



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.05.1998
COM(1998) 333 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO

**Colaboración para la integración – Una estrategia para la integración
del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea**

COLABORACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN

**Una estrategia para integrar el medio ambiente en las
políticas de la UE**

Cardiff – Junio de 1998

Índice

	<u>Página</u>
Resumen y recomendaciones	4
El desafío de la integración del medio ambiente en las demás políticas	6
Elaboración de procesos de integración del medio ambiente en las demás políticas	7
Recomendaciones sobre una colaboración para la integración	7
Integración del medio ambiente en algunos sectores estratégicos	8
• Agenda 2000	9
• Cambio climático	11
Conclusiones	12

Resumen y recomendaciones

La presente comunicación es la respuesta de la Comisión a la solicitud que le formuló el Consejo Europeo de Luxemburgo para que presentara una estrategia aplicación del artículo 6 del Tratado CE consolidado. En virtud de ese artículo, la protección del medio ambiente debe integrarse en la definición y aplicación de todas las políticas y actividades de la Comunidad, en particular con vistas a la promoción del desarrollo sostenible, que es un principio comunitario establecido en el artículo 2 del Tratado.

La consecución de un medio ambiente saludable para los ciudadanos de hoy y de un desarrollo sostenible para las generaciones futuras figura, con toda justicia, entre los objetivos oficiales de la Comunidad. La Comunidad tiene además que contribuir a resolver los problemas ecológicos del planeta, para lo cual debe incluso asumir el liderazgo. Lo que se puede conseguir con los medios legales clásicos no es suficiente. La mayoría de los problemas del medio ambiente tienen su origen en las prácticas vigentes en sectores tales como la agricultura, el transporte, la energía o la industria, sectores que deben tenerse presentes para poder resolver esos problemas. No hay que olvidar tampoco las pautas insostenibles del consumo actual. Es así como debe interpretarse el artículo 6 del Tratado: la integración del medio ambiente ha de considerarse un instrumento positivo de progreso. Las nuevas tecnologías y prácticas de gestión pueden ser la respuesta a algunos de esos problemas. Las políticas que aplicamos tienen que impulsar su desarrollo y aplicación.

Para materializar esta aspiración y cumplir debidamente la obligación jurídica del Tratado, la Comunidad debe dotarse de las herramientas necesarias.

El cumplimiento de la obligación de integración está sujeto en principio al control jurídico del Tribunal de Justicia Europeo, como ocurre con el principio de subsidiariedad. El presente documento tiene por objeto, sin embargo, proporcionar una serie de indicaciones prácticas que permitan poner en práctica el principio de integración en la labor diaria de las instituciones comunitarias. El elemento principal de tal estrategia consiste en alguna medida en romper con los sistemas tradicionales de toma de decisiones de tipo sectorial. Para poder aplicar un proceso intersectorial es preciso que los Jefes de Estado y de Gobierno asuman sus propias responsabilidades.

Se insta al Consejo Europeo a que:

- **Declare estar firmemente determinado a velar por una aplicación rápida del artículo 6 del Tratado.**
- **Reconozca la responsabilidad común en esta empresa y propicie, en consecuencia, una colaboración entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión que permita integrar el medio ambiente en las demás políticas comunitarias sobre la base de las recomendaciones que se exponen a continuación.**
- **Asuma la importancia de la dimensión medioambiental de las decisiones que van a tener que adoptarse en breve en el marco tanto de la Agenda 2000 como de la estrategia de la UE para la ejecución del Protocolo de Kioto. Que solicite en consecuencia al Consejo que las utilice como precedentes a la hora de aplicar las recomendaciones propuestas. Que se comprometa, además, a hacer un balance de la integración de la dimensión medioambiental en las propuestas de la Agenda 2000 con motivo de su reunión de diciembre de 1998 y en el seguimiento de Kioto durante una de sus reuniones de 1999.**
- **Abra un debate entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en torno a la creación de mecanismos que permitan realizar el seguimiento de esta iniciativa y, en particular, la organización de una evaluación común de lo realizado.**

El desafío de la integración del medio ambiente en las demás políticas

El planteamiento que se ha venido aplicando con respecto la normativa de medio ambiente ha servido para conseguir una serie de logros pero no ha aportado respuestas a todos los problemas planteados. El informe más reciente de la Agencia Europea de Medio Ambiente pone de manifiesto los éxitos de la labor de la Unión Europea en favor del medio ambiente pero indica también que es preciso seguir trabajando para aumentar la calidad del medio ambiente e insiste en la necesidad de invertir una serie de tendencias inquietantes que se observan en algunos sectores, vinculadas sobre todo a una actividad económica insostenible.

La cuestión medioambiental, tanto a nivel local como planetario, no es más que uno de los muchos desafíos a que se enfrenta la Comunidad. Junto a los problemas de la persistencia de índices de desempleo altos, la exclusión social y la necesidad de prepararse para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental, la problemática medioambiental ha motivado la consolidación de las disposiciones sociales y económicas al igual que medioambientales por medio del Tratado de Amsterdam. La Comunidad tiene que demostrar su determinación por responder a las inquietudes de los ciudadanos con medidas para realizar con urgencia estos objetivos.

Hace ya tiempo que se reconoció la necesidad de integrar el medio ambiente en las demás políticas a todos los niveles. El objetivo aparece por primera vez en el Acta Única Europea y forma parte de las prioridades del V Programa de Medio Ambiente. Aunque algo se ha avanzado al respecto todavía queda mucho por hacer. El Tratado de Amsterdam ha dado un nuevo impulso al proceso al insistir en la importancia del principio de integración en el Tratado.

El desafío al que es preciso responder ahora consiste en actuar de manera que puedan cumplirse todos los objetivos comunitarios de forma integrada. En eso consiste precisamente la empresa del desarrollo sostenible, un concepto que se entiende demasiado a menudo como algo que afecta exclusivamente al medio ambiente pero que se refiere tanto al desarrollo social y económico como a la protección del medio ambiente. El modelo actual de desarrollo suscita con demasiada frecuencia conflictos entre desarrollo y medio ambiente. No podemos permitir que esto siga ocurriendo. Las políticas que derivan en una degradación del medio ambiente y en una merma de los recursos naturales no constituyen una base sólida para un desarrollo económico sostenible.

El desarrollo de nuevas tecnologías y prácticas demuestra que tenemos los conocimientos suficientes para resolver algunos de estos problemas. Las soluciones propuestas son rentables para la industria y, además, generan beneficios de mayor alcance para la economía porque crean valor añadido y empleo; tienen, pues, ventajas por partida doble. Para obtener los resultados deseados deben producirse, sin embargo, cambios más profundos en las políticas y los comportamientos en muchos sectores de la sociedad.

Para realizar los objetivos del Tratado es preciso introducir antes un sistema de toma de decisiones a nivel comunitario basado en el principio de que todas las políticas deben contribuir al desarrollo sostenible.

Elaboración de procesos de integración del medio ambiente en las demás políticas

Para poder aplicar este planteamiento es preciso contar con el compromiso firme de todas las instituciones comunitarias. Como ha manifestado recientemente el Foro Consultivo Europeo sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la integración y la responsabilidad compartida tienen que quedar reflejadas plenamente en la organización del trabajo de la Comisión Europea y demás instituciones de la Unión, en la formulación de las propuestas de la Comisión y en el proceso decisorio del Parlamento Europeo y el Consejo.

Cuando en el pasado se intentaba establecer principios horizontales, se acababa con demasiada frecuencia en procedimientos burocráticos y mecánicos que no cumplían lo que se esperaba. En el caso de la integración del medio ambiente no hay que volver a cometer los mismos errores. Por consiguiente, los procedimientos que se adopten deben ser lógicos, prácticos y válidos para todas las partes interesadas. Esta es la filosofía que subyace en el presente documento.

Para poder medir los logros e ir adaptando las estrategias propuestas según las necesidades, es preciso contar con un sistema de revisión y control periódicos basado en el establecimiento de indicadores que sirvan para calibrar los avances realizados. En algunos casos puede resultar conveniente fijar metas cuantificables. En un plazo dado puede resultar necesario realizar una evaluación comparativa para conseguir las mejores prácticas.

Se proponen las recomendaciones siguientes como base para el establecimiento de una colaboración en aras de la integración del medio ambiente en las demás políticas:

Recomendaciones sobre el establecimiento de una colaboración para la integración del medio ambiente en las demás políticas

- **La Comisión velará por que en todas las iniciativas de índole normativa se integre la dimensión medioambiental. Toda propuesta de la que quepa esperarse un impacto ambiental importante deberá incluir una evaluación ambiental pormenorizada; además, deberá indicarse cómo se han tenido en cuenta los resultados de esa evaluación. La Comisión perfeccionará la metodología aplicable a esas evaluaciones.**

- **La Comisión realizará un examen de las políticas vigentes, que servirá de base para preparar estrategias de actuación en sectores clave, por ejemplo, la elaboración de indicadores políticos y de resultados y, cuando proceda, de metas indicativas que sirvan de base para el seguimiento.**
- **El Consejo preparará un informe destinado a la Cumbre de Viena en el que se analizarán la experiencia y las mejores prácticas de los Estados miembros con respecto a la integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas y que servirá de base para perfeccionar los procesos que se aplican a nivel de la UE.**
- **El Consejo determinará las actuaciones prioritarias en algunos sectores en relación con la incorporación de los requisitos medioambientales y establecerá mecanismos eficaces para controlar su aplicación.**
- **El Consejo velará por que los requisitos medioambientales queden reflejados explícitamente en las decisiones que adopte sobre nuevas propuestas. Se comprometerá a examinar las disposiciones que aplica en materia de organización para que la estrategia pueda ponerse en práctica de manera efectiva.**
- **En cumbres del Consejo Europeo se examinará periódicamente el estado de la integración del medio ambiente en áreas políticas clave.**
- **El Parlamento examinará las disposiciones que aplica en materia de organización para poder tener en cuenta en sus procesos decisorios la necesidad de integrar el medio ambiente en las demás políticas.**
- **El Parlamento establecerá prioridades con respecto a la integración del medio ambiente en áreas políticas clave.**
- **El Consejo, el Parlamento y la Comisión estudiarán juntos el establecimiento de mecanismos para la puesta en práctica de estas recomendaciones y el control de su aplicación.**

Integración del medio ambiente en algunos sectores estratégicos

La integración plena del medio ambiente en los demás sectores estratégicos es una empresa a largo plazo que requiere un planteamiento gradual basado en la experiencia. Puede llegar a ser preciso tener en cuenta sus implicaciones en todas las políticas. No obstante, en primer lugar la Comisión considera que es preciso dar prioridad a dos importantes asuntos que revisten carácter de urgencia: la Agenda 2000 y la ejecución

del Protocolo de Kioto, con respecto a los cuales va a ser preciso adoptar decisiones en breve:

1. La Agenda 2000 es un tema de primerísima prioridad con respecto al cual ya se han presentado propuestas legislativas sobre las que se debe decidir, que van a regular un gran porcentaje del presupuesto comunitario y que constituirán el marco para la futura ampliación.
2. La Unión Europea ha adquirido un compromiso vinculante al firmar el Protocolo de Kioto. Ahora es preciso preparar la realización de ese compromiso. Para ello van a ser precisos grandes cambios políticos y la participación de un amplio abanico de sectores estratégicos.

Aunque la naturaleza de estos dos dossiers es distinta, las recomendaciones expuestas son suficientemente flexibles y sólidas para darles cabida a los dos. Por consiguiente, pueden servir de precedente a la hora de aplicar las recomendaciones propuestas.

Agenda 2000

El dossier de la Agenda 2000 incluye propuestas sobre la reforma de las políticas agraria y de cohesión y sobre un conjunto de medidas de asistencia preadhesión en favor de países de Europa Central y Oriental. La Comisión ha insistido especialmente para que los requisitos medioambientales quedaran plenamente reflejados en cada una de esas propuestas.

Los principales aspectos medioambientales de esas propuestas son los siguientes:

Política de cohesión:

- Con arreglo a los nuevos Reglamentos propuestos sobre los Fondos Estructurales, la protección y mejora del medio ambiente forman parte de los objetivos fijados para que en el futuro los Fondos contribuyan al desarrollo sostenible.
- Se aumenta el volumen de financiación de los proyectos que revistan una importancia especial para el medio ambiente. La existencia de un entorno degradado se considerará uno de los criterios de determinación de las zonas urbanas subvencionables dentro de las regiones del Objetivo 2.
- La Comisión va a estudiar los planes de desarrollo regional para determinar si son compatibles con los requisitos de la protección del medio ambiente.
- Los proyectos de costes superiores a 50 millones de ecus se estudiarán de forma más sistemática sobre todo por lo que se refiere a su impacto ambiental.
- Las administraciones de medio ambiente y las Organizaciones No Gubernamentales participarán en la colaboración instaurada dentro de cada Estado

miembro para preparar los programas de intervención con cargo a los Fondos Estructurales.

Agricultura:

- Las propuestas de reforma de la PAC se caracterizan por una reducción adicional de los mecanismos de sostenimiento de los precios en favor de los pagos directos. Estas medidas tendrán un efecto positivo sobre el medio ambiente y aumentarán, al mismo tiempo, los resultados económicos. Con precios menos falseados se posibilitará una utilización más equilibrada de los factores contaminantes y un uso menos intensivo de los suelos vulnerables.
- Los Estados miembros tendrán que velar con más atención por que se cumplan los requisitos medioambientales y podrán, cuando proceda, subordinar los pagos directos al cumplimiento de tales disposiciones. En el futuro, va a aumentar notablemente el porcentaje de los pagos directos dentro del presupuesto agrario de la UE.
- Uno de los nuevos pilares de la PAC va a ser un programa de desarrollo rural. Un gran porcentaje de los fondos va a destinarse a las medidas con ventajas directas para el medio ambiente. Los demás proyectos dentro de ese programa van a tener que ser compatibles con los objetivos medioambientales.

Ampliación:

- Los países candidatos están elaborando programas nacionales realistas que incluyen estrategias a largo plazo para una adaptación gradual y efectiva al acervo medioambiental comunitario, y algunos ya los están poniendo en práctica.
- En la estrategia de preadhesión se concede gran prioridad a las inversiones en favor de mejoras medioambientales y al desarrollo de las estructuras administrativas para la aplicación y vigilancia del cumplimiento del Derecho medioambiental comunitario.
- El aumento de los recursos financieros, por ejemplo PHARE, ISPA y el Fondo agrario permitirá a los países candidatos movilizar fondos adicionales en favor de la protección del medio ambiente.

En el dossier de la Agenda 2000, la Comisión ha procurado conseguir el equilibrio correcto entre las necesidades de los sectores afectados y la mejora del medio ambiente y la consecución del desarrollo sostenible. La Comisión considera que estas disposiciones son elementos importantes de las propuestas formuladas. El mantenimiento del equilibrio correcto en el dossier en el momento de su adopción va a ser fundamental para hacer avanzar la integración del medio ambiente en esos sectores estratégicos.

Cambio climático – Cumplir los compromisos de Kioto

El ejemplo del cambio climático ilustra perfectamente la necesidad imperiosa de integrar el medio ambiente en las demás políticas. El Protocolo de la Convención sobre el cambio climático acordado en Kioto ha establecido una meta ambiciosa con respecto a la reducción de los gases de efecto invernadero para los años 2008-2012. El cumplimiento de este compromiso así como la asunción de que va a ser necesario realizar reducciones adicionales tienen que convertirse en factores de primera consideración en la organización de todos los sectores estratégicos principales.

Para ello va a ser preciso realizar grandes cambios en políticas tales como la energía y el consumo energético. En el sector del transporte, las tendencias que registran en la actualidad los transportes rodado y aéreo son especialmente preocupantes. De continuar esas tendencias se resentirá la capacidad de la Comunidad para cumplir su compromiso.

La Comisión está preparando una comunicación en la que presenta a grandes rasgos una estrategia global para la consecución de ese compromiso. Las ideas expuestas tendrán que traducirse después en iniciativas concretas en todos los sectores fundamentales (energía, transportes, industria o agricultura).

La elaboración de esas estrategias y las decisiones que llevan aparejadas sobre elementos y medidas de índole normativa requieren un diálogo y una cooperación estrechos entre los ministros de medio ambiente y los ministros responsables de otras políticas. La presidencia británica ha abierto la vía al instituir los Consejos conjuntos de transporte y medio ambiente. Puede resultar conveniente seguir colaborando en este sentido de manera que cada Consejo sectorial pueda establecer las iniciativas necesarias para cumplir los compromisos internacionales contraídos en Kioto.

Conclusión

La integración de las consideraciones medioambientales en las demás políticas ha dejado de ser una opción para convertirse en una obligación. Las recomendaciones que se acaban de exponer representan un paso importante a la hora de responder a ese desafío. No se trata, sin embargo, de una operación aislada y habrá que seguir de cerca este proceso para poder adaptarlo a la vista de la experiencia.

Aunque en un principio nos hemos centrado en dos asuntos urgentes (Agenda 2000 y los compromisos contraídos por la Comunidad en Kioto), es evidente que el principio de integración afecta también a otras políticas. Por consiguiente, va a ser fundamental, como se ha indicado en las recomendaciones propuestas, elaborar estrategias con respecto a otros sectores. Mercado único e industria, política de desarrollo y política comercial, turismo, pesca y fiscalidad son ejemplos de temas que deberán ser

abordados pronto. Algo se ha avanzado ya en algunos de esos sectores, y lo realizado puede servir de base para un desarrollo político ulterior.

Es preciso contar con el compromiso firme del Consejo Europeo para poder realizar el proceso y controlar los resultados obtenidos.

ISSN 0257-9545

COM(98) 333 final

DOCUMENTOS

ES

03 05 14

N° de catálogo : CB-CO-98-366-ES-C

ISBN 92-78-36968-3

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo