan de tal forma que queden reducidos al mínimo los efectos adversos significativos para la salud humana y el medio ambiente¹⁵.
- (15) La Unión ha acordado proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso, aplicando la siguiente jerarquía de residuos: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, y eliminación¹⁶.
- (16) La Unión ha acordado esforzarse por desvincular por completo el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente¹⁷.
- (17) La Unión ha acordado esforzarse por lograr un mundo con una degradación neutra del suelo en el contexto del desarrollo sostenible¹⁸.
- (18) La política de medio ambiente de la Unión se basa, en particular, en el principio de que quien contamina paga, en los principios de cautela y de acción preventiva, y en el principio de corrección de la contaminación en su origen.
- (19) Para realizar los objetivos prioritarios debe actuarse a diferentes niveles de gobernanza, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- (20) Para asegurar el éxito del Programa y la consecución de sus objetivos prioritarios es preciso establecer un compromiso con agentes no gubernamentales.
- (21) La pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas de la Unión tienen repercusiones importantes para el medio ambiente y resultan costosas para toda la sociedad, en especial para los agentes económicos de sectores que dependen directamente de servicios ecosistémicos.

¹² Directiva 2000/60/CE (DO L 327 de 22.12.2000).

¹³ Directiva 2008/56/CE (DO L 164 de 25.6.2008).

¹⁴ Decisión nº 1600/2002/CE (DO L 242 de 10.8.2002); Directiva 2008/50/CE (DO L 152 de 11.6.2008).

¹⁵ Decisión nº 1600/2002/CE (DO L 242 de 10.8.2002); Plan de Aplicación de Johannesburgo (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002).

¹⁶ Directiva 2008/98/CE (DO L 312 de 22.11.2008).

¹⁷ Conclusiones del Consejo de 11 de junio de 2012; COM(2011) 571.

¹⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas (A/Res/66/288).

- (22) En la Unión es posible reducir mucho más las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar considerablemente la eficiencia en el uso de los recursos. De ese modo se aliviarán las presiones que soporta el medio ambiente, se reforzará la competitividad y se crearán nuevas fuentes de crecimiento y empleo, gracias al ahorro de costes propiciado por el aumento de la eficiencia, la comercialización de innovaciones y una mejor gestión de los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida.
- (23) Los problemas y los impactos ambientales siguen planteando riesgos considerables para la salud y el bienestar de los seres humanos, mientras que las medidas dirigidas a mejorar el estado del medio ambiente pueden ser beneficiosas a ese respecto.
- (24) La aplicación completa y uniforme del acervo medioambiental en toda la Unión supone una sólida inversión para el medio ambiente, la salud humana y también para la economía.
- (25) La política de medio ambiente de la Unión debe seguir basándose en datos fiables.
- (26) Los objetivos medioambientales deben estar respaldados por las inversiones adecuadas.
- (27) La integración medioambiental es fundamental para reducir las presiones que sobre el medio ambiente ejercen políticas y actividades de otros sectores y para alcanzar metas medioambientales y climáticas.
- (28) La Unión es una región densamente poblada, y más del 70 % de sus ciudadanos viven en zonas urbanas y periurbanas y se enfrentan a problemas medioambientales y climáticos específicos.
- (29) Muchos de los problemas ambientales tienen una dimensión mundial y solo pueden resolverse totalmente con un planteamiento completo y global, mientras que otros tienen un carácter fuertemente regional y exigen cooperación con países vecinos.
- (30) Como parte del seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 (Cumbre «Río+20»), el nuevo Programa General de Medio Ambiente debe apoyar los procesos regionales e internacionales que pretenden transformar la economía mundial en una economía verde e integradora en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.
- (31) Una combinación adecuada de instrumentos políticos puede permitir a las empresas y los consumidores comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y saber cómo gestionar ese impacto. Entre tales instrumentos políticos cabe citar los siguientes: incentivos económicos, instrumentos de mercado, requisitos en materia de información y herramientas y medidas voluntarias que complementen el marco legislativo y comprometan a las partes interesadas a distintos niveles.
- (32) Todas las medidas, actuaciones y metas establecidas en el nuevo Programa General de Medio Ambiente deben adoptarse de acuerdo con los principios de una normativa inteligente¹⁹ y someterse a una evaluación de impacto completa, cuando proceda.

¹⁹ COM(2010) 543 (DO C 121 de 19.4.2011).

- (33) Los avances realizados hacia los objetivos del nuevo Programa General de Medio Ambiente deben supervisarse, evaluarse y examinarse utilizando indicadores acordados.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se adopta el Programa General de Medio Ambiente de la Unión (en lo sucesivo denominado «el Programa») que figura en el anexo para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2020.

Artículo 2

1. En la ejecución del Programa, la Unión tendrá los objetivos siguientes:

- a) proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión;
- b) convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
- c) proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar;
- d) maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión;
- e) mejorar la base de información de la política de medio ambiente;
- f) asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios;
- g) intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas;
- h) aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión;
- i) reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial.

2. El Programa se basará en el principio de que quien contamina paga, en los principios de cautela y de acción preventiva, y en el principio de corrección de la contaminación en su origen.

3. Todas las medidas, actuaciones y metas establecidas en el Programa se aplicarán de acuerdo con los principios de una normativa inteligente²⁰ y se someterán a una evaluación de impacto completa, cuando proceda.

Artículo 3

1. La Unión y sus Estados miembros serán responsables de la consecución de los objetivos prioritarios establecidos en el presente Programa. Aplicarán un planteamiento coherente para

²⁰ COM(2010) 543 (DO C 121 de 19.4.2011).

resolver los problemas detectados. Se actuará teniendo debidamente en cuenta el principio de subsidiariedad y al nivel que resulte más adecuado para alcanzar los objetivos prioritarios y los resultados relacionados que se establecen en el presente Programa.

2. Las autoridades públicas a todos los niveles trabajarán con las empresas y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos particulares en la aplicación del presente Programa.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

ANEXO

«Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»

PROGRAMA DE ACCIÓN HASTA 2020

1. En los últimos cuarenta años se ha creado un considerable acervo legislativo en materia de medio ambiente que cuenta entre las normas más modernas y completas del mundo. Esa legislación ha contribuido a resolver algunos de los problemas medioambientales que más preocupan a los ciudadanos y las empresas de la Unión.
2. En los últimos decenios se han reducido considerablemente las emisiones de contaminantes al aire, el agua y el suelo, y también han disminuido en los últimos años las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La normativa sobre productos químicos de la UE se ha modernizado, y se ha restringido la presencia de muchas sustancias tóxicas o peligrosas como el plomo, el cadmio y el mercurio, en productos que se utilizan en la mayoría de los hogares. Los ciudadanos de la UE disfrutan de un agua cuya calidad se cuenta entre las mejores del mundo, y más del 18 % del territorio y del 4 % de los mares de la UE han sido declarados zonas protegidas.
3. La política de medio ambiente de la UE ha impulsado la innovación y las inversiones en bienes y servicios medioambientales que crean empleo y oportunidades de exportación²¹. Las sucesivas ampliaciones han llevado las estrictas normas de protección del medio ambiente a gran parte del continente europeo, y el empeño de la Unión ha contribuido al refuerzo del compromiso internacional por combatir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y al éxito de los esfuerzos realizados a nivel mundial para eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono y los combustibles con plomo.
4. También se ha avanzado considerablemente en la integración de los objetivos medioambientales en otras políticas y actividades de la Unión. Desde 2003, la política agrícola común (PAC) reformada vincula los pagos directos al cumplimiento por los agricultores de ciertos requisitos para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y de la legislación pertinente en materia de medio ambiente. La lucha contra el cambio climático forma ahora parte integrante de la política de energía, y se está avanzando en la integración de las consideraciones relativas a la eficiencia en el uso de los recursos, el cambio climático y la eficiencia energética en otros sectores clave, como el transporte y la construcción.
5. No obstante, muchas tendencias medioambientales siguen siendo preocupantes en la UE debido, entre otras razones, a la aplicación insuficiente de la legislación de medio ambiente de la Unión. Solo el 17 % de las especies y hábitats evaluados en el marco de la Directiva de Hábitats²² se encuentran en buen estado, y la degradación y la pérdida del capital natural están poniendo en peligro los esfuerzos hacia la

²¹ *The economic benefits of environmental policy* (IES, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009); COM(2012) 173. *Implementing EU legislation for Green Growth* (BIO Intelligence Service, 2011).

²² Directiva 92/43/CE (DO L 206 de 22.7.1992).

consecución de los objetivos de la UE en materia de biodiversidad y cambio climático. Los costes asociados son elevados, y en nuestro sistema económico y social aún no se valoran adecuadamente. El 30 % del territorio de la UE está sumamente fragmentado, lo cual afecta a la conectividad y a la salud de los ecosistemas, así como a su capacidad para prestar servicios y servir de hábitat viable a las especies. Aunque en la UE se ha conseguido disociar en cierta medida el crecimiento respecto de las emisiones de GEI, del uso de los recursos y de los impactos ambientales, la explotación de los recursos sigue siendo muy insostenible e ineficiente, y los residuos no se gestionan de una manera adecuada. Debido a ello, las empresas de la UE están renunciando a las considerables oportunidades que ofrece un uso eficiente de los recursos en cuanto a competitividad, reducción de costes, mejora de la productividad y seguridad de abastecimiento. La calidad del agua y la contaminación atmosférica siguen siendo problemáticas en muchas partes de Europa, y los ciudadanos de la UE siguen estando expuestos a sustancias peligrosas que pueden comprometer su salud y su bienestar. Un uso insostenible de la tierra está agotando terrenos fértiles, lo cual repercute negativamente en la seguridad alimentaria y en la consecución de objetivos en materia de biodiversidad. El suelo sigue degradándose de una manera ampliamente incontrolada.

6. En la UE, las alteraciones medioambientales están originadas cada vez más por la evolución que a nivel mundial registran los modelos demográficos, de consumo y de comercio, así como por el rápido progreso técnico. Esa evolución puede ofrecer grandes oportunidades de crecimiento económico y bienestar social, pero plantea retos e incertidumbres para la economía y la sociedad de la UE y está provocando una degradación ambiental a nivel mundial²³.
7. Junto con los actuales sistemas despilfarradores de producción y consumo en la economía mundial, el aumento de la demanda de bienes y servicios y el agotamiento de los recursos están haciendo aumentar el precio de materias primas, minerales y energía básicos, lo cual genera más contaminación y más residuos, intensifica las emisiones de GEI en todo el mundo y propicia la degradación del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad. Casi dos terceras partes de los ecosistemas del mundo se están deteriorando²⁴, y existen pruebas de que ya se han superado ciertos límites del planeta en relación con la biodiversidad, el cambio climático y el ciclo del nitrógeno²⁵. Antes de 2030 es probable que el déficit de agua se sitúe en un 40 % si no se mejora considerablemente la eficiencia en el uso de ese recurso. Existe también el riesgo de que el cambio climático agrave esos problemas y haga aumentar los costes que llevan aparejados. En 2011, las catástrofes debidas en parte al cambio climático provocaron pérdidas económicas de más de 300 000 millones EUR en todo el mundo. La OCDE ha advertido de que la

²³ SEC(2011) 1067; *The European Environment - State and Outlook 2010: Assessment of Global Megatrends* (AEMA, 2010).

²⁴ Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad mundial titulado *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir*, 2012.

²⁵ Se han determinado, con respecto a nueve «límites del planeta», unos umbrales que, si se superan, podrían provocar cambios irreversibles con consecuencias potencialmente desastrosas para los seres humanos; entre esos «límites del planeta» cabe citar los siguientes: cambio climático, pérdida de biodiversidad, uso mundial de agua dulce, acidificación de los océanos, ciclos del fósforo y el nitrógeno y cambio de uso de la tierra (*Ecology and Society*, vol. 14, nº 2, 2009).

degradación y erosión constantes del capital natural pueden suscitar cambios irreversibles que podrían hacer peligrar dos siglos de aumento constante del nivel de vida y acarrear costes considerables²⁶.

8. Para resolver algunos de estos complejos problemas es preciso explotar todo el potencial que ofrece la tecnológica medioambiental actual y garantizar el desarrollo constante y la adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles y de las innovaciones que vayan surgiendo. Es necesario, además, que se produzcan avances rápidos en campos prometedores de la ciencia y la tecnología. Esos avances podrían propiciarse impulsando la investigación y creando las condiciones necesarias para atraer inversiones privadas en ese sentido. Por otra parte, tenemos que conocer mejor los riesgos potenciales para el medio ambiente y la salud humana que plantean las nuevas tecnologías, los cuales deben evaluarse y gestionarse mejor. Esta es una condición *sine qua non* para que la población acepte las nuevas tecnologías y para que la UE pueda identificar los riesgos potenciales asociados a los avances tecnológicos y actuar en consecuencia de una manera eficaz y oportuna.
9. Para vivir bien en el futuro deben tomarse ahora medidas urgentes y concertadas para reforzar la resiliencia ecológica y maximizar los beneficios que la política de medio ambiente puede aportar a la economía y la sociedad, respetando al mismo tiempo los límites ecológicos del planeta. El presente Programa refleja el compromiso de la Unión por transformarse en una economía verde e integradora que garantice el crecimiento y el desarrollo, proteja la salud y el bienestar, cree empleos dignos, reduzca las desigualdades, invierta en capital natural y lo preserve.
10. La actuación hasta 2020 y más allá se inspira en la siguiente visión de 2050: En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado del uso de los recursos, marcando así el ritmo hacia una economía sostenible a nivel mundial.
11. Para que pueda producirse esta transformación, es preciso integrar plenamente las consideraciones medioambientales en otras políticas, en particular las de energía, transporte, agricultura, pesca, economía e industria, investigación e innovación y empleo, así como la política social, de manera que se cree un planteamiento coherente y concertado. Las medidas que se adopten a nivel de la UE deben completarse con una acción y una cooperación reforzadas y globales con países vecinos para resolver problemas comunes.
12. La UE ha puesto en marcha ese proceso de transformación con estrategias integradas y a largo plazo para detener la pérdida de biodiversidad²⁷, intensificar la eficiencia en el uso de los recursos²⁸ y acelerar la transición hacia una economía hipocarbónica²⁹. La Comisión ha seguido integrando las consideraciones y objetivos

²⁶ *Environmental Outlook to 2050* (OCDE, 2012).

²⁷ COM(2011) 244 (DO C 264 de 8.9.2011).

²⁸ COM(2011) 571 (DO C 37 de 10.2.2012).

²⁹ COM(2011) 112 (DO C 140 de 11.5.2011).

medioambientales en iniciativas adoptadas recientemente en otras políticas clave, en particular las de energía³⁰ y transporte³¹, y se ha esforzado por obtener cada vez más beneficios medioambientales mediante reformas de las políticas de la UE sobre agricultura y desarrollo rural, pesca y cohesión, partiendo de los logros conseguidos hasta la fecha.

13. La UE ha suscrito muchos compromisos internacionales en materia de medio ambiente, en particular los contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible («Río+20»)³², en la que confirmó su apoyo a favor de una economía verde e integradora como elemento central de una estrategia general de desarrollo sostenible.
14. El presente Programa viene a completar esos esfuerzos estableciendo objetivos prioritarios que la UE deberá alcanzar de aquí a 2020.
15. En muchos casos, las medidas para alcanzar esos objetivos tendrán que adoptarse principalmente a nivel nacional, regional o local, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En otros, se necesitarán medidas adicionales a nivel de la UE. La política de medio ambiente es un ámbito de competencia compartida en la UE y, por esa razón, uno de los propósitos del presente Programa es conseguir que todos los diferentes niveles asuman como suya la consecución de unos objetivos compartidos y que se garanticen unas condiciones equitativas para las empresas y las autoridades públicas. Unas metas y unos objetivos claros proporcionan además la orientación necesaria y un marco de actuación previsible para los responsables políticos y las demás partes interesadas, en particular las regiones y las ciudades, las empresas y los interlocutores sociales, y los ciudadanos particulares.

PRIORIDADES TEMÁTICAS

Objetivo prioritario n° 1: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE

16. El bienestar y la prosperidad económica de la UE se sustentan en su capital natural, del que forman parte los ecosistemas, que proporcionan bienes y servicios esenciales, como unos suelos fértiles y unos bosques multifuncionales, unas tierras y unos mares productivos, agua dulce y aire limpio, así como la polinización, el control de las inundaciones, la regulación climática y la protección contra catástrofes naturales. Una parte sustancial de la legislación de la UE, como la Directiva Marco del Agua (DMA)³³, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (DMEM)³⁴, la Directiva sobre la Calidad del Aire y las directivas asociadas³⁵, así como las Directivas de Aves y Hábitats³⁶, está dirigida a la protección, conservación y mejora del capital natural. La legislación relativa al cambio climático, los productos químicos, las

³⁰ COM(2011) 885 (DO C 102 de 5.4.2012).

³¹ COM(2011) 144 (DO C 140 de 11.5.2011).

³² Resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

³³ Directiva 2000/60/CE (DO L 327 de 22.12.2000).

³⁴ Directiva 2008/56/CE (DO L 164 de 25.6.2008).

³⁵ Directiva 2008/50/CE (DO L 152 de 11.6.2008) y Directiva 2004/107/CE (DO L 23 de 26.1.2005).

³⁶ Directiva 2009/147/CE (DO L 20 de 26.1.2010) y Directiva 92/43/CEE (DO L 206 de 22.7.1992).

emisiones industriales y los residuos contribuye también a aliviar las presiones sobre la biodiversidad, incluidos los ecosistemas, las especies y los hábitats.

17. No obstante, estudios recientes indican que la UE sigue perdiendo biodiversidad y que la mayoría de los ecosistemas están gravemente degradados³⁷. La Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020³⁸ establece una serie de metas y medidas para invertir esas tendencias negativas y reforzar los servicios ecosistémicos. Esa estrategia tiene que aplicarse plenamente para que la UE pueda cumplir su objetivo principal sobre la biodiversidad para 2020. Habida cuenta de que la Estrategia incluye medidas dirigidas a mejorar la aplicación de las Directivas de Aves y de Hábitats, incluso en relación con la red Natura 2000, para alcanzar ese objetivo principal tiene que aplicarse plenamente toda la legislación relativa a la protección del capital natural.
18. A pesar de los considerables esfuerzos realizados hasta la fecha, el requisito que impone la DMA de conseguir un «buen estado ecológico» de aquí a 2015 solo es probable que se cumpla en el 53 % de las masas de agua superficiales de la UE³⁹. Además, se corre el riesgo de no alcanzar el objetivo de conseguir de aquí a 2020 un «buen estado medioambiental» previsto en la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, entre otras razones por la sobrepesca constante y por los desechos presentes en los mares europeos. Y, aunque las políticas de la UE en materia de emisiones atmosféricas e industriales han contribuido a reducir muchas formas de contaminación, los ecosistemas siguen viéndose afectados por una deposición excesiva de nitrógeno y por la contaminación por ozono asociadas a las emisiones del transporte, la agricultura intensiva y la producción de electricidad.
19. Por consiguiente, para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE es preciso, además, atajar los problemas en su origen mediante, entre otras cosas, una mayor integración de los objetivos relativos a ese capital natural en otras políticas, y velar por que estas sean coherentes y produzcan beneficios recíprocos. Los elementos de ecologización previstos en las propuestas de la Comisión de reforma, en particular, de las políticas de agricultura, pesca y cohesión, junto con las propuestas en el mismo sentido con respecto al presupuesto de la UE en el marco financiero plurianual 2014-2020, están dirigidos a apoyar esos objetivos. Por ejemplo, los sistemas acuáticos de zonas rurales sentirán los efectos positivos de la vinculación de los pagos agrícolas al cumplimiento de los requisitos pertinentes de la DMA, conforme establecen las propuestas de la Comisión de reforma de la PAC⁴⁰. La ecologización de la PAC impulsará, además, las prácticas agrícolas de diversificación de cultivos, que son beneficiosas para el medio ambiente, la protección de los pastos permanentes y la creación y el mantenimiento de bosques y zonas de labranza de valor ecológico.
20. En el caso del medio marino, aunque el sector marítimo brinda oportunidades económicas, desde la pesca, la navegación y la acuicultura, hasta las materias primas, la producción de energía en el mar y la biotecnología marina, hay que velar por que

³⁷ EEA *Technical Report* 12/2010.

³⁸ COM(2011) 244 (DO C 264 de 8.9.2011).

³⁹ COM(2012) 673.

⁴⁰ COM(2011) 625 (DO C 37 de 10.2.2012).

su explotación sea compatible con la conservación y la gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros.

21. La aplicación de planteamientos basados en los ecosistemas a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, que también son positivos para la biodiversidad y para el mantenimiento de otros servicios ecosistémicos, debe hacerse más extensiva como parte de la política de lucha contra el cambio climático de la UE, mientras que en las decisiones relativas a las energías renovables tendrían que tenerse plenamente en cuenta otros objetivos medioambientales, como la conservación de la biodiversidad y la protección de las aguas. Por último, se tendrán que presentar medidas para combatir la contaminación atmosférica y las emisiones de CO₂ del transporte⁴¹.
22. La degradación, fragmentación y uso insostenible de la tierra en la UE están haciendo peligrar una serie de servicios ecosistémicos fundamentales, suponen una amenaza para la biodiversidad y aumentan la vulnerabilidad de Europa al cambio climático y a las catástrofes naturales. Son asimismo responsables de la degradación del suelo. Más del 25 % del territorio de la UE está afectado por la erosión del suelo provocada por el agua, lo cual compromete las funciones edáficas y reduce la calidad de las aguas dulces. Otros problemas persistentes son la contaminación y el sellado del suelo. Se cree que más de medio millón de lugares de la UE están contaminados, y mientras no se identifiquen y evalúen, seguirán planteando graves riesgos potenciales para el medio ambiente y la salud. Cada año se ocupan más de 1 000 km² de suelo para la construcción de viviendas o para fines industriales, recreativos o de transporte. Invertir esos cambios de largo plazo resulta difícil o costoso, y casi siempre implican compromisos entre distintas necesidades de índole social, económica y ambiental. En materia de ordenación del territorio, los Estados miembros deben adoptar decisiones más sostenibles.
23. Para reducir las presiones humanas más fuertes sobre la tierra, el suelo y otros ecosistemas en Europa, se adoptarán medidas para que las decisiones de ordenación territorial que se adopten a todos los niveles pertinentes tengan debidamente en cuenta el impacto ambiental, además del social y económico. En las resoluciones de la Cumbre «Río+20» se insta a «lograr un mundo con una degradación neutra del suelo». La UE y sus Estados miembros deben reflexionar sobre la mejor manera de cumplir ese compromiso en el marco de sus competencias respectivas y sobre cómo resolver los problemas de calidad del suelo dentro de un marco jurídicamente vinculante⁴². También se establecerán metas en relación con el suelo y el uso sostenible de la tierra.
24. A pesar de que los aportes de fósforo y nitrógeno al medio ambiente de la UE han disminuido considerablemente en los últimos veinte años, la excesiva emisión de nutrientes sigue afectando a la calidad del aire y del agua y teniendo un impacto negativo en los ecosistemas, lo que provoca graves problemas para la salud humana. Es preciso, en particular, controlar urgentemente las emisiones de amoníaco provocadas por una gestión ineficiente de los fertilizantes y un tratamiento

⁴¹ COM(2011) 144 (DO C 140 de 11.5.2011).

⁴² El documento COM(2006) 232 (DO C 332 de 30.12.2006) propone una Directiva por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35/CE.

inadecuado de las aguas residuales, para que puedan seguir reduciéndose significativamente los aportes de nutrientes. Hay que redoblar esfuerzos para gestionar el ciclo de los nutrientes de una manera más rentable económicamente y con un uso más eficiente de los recursos, y también es preciso aumentar la eficiencia en el uso de los fertilizantes. Para resolver esos problemas hay que mejorar la aplicación de la legislación de medio ambiente de la UE, imponer normas más estrictas cuando resulte necesario y abordar el ciclo de los nutrientes como parte de un planteamiento más holístico que interrelacione e integre las políticas vigentes de la UE que puedan contribuir a solucionar los problemas de la eutrofización y de la liberación excesiva de nutrientes.

25. Las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia sobre la Biodiversidad para restaurar el 15 % de los ecosistemas degradados en la UE y ampliar la utilización de la infraestructura verde contribuirán a paliar la fragmentación del terreno. También mejorarán el capital natural y reforzarán la resiliencia de los ecosistemas, y pueden ofrecer opciones rentables en cuanto a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, así como a la gestión del riesgo de catástrofes. Entre tanto, la labor realizada por los Estados miembros para cartografiar y evaluar los ecosistemas y los servicios que prestan y la iniciativa dirigida a evitar una pérdida neta de biodiversidad para 2015 contribuirán a mantener en una serie de escalas el capital natural existente. La integración del valor económico de los servicios ecosistémicos en los sistemas de información y contabilidad a nivel nacional y de la UE de aquí a 2020 conducirá a una gestión más adecuada del capital natural de la UE.
26. Para proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE, el Programa garantizará que, para 2020:
- a) se hayan detenido la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos, y los ecosistemas y los servicios que prestan se mantengan y mejoren;
 - b) se hayan reducido considerablemente los impactos de las presiones ejercidas sobre las aguas dulces, costeras y de transición, para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado a que se refiere la Directiva Marco del Agua;
 - c) se hayan reducido los impactos de las presiones ejercidas sobre las aguas marinas, para alcanzar o mantener un buen estado medioambiental, como exige la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina;
 - d) se hayan reducido aún más los impactos de la contaminación atmosférica sobre los ecosistemas y la biodiversidad;
 - e) la tierra se gestione de una forma sostenible en la UE, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados;
 - f) el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de una manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos;
 - g) se protejan los bosques y los servicios que prestan y se refuerce su resiliencia frente al cambio climático y los incendios.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) aplicar plenamente la Estrategia sobre la Biodiversidad de la UE;
- b) aplicar plenamente el Programa de salvaguardia de las aguas de Europa;
- c) redoblar esfuerzos, entre otras cosas para asegurar la existencia, a más tardar en 2020, de unas poblaciones de peces saludables, empezando, en 2015, por no exceder en ninguna pesquería los niveles correspondientes a un rendimiento máximo sostenible y estableciendo a nivel de la UE una meta cuantitativa de reducción de los desechos marinos;
- d) redoblar esfuerzos para cumplir íntegramente la legislación de la UE en materia de calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para después de 2020;
- e) redoblar esfuerzos para reducir la erosión e incrementar la materia orgánica del suelo, sanear lugares contaminados y reforzar la integración de las consideraciones sobre el uso de la tierra en un proceso decisorio coordinado entre todas las esferas gubernamentales pertinentes, con el apoyo de la adopción de metas relativas al suelo y la tierra como recurso y de objetivos de ordenación territorial;
- f) adoptar medidas adicionales para reducir las emisiones de nitrógeno y fósforo, en particular las procedentes de las aguas residuales urbanas e industriales y del uso de fertilizantes;
- g) desarrollar y aplicar una nueva Estrategia Forestal de la UE que responda a las numerosas demandas que se ejercen sobre los bosques, aborde los beneficios que estos aportan y contribuya a un planteamiento más estratégico respecto a la protección y mejora de los bosques.

Objetivo prioritario nº 2: convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva

27. La iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» pretende respaldar la transición hacia una economía que sea eficiente en su modo de utilizar todos los recursos, que disocie completamente el crecimiento económico del uso de los recursos y de la energía y de sus impactos ambientales, que reduzca las emisiones de GEI, que refuerce la competitividad a través de la eficiencia y la innovación y que promueva una mayor seguridad energética. Las Hojas de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos⁴³ y hacia una economía hipocarbónica competitiva⁴⁴ son pilares esenciales de la iniciativa y establecen el marco para medidas futuras dirigidas a realizar esos objetivos.

⁴³ COM(2011) 571 (DO C 37 de 10.2.2012).

⁴⁴ COM(2011) 112 (DO C 140 de 11.5.2011).

28. En toda la economía, es preciso innovar para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, para reforzar la competitividad en un contexto marcado por el aumento de los precios de los recursos, la escasez y las limitaciones de abastecimiento. Las empresas son las principales impulsoras de la innovación, incluida la ecoinnovación. Los mercados por sí solos, sin embargo, no bastan. Resulta fundamental una actuación gubernamental a nivel de la Unión y de los Estados miembros que establezca las condiciones adecuadas para la ecoinnovación y favorezca el desarrollo de empresas sostenibles o de soluciones tecnológicas a problemas ambientales⁴⁵.
29. Este requisito clave para hacer frente al desafío medioambiental tiene también considerables beneficios socioeconómicos. La creación de empleo que puede suscitar la transformación en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos es fundamental para realizar los objetivos en materia de empleo que persigue la Estrategia Europa 2020⁴⁶. En los últimos años, el empleo en los sectores de las tecnologías y servicios medioambientales en la UE ha crecido en torno al 3 % anual⁴⁷. El mercado mundial para las ecoindustrias se estima en, al menos, un billón de euros, y se prevé que en los próximos diez años llegue casi a duplicarse. Las empresas europeas ya son líderes mundiales en reciclado y eficiencia energética, y hay que estimularlas para que saquen provecho del aumento de la demanda en el mundo, con el apoyo del Plan de Acción sobre Ecoinnovación⁴⁸. Por ejemplo, se espera que el sector europeo de las energías renovables cree, por sí solo, más de 400 000 puestos de trabajo de aquí a 2020⁴⁹.
30. La plena aplicación del paquete de medidas de la UE sobre clima y energía es fundamental para superar las etapas identificadas para 2020 y crear una economía hipocarbónica competitiva de aquí a 2050. Aunque la UE está bien encaminada en la reducción para 2020 de sus emisiones de GEI en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, la meta del 20 % en cuanto a eficiencia energética solo podrá cumplirse con aumentos de eficiencia mucho más rápidos. Este aspecto es importante también si se tienen en cuenta el aumento persistente de la demanda de energía y el debate actual sobre los conflictos entre el uso de la tierra para producir alimentos o para producir bioenergía. Se espera que la nueva Directiva de Eficiencia Energética aporte una contribución importante en este sentido.
31. Para que la UE participe de forma equitativa en los esfuerzos mundiales, todos los sectores de la economía van a tener que contribuir a la reducción de las emisiones de GEI. La UE tiene que acordar las próximas etapas de su marco de medidas en materia de clima y energía para después de 2020 con objeto de prepararse de cara a las negociaciones internacionales sobre un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante, y también para ofrecer a los Estados miembros y a las empresas un marco claro para las inversiones necesarias a medio plazo. Así pues, la UE tiene que analizar una serie

⁴⁵ *Fostering Innovation for Green Growth* (OCDE, 2011) y *The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business* (EIO, 2012).

⁴⁶ COM(2012) 173, aún no publicado en el *Diario Oficial*.

⁴⁷ El sector de la ecoindustria empleó aproximadamente 2,7 millones de personas en 2008, y en 2012 esa cifra podría alcanzar los 3,4 millones (Ecorys, 2012).

⁴⁸ COM(2011) 899 (DO C 102 de 5.4.2012).

⁴⁹ *The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU* (Employ-RES, 2009).

de opciones estratégicas que permitan conseguir las reducciones previstas en la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica para después de 2020. La Hoja de ruta en materia de energía hacia 2050 y el Libro Blanco sobre el transporte deben respaldarse con unos marcos políticos sólidos. Además, los Estados miembros tienen que desarrollar y poner en marcha estrategias a largo plazo, que sean rentables, para la transición hacia la economía hipocarbónica, dirigidas a realizar el objetivo de la UE de reducir, para mediados de este siglo, las emisiones de GEI en un 80-95 % en comparación con 1990, como parte del esfuerzo mundial para mantener el aumento medio de las temperaturas por debajo de 2 °C. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE seguirá siendo el pilar fundamental de la política climática de la UE después de 2020.

32. La adopción por la industria de las mejores técnicas disponibles en el marco de la Directiva sobre las Emisiones Industriales permitirá mejorar las pautas de uso de los recursos y reducir las emisiones de más de 50 000 grandes instalaciones industriales de la UE, y, de ese modo, contribuirá significativamente a impulsar el desarrollo de técnicas innovadoras, a ecologizar la economía y a reducir costes para la industria a largo plazo.
33. También se adoptarán medidas para seguir mejorando el comportamiento ecológico de bienes y servicios en el mercado de la UE a lo largo de todo su ciclo de vida por medio de iniciativas para intensificar la oferta de productos ambientalmente sostenibles y propiciar entre los consumidores un cambio significativo a favor de la demanda de esos productos. Esto se conseguirá aplicando una combinación equilibrada de incentivos para los consumidores y las empresas, PYME incluidas, instrumentos de mercado y reglamentaciones para reducir el impacto ambiental de sus actividades y productos. Se revisará la legislación vigente en materia de productos, en particular las Directivas sobre Diseño Ecológico y sobre Etiquetado Energético, así como el Reglamento de la Etiqueta Ecológica, con objeto de mejorar el comportamiento ambiental y la eficiencia en el uso de los recursos de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida, garantizando así un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles en la UE⁵⁰.
34. Ya que el 80 % de todos los impactos ambientales de un producto vienen determinados por su diseño, el marco político de la UE debe garantizar que los productos prioritarios comercializados en su mercado hayan sido objeto de un «ecodiseño» que permita optimizar la eficiencia en el uso de recursos y materiales y que tenga en cuenta, entre otras cosas, su reciclabilidad, el contenido reciclado y su durabilidad. Esos requisitos tendrán que ser aplicables y de carácter ejecutivo. Se intensificarán los esfuerzos a nivel nacional y de la UE para eliminar los obstáculos a la ecoinnovación⁵¹ y aprovechar todo el potencial de las ecoindustrias europeas, lo cual favorecerá un empleo y un crecimiento ecológicos.
35. Con vistas a establecer un marco de actuación para mejorar aspectos relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos más allá de las emisiones de GEI y la energía, se fijarán metas para reducir el impacto ambiental global del consumo, en

⁵⁰ Antes de 2015 se revisará la legislación sobre diseño ecológico, etiquetado energético, etiqueta ecológica, EMAS y prácticas comerciales desleales.

⁵¹ COM(2011) 899 (DO C 102 de 5.4.2012).

particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad⁵². Juntos, esos sectores son responsables de casi el 80 % de los impactos ambientales del consumo. En las conclusiones de la Cumbre «Río+20» se reconoce la necesidad de reducir considerablemente las pérdidas posteriores a la cosecha y otras pérdidas y desperdicios de alimentos en toda la cadena de suministro de alimentos.

36. Además de los requisitos obligatorios en relación con la contratación pública ecológica aplicables a algunas categorías de productos⁵³, la mayoría de los Estados miembros han adoptado planes de acción voluntarios, y muchos han establecido metas respecto a categorías específicas de productos. No obstante, es posible reducir aún mucho más el impacto ambiental de todas las esferas administrativas por medio de sus decisiones de contratación. Los Estados miembros y las regiones deben seguir adoptando medidas para realizar el objetivo de aplicar criterios de contratación pública ecológica en por lo menos al 50 % de las licitaciones. La Comisión analizará la posibilidad de introducir nueva legislación específica por sectores que prevea normas obligatorias para la contratación pública ecológica de otras categorías de productos.
37. Existe, además, un potencial considerable para perfeccionar la gestión de residuos en la UE y aprovechar mejor los recursos, crear nuevos mercados y empleos y reducir la dependencia de las importaciones de materias primas, limitando, al mismo tiempo, los impactos sobre el medio ambiente⁵⁴. Cada año se generan en la UE 2 700 millones de toneladas de residuos, 98 millones de las cuales corresponden a residuos peligrosos. Solo se reutiliza o recicla una media del 40 % de los residuos sólidos. El resto termina en vertederos o incineradoras. En algunos Estados miembros se recicla más del 70 % de los residuos, lo que demuestra que estos podrían llegar a ser un recurso clave de la UE. Al mismo tiempo, muchos Estados miembros depositan en vertederos más del 75 % de los residuos urbanos que generan.
38. Para que los residuos puedan utilizarse como recurso, como se solicita en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, debe aplicarse completamente en todo su territorio la legislación de residuos de la UE, basándose en la estricta ejecución de la jerarquía de residuos y abarcando distintos tipos de residuos⁵⁵. Es preciso realizar esfuerzos adicionales para: reducir la generación de residuos per cápita en términos absolutos, limitar la recuperación de energía a materiales no reciclables, eliminar progresivamente el depósito en vertederos, garantizar un reciclado de alta calidad, y desarrollar mercados para materias primas

⁵² Cada año se generan aproximadamente 89 millones de toneladas de desperdicios de productos alimenticios, lo que equivale a 179 kg per cápita (BIO Intelligence Service, 2010). Los impactos agregados de los sectores de la vivienda y las infraestructuras representan en torno al 15 % - 30 % de todas las presiones que el consumo ejerce sobre el medio ambiente en Europa y suponen aproximadamente 2,5 toneladas equivalentes de CO₂ per cápita al año (SEC(2011) 1067).

⁵³ Reglamento (CE) n° 106/2008 (DO L 39 de 13.2.2008); Directiva 2009/33/CE (DO L 120 de 15.5.2009) y Directiva 2012/27/UE (nueva Directiva de Eficiencia Energética) (DO L 315 de 14.11.2012).

⁵⁴ Por ejemplo, si se aplicara íntegramente la legislación de residuos de la UE, se ahorrarían 72 000 millones EUR al año, aumentaría en 42 000 millones EUR el volumen de negocios anual del sector de la gestión y el reciclado de residuos en la UE y se crearían más de 400 000 puestos de trabajo de aquí a 2020.

⁵⁵ Directiva 2008/98/CE (DO L 312 de 22.11.2008).

secundarias. Los residuos peligrosos tendrán que gestionarse de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos negativos significativos para la salud humana y el medio ambiente, como se acordó en la Cumbre «Río+20». A tal fin, deben aplicarse de una manera mucho más sistemática en toda la UE instrumentos de mercado que privilegien la prevención, el reciclado y la reutilización. Deben suprimirse los obstáculos que dificultan las actividades de reciclado en el mercado interior de la UE, y deben revisarse los objetivos actuales en materia de prevención, reutilización, reciclado, valorización y desvío de residuos de los vertederos para avanzar hacia una economía «circular» en la que los recursos se utilicen en cascada y se eliminen casi por completo los residuos remanentes.

39. Debe abordarse también con carácter prioritario la eficiencia en el uso del agua para contribuir a su buen estado. Aun cuando la sequía y la escasez de agua afectan cada vez a más zonas de Europa, se estima que sigue derrochándose entre un 20 % y un 40 % del agua disponible en Europa, por ejemplo por fugas en el sistema de distribución. Según las modelizaciones disponibles, todavía hay un amplio margen para mejorar la eficiencia hídrica de la UE. Además, se prevé que el aumento de la demanda y los impactos del cambio climático agraven considerablemente las presiones sobre los recursos hídricos de la UE. En este contexto, la Unión y los Estados miembros deben actuar para que, de aquí a 2020, la extracción de agua respete los límites de los recursos hídricos renovables, en particular mejorando la eficiencia hídrica mediante el recurso a mecanismos de mercado tales como una tarificación del agua que refleje su auténtico valor⁵⁶. Para poder avanzar en esa dirección debe acelerarse la demostración y generalización de técnicas, sistemas y modelos empresariales innovadores sobre la base del Plan Estratégico de Ejecución de la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua.
40. Un marco de políticas a largo plazo y previsible en todos esos ámbitos contribuirá a conseguir un nivel de inversiones y actuación que permita desarrollar plenamente mercados de tecnologías más ecológicas y promover soluciones empresariales sostenibles. Deben establecerse indicadores y objetivos en materia de eficiencia en el uso de los recursos que orienten a quienes tienen que tomar decisiones en el ámbito público y privado en el proceso de transformación de la economía. Tales indicadores y objetivos formarán parte integrante del presente Programa una vez hayan sido acordados a nivel de la Unión.
41. Para que la UE pueda convertirse en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva, el Programa garantizará que, para 2020:
 - a) la UE haya cumplido sus objetivos en materia de clima y energía para 2020 y esté trabajando para reducir para 2050 las emisiones de GEI en un 80-95 % en comparación con 1990, como parte del esfuerzo mundial para mantener el aumento medio de la temperatura por debajo de 2 °C;
 - b) se haya reducido considerablemente el impacto ambiental global de las empresas y de la totalidad de los principales sectores industriales de la UE y haya aumentado su eficiencia en el uso de los recursos;

⁵⁶ COM(2012) 673.

- c) se haya reducido el impacto ambiental global de la producción y el consumo, en particular en los sectores de la alimentación, la vivienda y la movilidad;
- d) los residuos se gestionen de forma segura como recurso, los residuos generados per cápita registren un descenso absoluto, la recuperación de energía se limite a los materiales no reciclables y hayan dejado de depositarse en vertederos los materiales compostables y reciclables;
- e) se haya prevenido o reducido considerablemente la escasez de agua en la UE.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) aplicar íntegramente el paquete de medidas sobre clima y energía y acordar un marco a nivel de la UE sobre una política de clima y energía para después de 2020;
- b) generalizar la aplicación de las «mejores técnicas disponibles» y redoblar esfuerzos para promover la adopción de las tecnologías, procesos y servicios innovadores que vayan surgiendo;
- c) impulsar la investigación y los trabajos de innovación públicos y privados que sean necesarios para generalizar tecnologías, sistemas y modelos empresariales innovadores que aceleren la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos y reduzcan los costes de ese proceso;
- d) establecer un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles; revisar la legislación en materia de productos con objeto de mejorar el comportamiento medioambiental y la eficiencia de los productos en el uso de los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida; fijar metas de reducción del impacto global del consumo;
- e) ejecutar íntegramente la legislación de residuos de la UE; ello implica la aplicación de la jerarquía de residuos y el recurso efectivo a instrumentos y medidas de mercado que garanticen la supresión efectiva del depósito de residuos en vertederos, la limitación de la recuperación de energía a materiales no reciclables, el reciclado de residuos como fuente principal y fiable de materias primas para la UE, la gestión sin riesgos de los residuos peligrosos y la reducción del volumen generado, así como la eliminación de los traslados ilegales de residuos y de los obstáculos comerciales internos en la UE frente a las actividades de reciclado respetuosas del medio ambiente;
- f) mejorar la eficiencia hídrica mediante el establecimiento de objetivos a nivel de cuencas hidrográficas y la utilización de mecanismos de mercado tales como la tarificación del agua.

Objetivo prioritario nº 3: proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar

42. La legislación medioambiental de la UE ha generado grandes beneficios para la salud y el bienestar de la población. No obstante, la contaminación del aire y del agua y los productos químicos siguen situándose a la cabeza de las preocupaciones

medioambientales de los ciudadanos de la UE⁵⁷. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que los factores de estrés medioambiental son responsables de entre el 15 % y el 20 % de todas las muertes registradas en 53 países europeos⁵⁸. Según la OCDE, la contaminación atmosférica en las ciudades será en 2050 la principal causa ambiental de mortalidad en todo el mundo.

43. Una proporción considerable de la población de la UE sigue estando expuesta a niveles de contaminación atmosférica superiores a los recomendados por la OMS⁵⁹. Es necesario actuar sobre todo en aquellos espacios en los que las personas, en particular los grupos sociales sensibles o vulnerables, y los ecosistemas están expuestos a altos niveles de contaminantes, por ejemplo las ciudades o el interior de edificios.
44. El acceso a agua de calidad satisfactoria sigue siendo problemático en algunas zonas rurales de la UE, mientras que la garantía de unas aguas de baño de buena calidad en Europa es algo positivo para la salud humana y también para el sector del turismo de la Unión. Las consecuencias adversas de las inundaciones para la salud de las personas y la actividad económica se observan cada vez con más frecuencia debido, en parte, a los cambios que registran el ciclo hidrológico y el uso de la tierra.
45. El hecho de que la política actual no se aplique plenamente está impidiendo que la UE alcance unos niveles adecuados de calidad del aire y del agua. La UE actualizará sus objetivos de acuerdo con los datos científicos más recientes y procurará garantizar de una manera más activa sinergias con otros objetivos políticos en ámbitos tales como el cambio climático, la biodiversidad y el medio marino y terrestre. Por ejemplo, la reducción de ciertos contaminantes atmosféricos puede contribuir enormemente a mitigar el cambio climático. Los trabajos futuros que se realicen en esta dirección se basarán en una revisión global de la legislación de la UE sobre calidad del aire y en el Programa de salvaguardia de las aguas de Europa.
46. Sigue siendo una prioridad controlar la contaminación en su origen, y la aplicación de la Directiva sobre las Emisiones Industriales contribuirá a reducir aún más las emisiones de los principales sectores. La consecución de las metas establecidas en la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte redundará, asimismo, en una movilidad más sostenible en la UE y, por ende, en el control de una de las principales fuentes de ruido y contaminación atmosférica a nivel local.
47. Se calcula que el 40 % de la población de la UE vive en zonas urbanas que registran unos niveles de ruido nocturno superiores a los recomendados por la OMS.
48. La legislación horizontal sobre productos químicos (los Reglamentos sobre REACH y sobre clasificación, etiquetado y envasado) proporciona una protección de base para la salud humana y el medio ambiente y promueve la adopción de métodos de ensayo que no utilicen animales. No obstante, sigue habiendo incertidumbre en cuanto a los impactos que sobre la salud humana y el medio ambiente tienen los efectos combinados de distintos productos químicos (mezclas), los nanomateriales,

⁵⁷ Eurobarómetro especial nº 365 (2011).

⁵⁸ AEMA, *The European environment – state and outlook 2010* («SOER 2010»).

⁵⁹ SOER 2010.

los productos químicos que interfieren con el sistema endocrino u hormonal (alteradores endocrinos) y los productos químicos presentes en productos. En los últimos años han salido a la luz nuevos datos que demuestran la necesidad de actuar para resolver esos problemas, especialmente para que la UE pueda realizar el objetivo acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, y confirmado en la Cumbre «Río+20», que consiste en que, para 2020, debe haberse conseguido minimizar «los efectos adversos significativos» de los productos químicos en la salud humana y el medio ambiente y responder de manera efectiva, eficiente, coherente y coordinada a las cuestiones y problemas nuevos y en ciernes. La UE seguirá desarrollando y aplicando planteamientos que se ocupen de los problemas que plantean los efectos combinados de los productos químicos y la seguridad en relación con los alteradores endocrinos, y establecerá un enfoque global para minimizar los efectos adversos de las sustancias peligrosas, incluidos los productos químicos presentes en productos, que se apoyará en una base exhaustiva de conocimientos sobre la toxicidad y la exposición a productos químicos. Se garantizarán la seguridad y la gestión sostenible de los nanomateriales dentro de un planteamiento global que comprenderá una evaluación y gestión de los riesgos, información y seguimiento. Esos enfoques, en conjunto, reforzarán la base de conocimientos sobre los productos químicos y proporcionarán un marco previsible que orientará la búsqueda de soluciones más sostenibles.

49. Entre tanto, el mercado en auge de los bioproductos, los productos bioquímicos y los biomateriales puede ofrecer ventajas tales como la reducción de las emisiones de GEI o la creación de oportunidades de mercado, pero es preciso garantizar que todo el ciclo de vida de esos productos sea sostenible y que no agudice la competencia por la tierra ni aumente los niveles de emisión.
50. El cambio climático agravará aún más los problemas medioambientales al provocar sequías y olas de calor más largas, inundaciones, tormentas e incendios forestales, así como formas nuevas, o más virulentas, de enfermedades humanas, animales o vegetales. Es preciso adoptar medidas específicas que hagan posible que la UE esté adecuadamente preparada para hacer frente a las presiones y cambios resultantes del cambio climático y fortalezca su resiliencia medioambiental, económica y social. Muchos sectores están sometidos a los impactos del cambio climático, y van a estarlo cada vez más, y, por esa razón, las políticas de la UE tienen que integrar más profundamente las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes.
51. Además, las medidas dirigidas a reforzar la resiliencia ecológica y climática, por ejemplo la restauración de ecosistemas y la infraestructura verde, pueden tener repercusiones socioeconómicas muy positivas, por ejemplo en la sanidad pública. Es preciso gestionar adecuadamente las sinergias y posibles compromisos entre los objetivos climáticos y otros objetivos medioambientales, por ejemplo en relación con la calidad del aire. En particular, el cambio de combustibles en respuesta a consideraciones climáticas o de seguridad de abastecimiento podría provocar un aumento considerable de las partículas y las emisiones peligrosas.
52. Para proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar, el Programa garantizará que, para 2020:
 - a) la calidad del aire en la UE haya mejorado considerablemente;

- b) la contaminación acústica en la UE haya disminuido considerablemente;
- c) los ciudadanos de toda la UE disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y del agua de baño;
- d) se controlen con eficacia los efectos combinados de los productos químicos y los problemas de seguridad que plantean los alteradores endocrinos, y se evalúen y minimicen los riesgos para el medio ambiente y la salud asociados al uso de sustancias peligrosas, incluidas las sustancias químicas presentes en productos;
- e) se controlen adecuadamente los problemas de seguridad relacionados con los nanomateriales, aplicando un planteamiento coherente entre distintos ámbitos legislativos;
- f) se hayan realizado avances decisivos en materia de adaptación a los impactos del cambio climático.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) aplicar una política actualizada de la UE sobre calidad del aire, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas de lucha contra la contaminación atmosférica en su origen;
- b) aplicar una política actualizada de la UE sobre ruido, acorde con los conocimientos científicos más recientes, así como medidas de lucha contra el ruido en su origen;
- c) impulsar la labor de aplicación de la Directiva de Agua Potable, especialmente en relación con los pequeños proveedores de ese recurso, y de la Directiva de Aguas de Baño;
- d) desarrollar una estrategia de la UE para un entorno no tóxico, respaldada por una base exhaustiva de conocimientos sobre toxicidad y exposición a los productos químicos, que propicie la innovación en sustitutivos sostenibles;
- e) acordar y aplicar una estrategia de adaptación al cambio climático a nivel de la UE, incluida la integración de las consideraciones en materia de adaptación y gestión del riesgo de catástrofes en sectores e iniciativas políticas clave de la UE.

MARCO INSTRUMENTAL

53. Para realizar esos objetivos temáticos prioritarios será necesario un marco instrumental favorable a una actuación efectiva. Se adoptarán medidas en relación con cuatro pilares fundamentales de ese marco instrumental: mejorar la aplicación de todos los actos legislativos de la UE en materia de medio ambiente; mejorar la base de información científica de la política de medio ambiente; asegurar inversiones y crear los incentivos adecuados para proteger el medio ambiente; y, por último, reforzar la integración medioambiental y la coherencia política tanto dentro de la política de medio ambiente como con otras políticas. Esas medidas horizontales

serán positivas para la política medioambiental de la UE más allá del ámbito y el período de aplicación del presente Programa.

Objetivo prioritario nº 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la UE

54. Los beneficios de la aplicación efectiva de la legislación de medio ambiente de la UE son tres: condiciones equitativas para los agentes económicos que operan en el mercado único; fomento de la innovación; y «ventajas del pionero» para empresas europeas de muchos sectores. Los costes que supone el hecho de no aplicar la legislación son, por el contrario, elevados: se estiman en torno a 50 000 millones EUR al año, incluidos los costes relacionados con los procedimientos de infracción⁶⁰. Solo en 2009 se incoaron 451 expedientes de infracción en relación con la legislación de medio ambiente de la UE. Además, la Comisión recibe numerosas quejas directamente de ciudadanos europeos, muchas de las cuales podrían tramitarse mejor a nivel nacional o local.
55. Así pues, en los próximos años se dará la máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo ambiental de la UE en los Estados miembros. De un Estado miembro a otro, así como dentro de un mismo Estado miembro, las diferencias en la ejecución son considerables. Es preciso dotar a los que intervienen en la aplicación de la legislación de medio ambiente a nivel nacional, regional y local de los conocimientos y la capacidad necesarios para facilitar la obtención de los beneficios de esa legislación.
56. El gran número de infracciones, denuncias y peticiones que se refieren a la legislación ambiental de la UE pone de manifiesto la necesidad de un sistema eficaz y viable de controles y contrapesos a nivel nacional que contribuya a identificar y resolver problemas de ejecución, así como de medidas para impedir ante todo que surjan. A este respecto, de aquí a 2020 los esfuerzos se centrarán en conseguir mejoras en cuatro ámbitos.
57. En primer lugar, se perfeccionarán la recogida y difusión de los conocimientos en materia de aplicación para que el público y los profesionales en cuestiones de medio ambiente sepan perfectamente cómo las administraciones nacionales y locales cumplen los compromisos de la Unión⁶¹. Se aplicarán medidas para ayudar a resolver los problemas de aplicación específicos que se observen en algunos Estados miembros, por medio de un planteamiento «a medida» similar al que se sigue en el proceso del Semestre Europeo. Por ejemplo, se celebrarán entre la Comisión y determinados Estados miembros acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación, en los que se aborden cuestiones tales como dónde encontrar financiación para apoyar la ejecución y mejores sistemas de información para realizar un seguimiento de los avances.

⁶⁰ *The costs of not implementing the environmental acquis* (COWI, 2011).

⁶¹ COM(2012) 95 (DO C 171 de 16.6.2012).

58. En segundo lugar, la UE ampliará los requisitos en materia de inspecciones y vigilancia para aplicarlos a todo el corpus legislativo medioambiental de la UE, y esos requisitos se completarán con la capacidad de la UE de actuar ante situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados.
59. En tercer lugar, se mejorarán los procedimientos nacionales de tramitación y respuesta aplicables a las denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental de la UE.
60. En cuarto lugar, los ciudadanos de la UE tendrán mayor acceso a la justicia en asuntos ambientales y a una tutela judicial efectiva, de acuerdo con una serie de tratados internacionales, las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se promoverán los procedimientos no judiciales de resolución de conflictos frente a los judiciales.
61. Se aumentará el nivel general de gobernanza medioambiental en toda la UE mediante una cooperación más estrecha entre los profesionales que trabajan en la protección del medio ambiente (abogados del gobierno, inspectores, fiscales, defensores del pueblo y jueces), a los que se animará a compartir buenas prácticas.
62. Además de ayudar a los Estados miembros a mejorar el cumplimiento de la legislación⁶², la Comisión seguirá velando por que la legislación sea adecuada para los fines que persigue y refleje la evolución científica más reciente. Por regla general, las obligaciones legales que sean suficientemente claras y precisas se consagrarán en reglamentos, que tienen efectos directos y mensurables y dan lugar a menos incoherencias en la ejecución. La Comisión utilizará cada vez con más frecuencia indicadores y otros medios de seguimiento público de los avances de los Estados miembros en la aplicación de actos legislativos concretos.
63. Para obtener el máximo beneficio de la legislación medioambiental de la UE, el Programa garantizará que, para 2020:
 - a) los ciudadanos de la UE tengan acceso a información clara sobre cómo se está aplicando la legislación de medio ambiente de la Unión;
 - b) haya mejorado la aplicación de actos legislativos concretos en materia de medio ambiente;
 - c) se haya reforzado el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE en todas las esferas administrativas y se garanticen unas condiciones equitativas en el mercado interior;
 - d) la legislación de la UE en materia de medio ambiente inspire más confianza a los ciudadanos;
 - e) se facilite la aplicación del principio de una tutela judicial efectiva de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

⁶² COM(2008) 773 (DO C 76 de 25.3.2010).

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) establecer sistemas a nivel nacional que difundan activamente información sobre cómo se está aplicando la legislación medioambiental de la UE, acompañados de cuadros con los resultados de cada Estado miembro;
- b) celebrar acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación entre la Comisión y los Estados miembros;
- c) ampliar a todo el corpus de la legislación medioambiental de la UE los criterios que obligan a los Estados miembros a realizar inspecciones y vigilancias eficaces, y desarrollar una capacidad complementaria a nivel de la UE para actuar ante situaciones en las que haya motivos de preocupación justificados, con el respaldo de redes de profesionales;
- d) establecer mecanismos coherentes y eficaces a nivel nacional para la tramitación de denuncias relacionadas con la aplicación de la legislación medioambiental de la UE;
- e) garantizar que las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y promover los procedimientos no judiciales de resolución de conflictos como medio para encontrar soluciones amistosas en conflictos sobre cuestiones de medio ambiente.

Objetivo prioritario nº 5: mejorar la base de información de la política de medio ambiente

64. La política de medio ambiente de la UE se basa en los resultados de la vigilancia del medio ambiente, en evaluaciones, datos e indicadores asociados a la aplicación de la legislación de la UE, así como en trabajos de investigación científica formales y en iniciativas científicas ciudadanas. Se han realizado grandes avances en la consolidación de esa base factual, la sensibilización y el refuerzo de la confianza de responsables políticos y ciudadanos en planteamientos basados en pruebas que facilitan la comprensión de problemas complejos de índole ambiental y social.
65. Debe actuarse a nivel internacional y de la UE para seguir reforzando y consolidando la interfaz ciencia-política en cuestiones de medio ambiente, por ejemplo mediante la designación de consejeros científicos principales, como ya se ha hecho en la Comisión y algunos Estados miembros.
66. No obstante, el ritmo al que está evolucionando la situación y las incertidumbres que rodean a las probables tendencias futuras requieren medidas adicionales para mantener y fortalecer esa base factual de manera que la política de la UE siga elaborándose apoyada en unos conocimientos profundos sobre el estado del medio ambiente, las respuestas posibles y sus consecuencias.
67. En los últimos decenios se ha mejorado la recogida y utilización de estadísticas e información sobre el medio ambiente, tanto en la UE y los Estados miembros como en todo el mundo. No obstante, la recogida de datos y la calidad de la información siguen siendo variables, y la abundancia de fuentes dificulta el acceso. Se necesita, por tanto, una inversión constante que garantice la disponibilidad de indicadores y

datos comparables y de calidad garantizada y el acceso a esa información por parte de los que intervienen en la formulación y aplicación de políticas. Es preciso concebir sistemas de información ambiental que faciliten la incorporación de nuevos datos o temas.

68. La generalización del principio del Sistema Compartido de Información Medioambiental⁶³, según el cual la información debe recogerse una única vez y compartirse con otros, y los planteamientos y normas comunes sobre adquisición y cotejo de información espacial en el marco de los sistemas INSPIRE⁶⁴ y GMES⁶⁵ contribuirán a evitar la duplicación de esfuerzos y a eliminar cargas administrativas innecesarias sobre las autoridades públicas, a lo que contribuirán también las medidas dirigidas a simplificar las obligaciones de presentación de informes con arreglo a diferentes actos legislativos. Los Estados miembros deben facilitar el acceso de los ciudadanos a la información reunida para evaluar los impactos ambientales de planes, programas y proyectos (por ejemplo, mediante evaluaciones de impacto ambiental o evaluaciones ambientales estratégicas).
69. Sigue habiendo considerables lagunas en los conocimientos, que en algunos casos afectan a los objetivos prioritarios del presente Programa. Resulta, por tanto, fundamental invertir en nuevos trabajos de investigación que permitan colmar esas lagunas, de manera que las empresas y las autoridades públicas dispongan de una base sólida para adoptar decisiones que reflejen los auténticos costes y beneficios para la sociedad, la economía y el medio ambiente. Cabe destacar, en particular, cuatro lagunas:
- Deben realizarse trabajos de investigación avanzada para colmar lagunas en los datos y los conocimientos, y se necesitan herramientas de modelización adecuadas para comprender mejor algunas cuestiones complejas en relación con el cambio medioambiental, en particular el cambio climático, y los efectos de las catástrofes, las repercusiones de la pérdida de especies en los servicios ecosistémicos, los umbrales medioambientales y los puntos de inflexión desde el punto de vista ecológico. Si bien las pruebas disponibles justifican totalmente una actuación precautoria en esos ámbitos, la investigación sobre los límites del planeta, los riesgos sistémicos y la capacidad de nuestra sociedad para afrontarlos facilitarán la búsqueda de las respuestas más adecuadas. En particular, deben realizarse inversiones para colmar lagunas en datos y conocimientos, cartografiar y evaluar los servicios ecosistémicos y comprender el papel de la biodiversidad en su mantenimiento y en su manera de adaptarse al cambio climático.
 - La transición hacia una economía verde e integradora exige que se considere adecuadamente la interacción entre factores socioeconómicos y medioambientales. Si conseguimos conocer las pautas de producción y consumo sostenibles, saber cómo tener en cuenta con más exactitud los costes

⁶³ COM(2008) 46 (DO C 118 de 15.5.2008).

⁶⁴ Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) (DO L 108 de 25.4.2007).

⁶⁵ Reglamento (UE) n° 911/2010, sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) (DO L 276 de 20.10.2010).

de actuar y de no actuar, la manera en que los cambios de comportamiento individual y social contribuyen a la consecución de resultados medioambientales y cómo el medio ambiente de Europa se ve afectado por megatendencias mundiales, podremos orientar mejor las iniciativas políticas hacia la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y la reducción de las presiones ambientales.

- Sigue habiendo incertidumbres en cuanto a las implicaciones que para la salud humana y el medio ambiente tienen los alteradores endocrinos, las mezclas, las sustancias químicas presentes en productos y los nanomateriales. Si se colman esas lagunas, es posible acelerar el proceso decisorio y orientar la legislación sobre productos químicos hacia ámbitos que suscitan inquietud, estimulando, al mismo tiempo, un uso más sostenible de esos productos. Si se conocieran mejor los factores ambientales que afectan a la salud humana podrían adoptarse acciones políticas preventivas.
- Para que todos los sectores contribuyan a los esfuerzos por combatir el cambio climático es preciso disponer de un panorama claro en cuanto a la medición, el seguimiento y la recogida de datos en relación con las emisiones de GEI, que en la actualidad resulta incompleto en sectores clave como el de la agricultura.

«Horizonte 2020» brindará la oportunidad de centrar la labor de investigación y de materializar el potencial de innovación de Europa, al reunir recursos y conocimientos de diferentes campos y disciplinas en la UE y a nivel internacional.

70. Están surgiendo nuevas cuestiones impulsadas por una evolución tecnológica más rápida que la política, en particular los nanomateriales, las fuentes de energía no convencionales, la captura y el almacenamiento de carbono y las ondas electromagnéticas, que plantean problemas de gestión del riesgo y pueden crear conflictos de intereses, necesidades y expectativas. Eso, a su vez, puede generar una inquietud creciente entre los ciudadanos y una hostilidad potencial ante nuevas tecnologías. Es preciso, por tanto, suscitar un debate social más amplio y explícito sobre los riesgos ambientales y los posibles compromisos que estamos dispuestos a aceptar a la luz de una información a veces incompleta e incierta sobre los riesgos emergentes y sobre la manera de gestionarlos. La aplicación de un planteamiento sistemático a la gestión del riesgo medioambiental reforzará la capacidad de identificar a tiempo los avances tecnológicos y de actuar en consecuencia, dando, al mismo tiempo, garantías a los ciudadanos.

71. Para mejorar la base de información de la política de medio ambiente, el Programa garantizará que, para 2020:

- a) los responsables políticos y las empresas dispongan de una base más adecuada para desarrollar y aplicar las políticas de medio ambiente y clima, en particular para calcular costes y beneficios;
- b) hayan mejorado considerablemente nuestros conocimientos y nuestra capacidad de evaluar y gestionar los nuevos riesgos climáticos y medioambientales;
- c) se haya consolidado la interfaz ciencia-política en cuestiones de medio ambiente.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) coordinar y centrar los esfuerzos de investigación a nivel de la UE y los Estados miembros para colmar las principales lagunas en los conocimientos medioambientales, en particular respecto a los riesgos de puntos de inflexión ambientales;
- b) aplicar un planteamiento sistemático a la gestión del riesgo;
- c) simplificar, racionalizar y modernizar la recogida, la gestión y la puesta en común de datos e información sobre cambio climático y medio ambiente.

Objetivo prioritario nº 6: asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios

72. Los esfuerzos necesarios para realizar los objetivos que se acaban de exponer requerirán unas inversiones adecuadas de fuentes públicas y privadas. Por otra parte, aunque varios países se enfrentan a graves problemas para hacer frente a la crisis económica y financiera, la necesidad de proceder a reformas económicas y de reducir la deuda pública abre nuevas oportunidades para avanzar rápidamente hacia una economía hipocarbónica en la que se haga un uso más eficiente de los recursos.
73. En la actualidad resulta difícil atraer inversiones hacia algunos sectores debido a que el mercado no emite señales de precios o a que estas están distorsionadas porque los costes ambientales no están adecuadamente contabilizados o porque se subvencionan con fondos públicos actividades perjudiciales para el medio ambiente.
74. La Unión y los Estados miembros tendrán que establecer las condiciones adecuadas para abordar adecuadamente las externalidades ambientales y para que el sector privado reciba del mercado las señales convenientes, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo. Para ello habrá que aplicar el principio de que quien contamina paga de una forma más sistemática, suprimiendo gradualmente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y desplazando la presión fiscal del trabajo a la contaminación. Los recursos naturales son cada vez más escasos y, por eso, pueden aumentar la renta económica y los beneficios de quienes los posean o los utilicen de forma exclusiva. Para que esos recursos se utilicen de una manera más eficiente y para evitar distorsiones del mercado y generar, al mismo tiempo, ingresos públicos es necesaria una intervención pública que garantice que esas rentas no sean excesivas y que se tengan en cuenta las externalidades. En el marco del Semestre Europeo se atenderá a las prioridades medioambientales y climáticas cuando sean pertinentes a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados miembros a los que se dirigen las recomendaciones. Asimismo, deben aplicarse de una forma más extensiva a nivel de la UE y nacional otros instrumentos de mercado, tales como los pagos por servicios ecosistémicos, para incentivar la participación del sector privado y la gestión sostenible del capital natural.
75. Es preciso, además, animar al sector privado, en particular a las PYME, para que aprovechen las oportunidades que brinda el nuevo marco financiero de la UE para intensificar su participación en los esfuerzos dirigidos a realizar objetivos medioambientales y climáticos, especialmente en relación con actividades de

ecoinnovación y con la adopción de nuevas tecnologías. Las iniciativas entre el sector público y el privado en materia de ecoinnovación se promoverán en el marco de las Cooperaciones de Innovación Europeas, como la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua⁶⁶. Gracias al nuevo marco para instrumentos financieros innovadores, se facilitará el acceso del sector privado a inversiones en medio ambiente (en particular, biodiversidad y cambio climático). Debe instarse a las empresas europeas a que faciliten en sus informes financieros información medioambiental en mayor medida de lo exigido en la actual legislación de la UE⁶⁷.

76. En sus propuestas respecto al marco financiero plurianual de la UE para 2014-2020, la Comisión ha reforzado la integración de los objetivos medioambientales y climáticos en todos los instrumentos financieros de la UE para ofrecer a los Estados miembros oportunidades para realizar sus correspondientes objetivos. También ha propuesto aumentar los gastos relacionados con el clima en al menos el 20 % de todo el presupuesto. En ámbitos clave como la agricultura, la Comisión ha propuesto ofrecer mayores incentivos a los agricultores para que suministren bienes y servicios públicos beneficiosos para el medio ambiente, acompañados de condiciones medioambientales. De aceptarse esas propuestas, las políticas de la UE estarán acompañadas por recursos financieros congruentes para su aplicación, y se proporcionarán fondos suplementarios para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, todo lo cual aportará beneficios concretos y coherentes a nivel local y regional.
77. Además de esa integración, la inclusión de «proyectos integrados» en el Programa LIFE permitirá combinar fondos con prioridades políticas (y adaptarlos mejor a esas prioridades) de una manera más estratégica y rentable a favor de medidas medioambientales y climáticas.
78. Otra fuente de financiación la constituye la ampliación de capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el marco del Pacto para el Crecimiento y el Empleo de 2012⁶⁸.
79. La experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 pone de manifiesto que, aunque se dispone de fondos considerables para la protección del medio ambiente, su utilización a nivel nacional y regional fue desigual en los primeros años, poniendo potencialmente en peligro la realización de objetivos y metas acordados. Para que eso no vuelva a suceder, los Estados miembros deben integrar los objetivos medioambientales y climáticos en sus estrategias y programas de financiación en relación con la cohesión económica, territorial y social, el desarrollo rural y la política marítima, dando prioridad a la utilización temprana de los fondos a favor de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, y reforzar la capacidad de los órganos ejecutivos para obtener inversiones rentables y sostenibles, con objeto de asegurar la ayuda financiera necesaria para invertir en esos ámbitos.

⁶⁶ COM(2012) 216.

⁶⁷ COM(2011) 681 (DO C 37 de 10.2.2012).

⁶⁸ EUCO 76/12.

80. Por otra parte, el seguimiento de los gastos relacionados con la biodiversidad y el clima ha resultado difícil. Para evaluar los avances realizados en la consecución de esos objetivos, debe establecerse un sistema de seguimiento y notificación basado en la metodología de la OCDE (los «Marcadores de Río»). Esto es importante habida cuenta del esfuerzo que está realizando la UE a nivel internacional en el marco de una serie de acuerdos multilaterales sobre cambio climático y biodiversidad. En este contexto, la UE contribuirá al proceso intergubernamental puesto en marcha en «Río+20» para determinar las necesidades financieras, y propondrá una serie de opciones estratégicas para una financiación efectiva a favor del desarrollo sostenible.
81. Deben seguir desarrollándose indicadores de seguimiento del progreso económico que vayan más allá del PIB y lo complementen. Para asegurar unas inversiones transparentes y sostenibles es preciso realizar una valoración adecuada de los bienes medioambientales. Habrá que seguir esforzándose por calcular el valor de nuestros ecosistemas y el coste que supone su agotamiento, además de los incentivos correspondientes, para fundamentar las decisiones políticas y en materia de inversión. También habrá que intensificar la labor de establecimiento de un sistema de contabilidad medioambiental que incluya cuentas físicas y monetarias en relación con los servicios que prestan los ecosistemas y el capital natural. Esto responde a las conclusiones de «Río+20», en las que se reconoce que se requieren mediciones más amplias del avance hacia la sostenibilidad y el bienestar, que complementen el PIB.
82. A fin de asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios, el Programa garantizará que, para 2020:
- a) se hayan realizado de una forma rentable los objetivos de la política de clima y medio ambiente, y tales objetivos estén respaldados por una financiación adecuada;
 - b) haya aumentado la financiación procedente del sector privado para gastos relacionados con el medio ambiente y el clima.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) suprimir progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, intensificar la aplicación de instrumentos de mercado, en particular impuestos, tarifas y tasas, y ampliar los mercados de bienes y servicios ambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo;
- b) facilitar el acceso a fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación;
- c) reflejar convenientemente las prioridades ambientales y climáticas en las políticas de apoyo a la cohesión económica, social y territorial;
- d) adoptar medidas específicas para garantizar el uso integral y eficiente de los fondos disponibles de la Unión para la actuación a favor del medio ambiente, en particular incrementando significativamente la utilización temprana de los fondos del marco financiero plurianual de la Unión para 2014-2020 y asignando el 20 % del presupuesto a medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, por medio de la integración de la acción por el clima, y junto

con unos criterios de referencia claros, el establecimiento de metas y la realización de actividades de seguimiento y notificación;

- e) desarrollar y aplicar, antes de 2014, un sistema de notificación y seguimiento de los gastos relacionados con el medio ambiente en el presupuesto de la UE, especialmente en relación con el cambio climático y la biodiversidad;
- f) integrar las consideraciones medioambientales y climáticas en el proceso del Semestre Europeo, cuando ello sea pertinente a efectos de las perspectivas de crecimiento sostenible de los Estados miembros y adecuado respecto a las recomendaciones específicas por países;
- g) desarrollar y aplicar indicadores alternativos que vayan más allá del PIB y lo complementen y que permitan controlar si nuestro progreso es sostenible, así como proseguir la integración entre los indicadores económicos y los ambientales y sociales, incluida la contabilidad medioambiental.

Objetivo prioritario nº 7: intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas

83. Aunque la integración de las consideraciones de la protección del medio ambiente en otras políticas y actividades de la UE es un requisito impuesto por el Tratado desde 1997, el estado general del medio ambiente en la UE indica que, hasta la fecha, los avances, aunque encomiables en algunos ámbitos, no han sido suficientes para invertir todas las tendencias negativas. La consecución de muchos de los objetivos prioritarios del presente Programa requerirá una integración mucho más efectiva de las consideraciones medioambientales y climáticas en otras políticas, así como planteamientos políticos conjuntos y más coherentes que aporten beneficios múltiples. De ese modo, algunos compromisos difíciles podrán gestionarse antes de la fase de aplicación, y los impactos inevitables podrán mitigarse de una manera más efectiva. Las Directivas de Evaluación Ambiental Estratégica⁶⁹ y de Evaluación de Impacto Ambiental⁷⁰, cuando se aplican correctamente, son unos instrumentos eficaces para garantizar la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en planes, programas y proyectos. Las autoridades locales y regionales, que en general son responsables de las decisiones sobre el uso de la tierra y los espacios marinos, tienen que desempeñar un papel especialmente importante en la evaluación de los impactos ambientales y en la protección, conservación y mejora del capital natural, entre otras cosas para reforzar la resiliencia ante los efectos del cambio climático y las catástrofes naturales.
84. La ampliación prevista de las redes de transporte y energía, incluida la infraestructura marítima, tendrá que ser compatible con las necesidades y obligaciones en cuanto a protección de la naturaleza y adaptación al cambio climático. La incorporación de la infraestructura verde en planes y programas conexos puede contribuir a superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica,

⁶⁹ Directiva 2001/42/CE (DO L 197 de 21.7.2001).

⁷⁰ Directiva 85/337/CEE (DO L 175 de 5.7.1985).

reforzar la resiliencia de los ecosistemas y, por ende, garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos, entre los que se cuentan el secuestro del carbono y la adaptación al cambio climático, proporcionando, al mismo tiempo, un entorno más saludable y lugares de ocio para el disfrute de las personas.

85. El presente Programa prevé una serie de objetivos prioritarios con la intención de reforzar la integración. En sus propuestas de reforma de la PAC, la PPC, las redes transeuropeas (RTE) y la política de cohesión, la Comisión ha incluido nuevas medidas a favor de la sostenibilidad y la integración medioambiental. El éxito del presente Programa depende de que se refuerce la contribución de esas políticas a la realización de metas y objetivos relacionados con el medio ambiente. Por otro lado, las medidas dirigidas principalmente a conseguir mejoras medioambientales deben aspirar a lograr, siempre que sea posible, beneficios también para otras políticas. Por ejemplo, las actividades de restauración de ecosistemas pueden tener por objeto conseguir beneficios para hábitats y especies y secuestrar dióxido de carbono, y, al mismo tiempo, mejorar la capacidad de los ecosistemas para prestar servicios vitales a muchos sectores económicos, por ejemplo la polinización o la depuración de agua para la agricultura, y crear empleos verdes.
86. Para intensificar la integración medioambiental y la coherencia entre políticas, el Programa garantizará que, para 2020:
- a) las políticas sectoriales de la UE y los Estados miembros se desarrollen y apliquen de tal forma que favorezcan la consecución de objetivos y metas pertinentes en materia de clima y medio ambiente.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) integrar las condicionalidades e incentivos relacionados con el clima y el medio ambiente en una serie de iniciativas políticas, incluidas las reformas y revisiones de la política existente, así como en nuevas iniciativas, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros;
- b) realizar evaluaciones *ex ante* sistemáticas de los impactos ambientales, sociales y económicos de iniciativas políticas de la UE y los Estados miembros para garantizar su coherencia y eficacia.

RESPONDER A DESAFÍOS LOCALES, REGIONALES Y MUNDIALES

Objetivo prioritario n° 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE

87. La UE es una región densamente poblada, y es probable que, para 2020, el 80 % de sus habitantes vivan en zonas urbanas y periurbanas. El estado del medio urbano tendrá una influencia directa sobre la calidad de vida. Los impactos ambientales de las ciudades se dejan sentir mucho más allá de sus límites físicos, ya que dependen fuertemente de las zonas rurales y periurbanas para satisfacer su demanda de alimentos, energía, espacio y recursos, así como para depositar los residuos que generan.

88. La mayoría de las ciudades se enfrentan a toda una serie de problemas ecológicos comunes, en particular una calidad del aire deficiente, niveles de ruido elevados, emisiones de GEI, escasez de agua, inundaciones y tormentas, lugares contaminados, zonas industriales abandonadas y residuos. Por otra parte, las ciudades de la UE marcan la pauta en sostenibilidad urbana y son, con frecuencia, pioneras en la aplicación de soluciones innovadoras a problemas ambientales⁷¹. Son cada vez más las ciudades europeas que sitúan la sostenibilidad ambiental en el centro de sus estrategias de desarrollo urbano.
89. Las políticas e iniciativas de la UE a favor del desarrollo sostenible en zonas urbanas benefician tanto a las personas que viven en ciudades como en medio rural. No obstante, se requiere una coordinación efectiva y eficiente entre distintas esferas de la administración y más allá del ámbito administrativo, así como la participación sistemática de las autoridades regionales y locales en la planificación y el desarrollo de las políticas que influyen sobre la calidad del medio urbano. Los mecanismos de la coordinación reforzada a nivel nacional y regional propuestos en el Marco Estratégico Común para el próximo período de financiación y la creación de una Plataforma de Desarrollo Urbano⁷² contribuirán a intensificar esa coordinación y participación, así como a implicar a más agrupaciones de interesados y al público en general en las decisiones que les afectan. Las autoridades regionales y locales se beneficiarán también del desarrollo de nuevas herramientas que permitan simplificar la recogida y gestión de datos medioambientales y facilitar el intercambio de información y mejores prácticas, así como de los esfuerzos de mejora de la aplicación de la legislación de medio ambiente a nivel local, nacional y de la UE⁷³. Esto está en sintonía con el compromiso contraído en la Cumbre «Río+20» de promover un enfoque integrado de la planificación, construcción y gestión de ciudades y asentamientos urbanos sostenibles. Los planteamientos integrados de la ordenación del espacio urbano, que tienen plenamente en cuenta consideraciones ambientales a largo plazo, así como desafíos económicos y sociales, son fundamentales para garantizar que las comunidades urbanas sean unos lugares sostenibles, eficientes y saludables para vivir y trabajar.
90. La UE debe seguir promoviendo y, cuando proceda, ampliando las iniciativas existentes de apoyo a la innovación y mejores prácticas en ciudades, y el establecimiento de redes e intercambios entre ellas, y animarlas a que exhiban su liderazgo en desarrollo urbano sostenible⁷⁴. Las instituciones y los Estados miembros de la UE deben facilitar e impulsar la utilización de los fondos de la UE disponibles, entre otras cosas en el marco de la política de cohesión, para ayudar a las ciudades en sus esfuerzos de mejora del desarrollo urbano sostenible, de sensibilización y de

⁷¹ Véanse, por ejemplo, el informe «Ciudades del Mañana» (Comisión Europea, 2011) y el documento SWD(2012) 101.

⁷² COM(2011) 615 (DO C 37 de 10.2.2012).

⁷³ En particular, el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE), el Sistema de Información sobre la Biodiversidad para Europa (BISE) y la Plataforma Europea de Adaptación al Clima (CLIMATE-ADAPT).

⁷⁴ Algunos ejemplos son la Cooperación Europea de Innovación en Ciudades y Comunidades Inteligentes [C(2012) 4701], el premio «Capital Verde Europea» y la iniciativa de programación conjunta de investigación «Europa urbana».

fomento de la participación de los agentes locales⁷⁵. El desarrollo y acuerdo de una serie de criterios de sostenibilidad de las ciudades proporcionarán una base de referencia común para ese tipo de iniciativas y promoverán la aplicación de un planteamiento coherente e integrado en el desarrollo urbano sostenible.

91. Para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE, el Programa garantizará que, para 2020:

- a) la mayoría de las ciudades de la UE estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) determinar y acordar un conjunto de criterios para evaluar el comportamiento ambiental de las ciudades, teniendo en cuenta los impactos económicos y sociales;
- b) garantizar que las ciudades dispongan de información sobre la financiación de medidas para mejorar la sostenibilidad urbana, y que tengan acceso a esos fondos.

Objetivo prioritario nº 9: reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial

92. La sostenibilidad ambiental es fundamental para reducir la pobreza y asegurar la calidad de vida y el crecimiento económico⁷⁶. En la Cumbre «Río+20», los dirigentes mundiales renovaron su compromiso a favor de un desarrollo sostenible y reconocieron que una economía verde e integradora es un instrumento importante para lograr un desarrollo sostenible, y que un medio ambiente saludable es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza. En un mundo cada vez más urbanizado y con una población en aumento, los retos a que nos enfrentamos son, entre otros, la necesidad de actuar en ámbitos tales como los recursos hídricos, los océanos, una utilización sostenible de la tierra y los ecosistemas, la eficiencia en el uso de los recursos (en particular los residuos), una energía sostenible y el cambio climático, incluso por medio de la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles. Esos desafíos tendrán que afrontarse por medio de planteamientos específicos a nivel local, nacional o de la Unión, así como de un compromiso en los esfuerzos internacionales por encontrar soluciones que garanticen un desarrollo sostenible en todo el mundo.

93. Las conclusiones de la Cumbre «Río+20» tendrán que reflejarse en las prioridades de la política interior y exterior de la Unión y sus Estados miembros. La Unión debe apoyar también la creación de un foro político de alto nivel que sustituya de forma gradual a la Comisión de Desarrollo Sostenible y controle la aplicación de las conclusiones de la Cumbre «Río+20».

⁷⁵ La Comisión ha propuesto reservar un mínimo del 5 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en cada Estado miembro para financiar un desarrollo urbano sostenible e integrado.

⁷⁶ Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 2011).

94. Muchos de los objetivos prioritarios establecidos en el presente Programa solo podrán realizarse plenamente dentro de un planteamiento global y en cooperación con países socios. Por esa razón, la Unión y sus Estados miembros deben participar en los procesos pertinentes a nivel internacional, regional y bilateral de una manera decidida, centrada, unida y coherente. Deben seguir promoviendo un marco normativo efectivo para la política de medio ambiente a nivel mundial, completado por un planteamiento estratégico más eficaz en el que los acuerdos bilaterales y regionales de diálogo político y cooperación estén adaptados a los socios estratégicos de la Unión⁷⁷, los países candidatos y los países vecinos, así como a los países en desarrollo, con el apoyo de los fondos adecuados.
95. El período que abarca el presente Programa corresponde a fases clave de la política internacional en materia de clima, biodiversidad y productos químicos. Para no superar el techo de los 2 °C, en 2050 las emisiones de GEI deben haberse reducido en todo el mundo en al menos un 50 % respecto a los niveles de 1990. No obstante, las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se han comprometido solo a realizar la mitad de las reducciones necesarias de aquí a 2020⁷⁸. Si no se actúa con más resolución a nivel mundial, hay pocas probabilidades de atajar el cambio climático. Aun en la hipótesis más optimista, los países sufrirán cada vez más los efectos inevitables del cambio climático, debido a las emisiones históricas de GEI, y tendrán que desarrollar estrategias de adaptación. La Plataforma de Acción Mejorada de Durban aún tiene que adoptar, antes de 2015, un acuerdo sólido y global aplicable a todas las Partes a partir de 2020. La UE va a seguir participando de una forma proactiva en ese proceso, en particular en los debates sobre cómo reducir las diferencias entre los compromisos actuales de reducción de emisiones de los países desarrollados y de los países en desarrollo, y sobre las medidas necesarias para mantenerse en una trayectoria de reducción de emisiones que sea compatible con el objetivo de no superar los 2 °C. Las medidas de seguimiento de la Cumbre «Río+20» deben contribuir a reducir las emisiones de GEI y, por ende, a combatir el cambio climático. Paralelamente, la UE debe seguir buscando y reforzando las asociaciones en materia de cambio climático con socios estratégicos y adoptar nuevas medidas para integrar las consideraciones climáticas y medioambientales en su política de desarrollo.
96. Antes de 2020 tienen que cumplirse las metas mundiales para la biodiversidad⁷⁹ previstas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) para poder detener y, finalmente, invertir la pérdida de biodiversidad a nivel mundial. La UE contribuirá a ese esfuerzo en la medida que le corresponda, en particular cumpliendo la meta de duplicar, de aquí a 2015, los fondos a favor de la biodiversidad que se destinan a países en desarrollo, y de mantener ese nivel hasta 2020⁸⁰. Ya se ha acordado a nivel mundial una meta para 2020 relativa a la gestión de los riesgos que plantean los productos químicos. La UE seguirá desempeñando un papel activo y constructivo para que esos procesos alcancen sus objetivos.

⁷⁷ Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, México, Rusia y Sudáfrica, y otros países del G20 (a saber, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Indonesia y Turquía).

⁷⁸ *Bridging the emissions gap*, (PNUMA, 2011).

⁷⁹ Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 del CDB.

⁸⁰ Decisión XI/4 del CDB.

97. La trayectoria de la UE en cuanto a participación en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA) es satisfactoria, aunque una serie de Estados miembros aún no han ratificado algunos de los más importantes. Esto compromete la credibilidad de la UE en negociaciones conexas. Los Estados miembros y la UE deben garantizar la ratificación oportuna de todos los AMMA de los que son signatarios.
98. La UE debe, además, hacer uso de su posición como uno de los mayores mercados del mundo para promover la adopción de políticas y planteamientos que alivien la presión sobre la base mundial de recursos naturales. Eso puede conseguirse modificando los modelos de producción y consumo y velando por que las políticas de comercio y mercado interior apoyen la consecución de objetivos ambientales y climáticos y ofrezcan incentivos para que otros países mejoren sus normas y marcos reglamentarios en materia de medio ambiente y los ejecuten. La UE seguirá promoviendo el desarrollo sostenible por medio de la negociación y aplicación de las disposiciones correspondientes en sus acuerdos comerciales internacionales, y debe considerar otras opciones políticas para reducir los impactos ambientales que el consumo de la UE produce en otros países. Como ejemplo de una opción política de esas características cabe citar las asociaciones bilaterales FLEGT (Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales), que establecen un marco para garantizar que solo se comercialice en la UE madera recogida legalmente en países socios.
99. La UE debe seguir promoviendo prácticas empresariales respetuosas con el medio ambiente. Las nuevas obligaciones que impone la iniciativa de la UE sobre responsabilidad social de las empresas⁸¹ a una serie de sociedades cotizadas y grandes sociedades no cotizadas del sector extractivo y de explotación del bosque primario para que informen de los pagos que realizan a los Estados conducirán a una mayor transparencia y obligarán a rendir cuentas sobre la forma en que se explotan los recursos naturales. La UE es uno de los principales proveedores de bienes y servicios medioambientales y, por esa razón, debe promover a nivel mundial normas ecológicas, el libre comercio de bienes y servicios medioambientales, el refuerzo de la implantación de tecnologías respetuosas del clima y del medio ambiente, la protección de las inversiones y los derechos de propiedad intelectual y el intercambio internacional de mejores prácticas.
100. Para reforzar la eficacia de la UE a la hora de afrontar los desafíos ambientales a nivel regional y mundial, el Programa garantizará que, para 2020:
- a) se hayan integrado plenamente las conclusiones de la Cumbre «Río+20» en las políticas exteriores de la UE, y la Unión esté contribuyendo efectivamente a los esfuerzos mundiales por aplicar compromisos acordados, incluidos los contraídos en el marco de los Convenios de Río;
 - b) la UE esté apoyando efectivamente los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para resolver los problemas ambientales y climáticos y garantizar un desarrollo sostenible;

⁸¹ Propuestas de revisión de la Directiva sobre la Transparencia [COM(2011) 683] y de las Directivas Contables [COM(2011) 684].

- c) se haya reducido el impacto del consumo de la UE en el medio ambiente de fuera de sus fronteras.

A tal fin, es necesario, en particular:

- a) Trabajar en pos de la adopción de Metas de Desarrollo Sostenible que: a) se refieran a ámbitos prioritarios de los objetivos relativos a una economía verde e integradora y al desarrollo sostenible en general, en particular la energía, el agua, la seguridad alimentaria, los océanos y una producción y un consumo sostenibles, así como a cuestiones transversales como la equidad, la inclusión social, empleos dignos, el principio de legalidad y la buena gobernanza; b) sean de aplicación universal y cubran los tres ámbitos del desarrollo sostenible; c) se sometan a evaluación y vayan acompañados de metas e indicadores; y d) sean coherentes con el marco de desarrollo posterior a 2015 y estén integrados en él, y sirvan de apoyo para medidas en el campo del clima.
- b) Trabajar para conseguir una estructura más efectiva de las Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible por medio de la consolidación del PNUMA en sintonía con las conclusiones de la Cumbre «Río+20», prosiguiendo, al mismo tiempo, los esfuerzos para que el PNUMA ascienda a la categoría de Agencia de las Naciones Unidas y apoyando los trabajos en curso para intensificar las sinergias entre los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.
- c) Potenciar el impacto de diferentes fuentes de financiación, en particular los impuestos y la movilización de los recursos internos, la inversión privada y otras fuentes nuevas e innovadoras, así como crear opciones respecto a la utilización de la ayuda al desarrollo para hacer uso de esas otras fuentes de financiación como parte de la estrategia de financiación del desarrollo sostenible establecida en Río, así como en las propias políticas de la UE, incluidos los compromisos internacionales a favor de la financiación para la protección de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.
- d) Establecer relaciones con países socios de una forma más estratégica. A tal fin, conviene centrar la cooperación: 1) con socios estratégicos, en la promoción de mejores prácticas en la política y legislación internas de medio ambiente y la convergencia en negociaciones multilaterales sobre medio ambiente; 2) con países integrados en la Política Europea de Vecindad, en la aproximación gradual con los principales actos legislativos de la UE en materia de clima y medio ambiente y en el fortalecimiento de la cooperación para resolver problemas ambientales y climáticos a nivel regional; 3) con países en desarrollo, en el apoyo de sus esfuerzos por proteger el medio ambiente, combatir el cambio climático y reducir las catástrofes naturales, y por cumplir compromisos ambientales internacionales como contribución a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible.
- e) Participar en procesos multilaterales sobre cuestiones ambientales, en particular la CMNUCC, el CDB y los convenios sobre productos químicos, así como en otros foros pertinentes, como la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, de una forma más coherente, proactiva y efectiva, con vistas a garantizar el cumplimiento a nivel

mundial y de la UE de los compromisos para 2020 y acordar la actuación internacional para después de ese año.

- f) Ratificar mucho antes de 2020 todos los principales acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.
- g) Evaluar el impacto ambiental en el mundo del consumo que hace la UE de alimentos y productos no alimentarios y las posibles respuestas que pueden darse a esos impactos.

SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES

- 101. La Comisión velará por que se efectúe un seguimiento de la aplicación del Programa en el contexto del proceso de seguimiento periódico de la Estrategia Europa 2020. Antes de 2020 se realizará una evaluación del Programa, en particular sobre la base del informe del estado del medio ambiente de la AEMA.
- 102. Entre los indicadores que se utilizarán para seguir los avances hacia la consecución de los objetivos prioritarios se encuentran los que aplica la AEMA en el seguimiento del estado del medio ambiente y del cumplimiento de las metas y la legislación sobre clima y medio ambiente, en particular en relación con el clima y la energía, la biodiversidad y la eficiencia en el uso de los recursos. En coordinación con las partes interesadas se desarrollarán indicadores suplementarios para medir el progreso en general hacia una economía y una sociedad eficientes en el uso de los recursos en Europa y su contribución a la prosperidad y el bienestar, en el contexto de la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos.