

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión — El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro — Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: “Hacia un desarrollo sostenible”»

(2000/C 204/14)

El 7 de diciembre de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Ribbe).

En su 373^{er} Pleno de los días 24 y 25 de mayo de 2000 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social ha aprobado por 70 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

0. Resumen de las principales recomendaciones

0.1. Aunque el CES comparte la opinión ampliamente extendida de que los planteamientos básicos del V PMA eran los correctos y reconoce que el programa ha obtenido varios resultados positivos, expresa su profunda preocupación por el continuo deterioro de la calidad del entorno natural europeo: ésta constituye, a su juicio, el criterio más importante, e incluso el único, para evaluar la eficacia de los sucesivos programas de actuación en materia de medio ambiente y de la política medioambiental europea en general.

0.2. El CES lamenta que la evaluación global, a pesar de contener una lista somera de problemas experimentados en la aplicación del V PMA, no pueda considerarse en absoluto un análisis detallado y sistemático de los escasos éxitos del programa. A su juicio, éste es el punto débil fundamental del documento. Es imprescindible llevar a cabo un análisis pormenorizado, no sólo para preparar y aplicar el VI PMA, sino también para el futuro de la política medioambiental en una Unión ampliada. El Comité, por tanto, pide a la Comisión que proceda a realizar dicho análisis y presente los resultados en una Comunicación.

0.3. En dicha Comunicación se deberían examinar, por ejemplo, las deficiencias actuales de las estrategias de integración, incluida la inconsecuencia e incoherencia de las políticas de la UE, la eficacia de los instrumentos de política medioambiental, las enormes disparidades en la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental entre los Estados miembros, el impacto positivo y negativo de la globalización, el papel de las PYME, el vínculo entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, así como la actitud del público en general hacia los cambios estructurales que se requieren en nuestras sociedades, imprescindibles para alcanzar un auténtico desarrollo sostenible en todo el mundo.

0.4. En cuanto al VI PMA y a los programas de acción temáticos previstos por la Comisión y pedidos expresamente por el Comité, el CES espera que contengan:

— indicaciones detalladas sobre cómo solucionar los problemas experimentados en la aplicación del V PMA;

- una reflexión sobre la división del trabajo entre los diferentes niveles administrativos y la necesidad de planes medioambientales, estratégicos y sectoriales, nacionales (y regionales) y su coordinación con los próximos programas de actuación en materia de medio ambiente;
- estrategias específicas para fomentar una aplicación consecuente y completa de los principios fundamentales de la política medioambiental consagrados en el Tratado CE;
- una definición amplia de desarrollo sostenible que implique que el VI PMA, además de ocuparse de la calidad del entorno vital en la UE, debería prestar atención también al impacto del modelo de desarrollo de la UE en la calidad del medio ambiente de los terceros países, en la utilización de los recursos europeos y mundiales y, por último, en la salud humana y la calidad de vida;
- objetivos cualitativos y cuantitativos a largo plazo, definidos a nivel comunitario, para temas medioambientales seleccionados con la participación, en el marco de un enfoque integrado, de las diferentes partes interesadas y las diversas formaciones del Consejo, así como calendarios de realización a medio y largo plazo;
- una traducción de los objetivos cuantitativos en objetivos adaptados a cada uno de los Estados miembros, en la medida de lo posible;
- objetivos sectoriales nacionales y comunitarios;
- directrices claras y detalladas para el trabajo futuro sobre la integración sectorial en el nivel nacional y comunitario;
- una referencia explícita a la necesidad de acompañar el VI PMA con sistemas de seguimiento e información.

1. Introducción

1.1. La Comunicación sobre la «evaluación global» que se presentó al Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, contiene una valoración de los resultados generales del V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente (V PMA), adoptado en 1992 y revisado en 1998. Pretende al mismo tiempo entablar un debate con las instituciones de la UE y otras partes interesadas sobre el futuro de la política comunitaria en materia de medio ambiente, especialmente con vistas a la preparación de un VI PMA. De

conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, la Comisión deberá presentar una propuesta para un VI PMA a finales del año 2000.

1.2. Junto con la evaluación global, la Comisión presentó dos documentos de trabajo: uno sobre la integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias y otro sobre los indicadores medioambientales y los indicadores de integración⁽¹⁾. En el primer documento se evalúan las estrategias de integración elaboradas por distintas formaciones especializadas del Consejo (Energía, Transportes, Agricultura, Industria, etc.) desde el Consejo Europeo de Cardiff celebrado en junio de 1998. La preparación de estas estrategias sectoriales debería concluir en junio de 2001 y deberá procederse inmediatamente a su aplicación. El segundo documento describe el sistema previsto de indicadores comunitarios (compuesto por indicadores medioambientales, indicadores de integración e indicadores de sostenibilidad) y facilita información sobre las actividades actuales y futuras en este ámbito (AEMA, OCDE, Eurostat, etc.) Estos dos aspectos, la «integración» y los «indicadores», desempeñan un papel importante en los debates sobre el VI PMA.

1.3. El Consejo Europeo de Helsinki invitó también a la Comisión a que presentara una propuesta a largo plazo que integre las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico. Esta propuesta, que será elaborada por un grupo de trabajo presidido por Romano Prodi y se presentará al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001, servirá también como contribución de la UE a la revisión decenal del proceso de Río (Río+10) programada para el año 2002.

1.4. En el presente Dictamen, el Comité formulará observaciones sobre la aplicación del V PMA (véase punto 3) y, basándose parcialmente en estas observaciones, presentará algunas propuestas para la preparación del VI PMA (véase punto 4). Dado que el VI PMA, a diferencia de su predecesor, adoptará la forma de un documento estratégico, relativamente breve, que irá seguido más tarde de planes de actuación separados y más específicos, la cuarta parte del Dictamen se centrará en algunas cuestiones y principios fundamentales. Cuando sea consultado sobre el VI PMA y sobre los planes de actuación separados, el CES formulará observaciones más detalladas.

2. Observaciones previas generales

2.1. Para comenzar, el Comité quisiera subrayar que ha destacado en numerosas ocasiones la importancia fundamental de que Europa cuente con un nivel elevado de protección del medio ambiente. Un nivel elevado de protección del medio ambiente no es sólo necesario para mantener las bases mismas de la vida humana: en muchos aspectos, la existencia de normas medioambientales estrictas ha demostrado ser una ventaja competitiva para la economía. Sin embargo, también está claro que el nivel comparativamente elevado de protección del medio ambiente que existe en Europa puede dar lugar a desventajas competitivas en la lucha por los mercados globales. O bien, expresado de otra manera: la negligencia de otros países en la protección del medio ambiente amenaza de forma creciente los esfuerzos de protección medioambiental en Europa.

(1) SEC(1999) 1941 y SEC(1999) 1942 de 24.11.1999.

2.2. A pesar de que aún existen déficit considerables en la protección del medio ambiente en Europa, el Comité toma nota de que en el seno de la UE el debate sobre la protección medioambiental se mueve en un nivel muy elevado en comparación con otras regiones económicas importantes a escala mundial. La política, la economía y la sociedad civil son conscientes de la importancia de la protección de la naturaleza y del medio ambiente. El CES considera que este hecho es un gran éxito social y cultural de los últimos diez años. Todos los europeos saben muy bien que la protección del medio ambiente y de la naturaleza en todo el territorio forma parte de la cultura europea. Por eso es especialmente acertado invitar a las partes interesadas a participar en la evaluación global y en la preparación del VI PMA. El Comité pide a las diferentes formaciones del Consejo que examinen la manera de aplicar este planteamiento, en particular en el marco de su trabajo sobre las estrategias de integración sectorial.

3. Los resultados del V PMA

3.1. La evaluación global concluye que «la Comunidad ha obtenido buenos resultados a la hora de desarrollar una política de medio ambiente que está empezando a inducir mejoras ambientales en algunas áreas». Sin embargo, también señala que «el camino recorrido hacia la sostenibilidad ha sido manifiestamente corto, y el V Programa no ha podido conseguir sus objetivos». Remitiéndose al informe sobre la situación del medio ambiente presentado en junio de 1999 por la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA)⁽²⁾, la Comisión observa que la calidad del entorno natural europeo, que el Comité considera el criterio individual más importante (aunque no necesariamente el único) para evaluar el éxito del programa, disminuyó en muchas áreas y que, de no adoptarse nuevas medidas, seguirá deteriorándose. Por suerte, la evaluación global destaca también algunos resultados positivos: junto a los buenos resultados en ámbitos como la acidificación, el agotamiento de la capa de ozono y la calidad del agua, cita otros aspectos de carácter más bien político, como el perfeccionamiento técnico de la legislación y la utilización prevista de una gama más amplia de instrumentos. El Comité se congratula de que en los últimos años se hayan aprobado numerosos reglamentos y directivas sobre la protección del medio ambiente. Su repercusión para el medio ambiente sólo podrá comprobarse en parte en el futuro. No obstante, al mismo tiempo debe admitirse que las perspectivas de la Agencia Europea del Medio Ambiente dejan claro que estos instrumentos por sí solos no serán suficientes para alcanzar los objetivos ecológicos necesarios.

(2) Bajo el epígrafe «Ciertos avances, pero una situación general deficiente», el cuadro sinóptico que figura en el punto 1.2 del Informe registra una «evolución desfavorable» en ocho de los quince temas medioambientales revisados (cambio climático, agotamiento del ozono, degradación del suelo, residuos, salud humana, zonas marinas y del litoral, zonas rurales y zonas de montaña), mientras que en seis casos (sustancias peligrosas, contaminación atmosférica transfronteriza, estrés hídrico, riesgos naturales y tecnológicos, biodiversidad y núcleos urbanos) se señala que ha habido «ciertos avances, pero insuficientes». En un caso (OMG) existe incertidumbre.

3.2. El continuo deterioro del medio ambiente en Europa no significa que el V PMA fuera en sí mismo un programa «malo». Por el contrario, el CES comparte la opinión extendida de que fue en su momento un programa ambicioso y de gran envergadura, que los temas medioambientales y los sectores prioritarios seleccionados fueron los correctos y que los planteamientos básicos (integración, responsabilidad compartida y una combinación más amplia de instrumentos) siguen siendo válidos⁽¹⁾.

3.3. La evaluación global y parte de la documentación pertinente elaborada por la Comisión⁽¹⁾ indican brevemente algunas de las razones que explican el relativo fracaso del V PMA en su objetivo de poner a la UE y a los Estados miembros en la senda de un desarrollo más sostenible. Entre éstas cabe citar algunas tendencias económicas y sociales (incluyendo el incremento de la demanda de productos y servicios perjudiciales para el medio ambiente), insuficiente compromiso de los Estados miembros, escaso desarrollo de las estrategias de integración, falta de participación de los diversos sectores económicos (el problema de la integración de las consideraciones ambientales), el fracaso a la hora de aplicar el concepto de responsabilidad compartida (debido en parte a la falta de claridad sobre los destinatarios reales de las acciones previstas), falta de objetivos cuantificados y un planteamiento incoherente de la fijación de objetivos, carácter no vinculante del programa, considerables problemas para aplicar y hacer cumplir la legislación ambiental de la UE, falta de coordinación política entre las instituciones europeas y los Estados miembros y escasa visibilidad del programa, tanto entre el público en general como en las DG de la Comisión y los ministerios nacionales.

3.4. Aunque es útil señalar estas deficiencias, y todas ellas sin excepción se abordarán explícitamente en el VI PMA, la enumeración genérica mencionada no puede hacer olvidar la falta de un análisis sistemático y detallado del escaso éxito del V PMA. No obstante, un análisis de estas características es imprescindible no sólo para introducir las medidas adecuadas en el VI PMA, sino también, y en un sentido más amplio, para el futuro de la política medioambiental europea en una Unión ampliada. El CES considera que esta carencia es un importante punto débil de la evaluación global.

3.4.1. En relación con los diferentes «agentes» señalados en el V PMA, el CES formula las observaciones siguientes sobre las razones enumeradas, pero que apenas se elaboran en la evaluación global:

3.4.1.1. Como agentes importantes, el V PMA señala a los «responsables políticos». En este punto debe distinguirse, al menos, entre los responsables de la UE y de los Estados miembros. En primer lugar, en lo que se refiere al nivel de la UE habría sido necesario que también la Comisión, paralelamente a las estrategias desarrolladas por las diferentes formaciones del Consejo, hubiera mostrado en detalle las fallas existentes en la integración de los intereses del medio ambiente en otros ámbitos políticos, incluidas las inconsecuencias de la política comunitaria y la falta de coordinación entre las instituciones europeas. Entre otras cosas, se trata de saber si,

como ocurría en el pasado, no se han lanzado falsas señales en muchos ámbitos políticos, entre ellos los sectores prioritarios del V PMA. Por eso es importante que las estrategias de integración de las diferentes formaciones del Consejo se coordinen de común acuerdo con las de las instituciones competentes para la protección del medio ambiente.

3.4.1.2. Habría sido necesario, además, mostrar y exponer la inconsecuencia e incoherencia de la propia política. ¿Cuántas veces la Comisión Europea ha escrito (y pedido) que debe reducirse el flujo de tráfico, que debe ahorrarse tanto en transporte como en energía? En muchos documentos se ha abogado por un desplazamiento del transporte por carretera, por ejemplo, hacia el ferrocarril. Pero hasta la fecha se ha hecho muy poco, y el transporte sigue creciendo a buen ritmo, sobre todo el transporte por carretera, que registra un crecimiento excesivo. Ésta será la causa de que probablemente no se alcancen los objetivos de Kioto. Y, sin embargo, no se percibe que la Comisión haya introducido ningún cambio significativo en las líneas maestras de su política de fomento (por ejemplo, en el marco de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión), ya que las prioridades de inversión siguen centrándose como antes en la construcción de carreteras. Quien «siembra» a menudo carreteras «recoge» más tráfico y, por tanto, no debe extrañarse de que no se alcancen los objetivos de la política medioambiental.

3.4.1.3. La Comisión también habría debido examinar más concretamente si la UE ha aplicado realmente sus numerosos requisitos y declaraciones positivas de política medioambiental. En tal caso debería haber mostrado cómo lo ha hecho; en caso negativo, debería haber señalado cuáles fueron las dificultades. Las declaraciones no mejoran por sí solas la situación del medio ambiente. Por ejemplo, la UE ha hecho aseveraciones contundentes sobre los ámbitos del transporte público de cercanías (véanse las redes de ciudadanos) o sobre el fomento de las energías renovables. Con todo, no hay ninguna indicación sobre la aplicación efectiva. Tampoco la estructura del presupuesto de la UE permite siempre vislumbrar cuáles son las nuevas orientaciones medioambientales de la política. Mientras que algunos enfoques nuevos⁽²⁾, sensatos desde el punto de vista ecológico, se apoyan con muchas vacilaciones, algunas medidas cuestionables desde el punto de vista de la política medioambiental gozan de un gran respaldo. Una verdadera integración de la protección del medio ambiente en otros ámbitos políticos, como anuncia la Comisión, requiere también una reestructuración profunda o una reorientación del presupuesto, así como el fomento de proyectos que sigan un enfoque «de abajo arriba», a fin de impulsar la motivación de las empresas y de sectores más amplios de la opinión pública en favor de los nuevos enfoques técnicos y políticos en asuntos medioambientales.

3.4.1.4. También habría debido verificarse la eficacia de los instrumentos de política medioambiental. Se habría podido disponer así de suficientes experiencias, también en los Estados miembros, sobre cuáles son los puntos débiles y fuertes de los diferentes instrumentos, como, por ejemplo, la legislación marco, los instrumentos orientados al mercado y los acuerdos

(1) Véanse los documentos «Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999» y «Member States' contributions to the Global Assessment» preparados por la DG de Medio Ambiente.

(2) Así, por ejemplo, el programa Altener sólo dispone de 11 millones de euros y la Comisión acaba de proponer (COM(1999) 576 final) la reducción de las ayudas al cultivo (respetuoso con el medio ambiente) de lino y de cáñamo (véase al respecto el Dictamen del CES 359/2000 de 29.3.2000).

voluntarios, y sobre cómo podrían combinarse razonablemente dichos instrumentos⁽¹⁾. Una evaluación de estas características debe incluir también una descripción concreta de los obstáculos que han ido apareciendo hasta ahora en la aplicación de cada uno de los instrumentos. De este modo podría explicarse, por ejemplo, por qué ha habido apenas avances en la internalización de los costes externos que se reclama desde hace tiempo y, por tanto, en la aplicación consecuente en la UE del principio de quien contamina paga. El CES señala que disponer de buena información sobre la eficacia de la política es fundamental por muchas razones, incluido el hecho de que sin esa información es difícil elaborar previsiones ajustadas sobre el impacto de las medidas políticas acordadas («escenarios futuros») y asesorar a los países candidatos sobre la manera de asumir el acervo con el mínimo coste y el máximo beneficio.

3.4.1.5. Habría debido prestarse más atención igualmente al argumento relativo a la carencia (parcial) de objetivos cuantificables. No puede negarse que éste es uno de los puntos débiles del V PMA. Sin embargo, el debate sobre política del clima demuestra que tampoco la existencia de este tipo de objetivos, formulados claramente, es garantía de una política eficiente. En Kioto, la UE se comprometió a reducir hasta 2008-2012 sus emisiones de gases de efecto invernadero un 8 % respecto de las de 1990. No obstante, según un estudio de la Agencia Europea de Medio Ambiente, si se mantienen las políticas actuales, no se cumplirá ese objetivo, sino que, por el contrario, habrá que contar con un incremento del 6 %. Con todo, la previsible falta de un objetivo de política medioambiental definido claramente y de aceptación general no entraña en ningún caso consecuencias políticas manifiestas. Es decir, que la falta de objetivos claros no justifica por sí misma la ausencia de éxitos en materia de medio ambiente.

3.4.1.6. Además de los problemas señalados en las políticas y en los servicios de la UE, existen insuficiencias profundas en los Estados miembros. Es contraproducente para la protección del medio ambiente y no es de recibo para la opinión pública, a la que se quiere sensibilizar sobre las cuestiones medioambientales, que los Estados miembros —por mediación del Consejo de Ministros— aprueben disposiciones medioambientales que después no aplican o sólo aplican bajo presión (de recursos introducidos por la UE). A título de ejemplo característico, mencionemos las importantes Directivas de protección de la naturaleza (la Directiva sobre la conservación de las aves y la Directiva sobre flora, fauna y hábitats), la Directiva sobre el nitrato, o el nuevo aplazamiento en algunos Estados miembros de la prohibición de la gasolina con plomo. También a este respecto, el CES echa en falta un análisis sistemático sobre cómo tratar este tipo de situaciones en el futuro. Podría pensarse, por un lado, en restricciones más rigurosas, pero, por otro, también en políticas de fomento⁽²⁾ coordinadas y coherentes.

3.4.1.7. Como segundos agentes en orden de importancia, el V PMA cita a las empresas públicas y privadas. El CES

considera que habría valido la pena ocuparse en mayor medida que antes de la competencia sectorial, pero también de los límites que son impuestos a la economía desde fuera en las cuestiones medioambientales. Acoge con expresa satisfacción las diversas iniciativas que entretanto han adoptado muchas empresas. No obstante, los límites del compromiso de la industria están fijados, por ejemplo, de manera creciente por las condiciones marco globales. Ni la pérdida de este compromiso redunda en interés de Europa como enclave económico, ni puede beneficiar a la protección global del medio ambiente el hecho de que, debido al rigor de la normativa, las industrias emigren y se establezcan en países con normas medioambientales poco exigentes o inexistentes. Mientras no existan reglas internacionalmente válidas para las normas medioambientales (por ejemplo, en la OMC), la UE debe desarrollar y aplicar su propia estrategia para la necesaria mejora del nivel de las normas medioambientales con objeto de evitar repercusiones negativas para las empresas y el medio ambiente europeos. Lo mismo puede afirmarse de los agricultores y de la política agraria de la UE. A este respecto, el CES se remite por ejemplo a su Dictamen⁽³⁾ sobre el tema «Una política de consolidación del modelo agrario europeo», en el que se deja claro que, bajo las condiciones del mercado mundial, el «modelo agrario europeo» no parece aplicable. En la evaluación global falta una valoración apropiada de estos temas; además, habrían podido abordarse las repercusiones medioambientales positivas de la globalización (por ejemplo, las ventajas competitivas resultantes de las innovaciones en materia de procesos y productos inducidas por la política medioambiental).

3.4.1.8. Por otro lado, el CES echa en falta observaciones más detalladas, en particular sobre la situación de las PYME. Hasta ahora muchas de estas empresas no han podido permitirse contar con expertos medioambientales propios. Es de suponer que serán las PYME las que padecerán los mayores problemas de adaptación. A menudo carecen de la información necesaria sobre los objetivos de la política medioambiental y sobre las estrategias posibles. En un análisis de los déficit habría que haber prestado más atención a estas circunstancias; el VI PMA debería contener indicaciones sobre cómo ayudar precisamente a estas empresas a que hagan frente con éxito a los desafíos. Esto requiere que las PYME participen activamente en la preparación de programas y acciones y que se otorgue un amplio apoyo a las medidas necesarias.

3.4.1.9. Por último, cabe señalar que la política medioambiental sólo puede tener éxito si el grado de sensibilización sobre el medio ambiente es lo suficientemente alto entre la población y si las medidas políticas no sólo se aceptan, sino que incluso se exigen. Por tanto, la conciencia ecológica y la educación en materia de medio ambiente son factores clave para el éxito de la política medioambiental. También en este ámbito el CES echa en falta un análisis fundamental y una descripción de la situación. Debe considerarse con preocupación que la protección del medio ambiente se cita con mucha menos frecuencia como tarea política importante, y es evidente que entre amplios sectores de la opinión pública sigue sospechándose una contradicción intrínseca entre economía y ecología. Se trata de una situación de partida desfavorable para una protección del medio ambiente innovadora.

3.4.1.10. En el pasado se olvidó otorgar a la educación en materia de medio ambiente la posición que le correspondía en

(1) Una evaluación de estas características podría basarse, entre otras cosas, en los informes de la AEMA sobre la eficacia de los impuestos (1996) y los acuerdos voluntarios (1997).

(2) Por ejemplo en el sector agrario, las medidas de fomento deberían configurarse de manera tal que contribuyan a resolver, y no a agravar, el conflicto actual entre las zonas de la Directiva fauna, flora y hábitats/Natura 2000 y la agricultura.

(3) CES 953/99 DO C 368 de 20.12.1999.

muchos ámbitos. Una educación innovadora en materia de medio ambiente no sólo debe transmitir conocimientos a la opinión pública, sino que también debe fomentar una actitud fundamental de responsabilidad para con las generaciones venideras y el resto de los seres vivos. Al mismo tiempo, pese a la complejidad de la relación ser humano-medio ambiente, debe transmitir a los ciudadanos las decisiones adoptadas y explicarlas. Las organizaciones medioambientales tienen un importante papel que desempeñar en este ámbito.

3.4.2. Otro problema es que los motivos de la Comisión arriba mencionados para explicar el limitado éxito del V PMA se nombran en parte, pero no se elaboran en profundidad. También es problemático que no se planteen en absoluto cuestiones más fundamentales: por ejemplo, la de en qué condiciones son compatibles el crecimiento económico y la protección del medio ambiente y cómo puede evitarse una utilización excesiva de los recursos⁽¹⁾. En otras palabras, habría debido plantearse la pregunta de cómo el daño medioambiental y los recursos naturales pueden desvincularse del crecimiento económico, no sólo en términos relativos, sino también en términos absolutos, a fin de que pueda llegarse a un «crecimiento cualitativo», un crecimiento sin daños medioambientales⁽²⁾. El Comité duda de que una política de medio ambiente que se base únicamente en medidas tecnológicas (como la desulfurización de los gases de combustión, el uso de convertidores catalíticos en los vehículos, etc.)⁽³⁾ pueda contrarrestar en todos los casos el daño causado en el entorno por el crecimiento económico actual («desvinculación absoluta»). Dado que los costes marginales de las tecnologías de reducción de la contaminación aumentan rápidamente una vez agotadas las posibilidades de adoptar medidas «fáciles», existe incluso el riesgo de que, en los casos en que un enfoque basado en la tecnología permitiera una «desvinculación» relativa o absoluta a corto y medio plazo, los países experimenten a la larga un proceso de «nueva vinculación», al menos en una serie de problemas medioambientales persistentes, como el cambio climático o los residuos⁽⁴⁾. Este análisis plantea la cuestión de si, además de medidas tecnológicas, no se requieren también cambios estructurales en nuestras economías para alcanzar una reducción radical de la utilización excesiva de recursos apoyándose en una mayor eficiencia ecológica de conformidad con el concepto de «factor diez»⁽⁵⁾, lo cual

también permitiría una distribución más justa de los recursos naturales en todo el mundo, así como el abandono de procesos de producción muy contaminantes en favor de industrias más limpias⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Un problema importante sin embargo es que, al igual que en el pasado, sigue siendo frecuente la idea de que los problemas medioambientales pueden resolverse con medios técnicos. No se ha logrado alcanzar un consenso social amplio sobre la necesidad de introducir cambios en nuestro sistema de producción, consumo y servicios, así como en los ámbitos sectoriales vinculados, como la política energética, de transportes y agraria. Al mismo tiempo, las tendencias de desarrollo actuales avanzan en una dirección completamente opuesta. De acuerdo con el documento de la Comisión, el previsible desarrollo de la economía mundial y la creciente intensificación del comercio mundial pueden tener como consecuencia un aumento de la presión sobre unos recursos naturales limitados. En términos generales, la generalización en muchas partes de la sociedad mundial de las pautas de comportamiento de los países industrializados, junto con el crecimiento demográfico y el aumento previsto del PIB per cápita, pueden triplicar antes de 2050 las emisiones de CO₂ a nivel mundial. Al mismo tiempo, sin embargo, las previsiones muestran que éstas deberían reducirse al menos un 35 % antes de 2010 si el incremento de las temperaturas a largo plazo quiere limitarse a 1,5° en 2100. Este ejemplo evidencia claramente la magnitud de los cambios exigidos. Por tanto, son de largo alcance los cambios estructurales que deben emprenderse en los países industrializados, así como el desarrollo de nuevos modelos de desarrollo económico (sostenible) en los países del segundo, tercero y cuarto mundo. La Unión Europea, debido a su importancia económica y a su excesiva utilización de los recursos, aunque también a su competencia y potencial innovador, debería asumir un papel precursor en este proceso de desvinculación. Sin embargo, los cambios necesarios son en parte tan radicales que no se ha conseguido alcanzar un consenso al respecto. No existe consenso sobre este punto, ni en la UE, ni en la comunidad internacional, ni dentro de cada Estado, es decir, entre los gobiernos, los interlocutores sociales y los grupos que constituyen la sociedad civil. Los motivos que lo explican son múltiples y en parte comprensibles. Los seres humanos sienten temor ante los cambios profundos, ante los «saltos» (aunque «sólo» se trate de saltos tecnológicos). Por ello, una de las principales tareas de la política medioambiental es convencer a los denominados agentes, es decir, las autoridades y los políticos, las empresas públicas y privadas y un amplio sector de la opinión pública, tanto de la necesidad como de la sensatez y la viabilidad positiva de los «saltos» correspondientes, como los que se incluyen en el concepto de «factor diez». El Comité subraya que, para tener éxito, la política comunitaria de medio

(1) Para aspectos más generales de este problema, véase el Dictamen del CES de 1995 sobre el tema «Crecimiento económico y medio ambiente: Implicaciones para la política económica» — DO C 155 de 21.6.1995.

(2) En su Dictamen de 30.3.2000, sobre «La economía de la Unión: balance de 1999» (CES 369/2000), el CES señaló una vez más que la UE debe tener un objetivo de crecimiento a medio plazo de al menos un 3,5 % si se quiere lograr una reducción satisfactoria del desempleo.

(3) En el documento de la Comisión queda muy claro que en materia de protección del medio ambiente con carácter terapéutico se han obtenido éxitos notables. Como ejemplo puede citarse la significativa reducción lograda o prevista de la presencia de sustancias contaminantes. Así, por ejemplo, las emisiones de SO₂, pero también de NO_x, cuya presencia se espera que disminuya entre un 70 y un 80 % antes del año 2010 gracias a la sustitución de los vehículos antiguos por automóviles nuevos con catalizador.

(4) En los Países Bajos, por ejemplo, los datos sobre la relación entre el PIB y las presiones medioambientales en el período comprendido entre 1985 y 1997 muestran que, junto con ejemplos de desvinculación relativa (y, a veces, incluso absoluta), se dieron casos de nueva vinculación, por ejemplo, en materia de sustancias tóxicas y peligrosas (véase para más detalles el Indicador medioambiental de 1998 de los Países Bajos).

(5) Es decir, una eficiencia energética y medioambiental multiplicada por diez en relación con los métodos de producción actuales.

(6) Una tesis de doctorado reciente «Economic growth and the environment: an empirical analysis» (S. De Bruyn, Amsterdam 1999) concluye que, al contrario de lo que siempre se asume como cierto, el rendimiento medioambiental de los países con mayores índices de crecimiento es inferior de los países con índices más bajos. En el estudio se argumenta que la razón es que, a largo plazo, la «productividad medioambiental» (es decir, la cantidad de deterioro medioambiental necesario para generar una determinada cantidad de ingresos) no puede sostener el ritmo de aumento del crecimiento económico.

ambiente debería basarse en un consenso general entre todos los grupos interesados en torno a objetivos y metas lo más ambiciosos posible y los plazos en que estos deben alcanzarse.

3.5. Aunque ya no hay tiempo de realizar el necesario análisis de los problemas experimentados en la aplicación del V PMA y en el desarrollo y la realización de la política medioambiental de la UE en general, para la elaboración del VI PMA, el CES considera esencial (en particular con vistas a la aplicación y el futuro de la política medioambiental comunitaria en una Europa ampliada) que se emprendan los trabajos correspondientes y que sus resultados se presenten en forma de una Comunicación al Consejo, al Parlamento, al CES y al CDR. Esta Comunicación podría basarse en el estudio previsto sobre la eficiencia de la política medioambiental comunitaria recientemente encomendado por la AEMA.

4. Hacia el VI PMA

4.1. Introducción

4.1.1. Teniendo en cuenta que está previsto que el VI PMA sea un documento estratégico breve, esta cuarta parte del Dictamen, en vez de examinar problemas específicos del medio ambiente de forma pormenorizada, presentará una serie de sugerencias generales sobre la estructura y los elementos principales del VI PMA y los programas de actuación temáticos previstos por la Comisión y pedidos expresamente por el Comité.

4.1.2. En consonancia con las observaciones formuladas en el punto 3, el Comité pide a la Comisión que examine en el nuevo programa cómo abordar los problemas experimentados en la aplicación del V PMA, así como los demás factores mencionados. De no ser así, el Comité teme que el VI PMA, como su predecesor, sólo tenga un éxito limitado.

4.1.3. El Comité toma nota de la intención de la Comisión de proponer, en primer lugar, un programa marco general jurídicamente vinculante (el previsto VI PMA) al que posiblemente sigan más tarde planes de actuación separados y más específicos. El Comité recomienda este enfoque siempre que estos planes de actuación específicos que se prevén sean elaborados efectivamente y adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión, al igual que el propio programa marco. Con respecto a la razón de esta manera de proceder —el temor de la Comisión de que un programa demasiado detallado pueda conducir a un callejón sin salida interinstitucional—, el CES desea señalar además que la Comisión no debería abandonar su papel precursor tradicional en política de medio ambiente: como titular del derecho de iniciativa, debería seguir presentando propuestas progresistas, ya que en el proceso decisorio ulterior sigue habiendo margen para equilibrar intereses contrapuestos.

4.1.4. El CES valora positivamente los nuevos temas propuestos que el VI PMA tendrá que abordar: las sustancias químicas, los OMG, y la utilización del suelo⁽¹⁾ y los recursos. Sin embargo, para el CES resulta a todas luces incomprensible que un reto tan complejo como la ampliación con doce nuevos Estados miembros no se mencione en la evaluación global como un problema nuevo y prioritario, sino que se trate como un asunto casi secundario y se reduzca a una cuestión de incorporación del acervo.

4.1.5. El Comité, además, subraya que, aunque sólo sea por coherencia, también debería tenerse en cuenta la Decisión 2179/98/CE, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del V PMA⁽²⁾.

4.1.6. Por último, debería prestarse más atención, por un lado, a la dimensión comunitaria de la política medioambiental y, por otro, a la dimensión nacional, regional y local. No puede esperarse que la política de medio ambiente de la UE y el VI PMA aborden y resuelvan todos los problemas medioambientales de Europa. Teniendo en cuenta el objetivo estratégico de la Comisión de promover nuevas formas de gobierno europeo⁽³⁾, el VI PMA debería reconocer, quizá de una manera más explícita que su antecesor, que debe haber un «reparto de papeles» entre diversos niveles administrativos, basado, entre otras cosas, en sus competencias formales⁽⁴⁾. Este enfoque requiere, por ejemplo, que el VI PMA se complete con planes estratégicos y vinculantes similares de carácter nacional (y regional), es decir, un plan de acción nacional en materia de medio ambiente en cada Estado miembro. En la actualidad, estos planes no existen en todos los países de la UE y, en los que existen, no están coordinados directamente con una estrategia europea.

4.2. Principios de la política medioambiental

4.2.1. Basándose en un análisis de su utilización hasta la fecha, el VI PMA debería pronunciarse sobre cómo va a promoverse una aplicación consecuente y plena de los principios fundamentales de la política medioambiental consagrados en el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE («cautela», «acción preventiva», «corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente» y el principio de que «quien contamina paga»). Aunque el VI PMA debe ser el punto de partida para centrar la atención en estos principios, los planes de acción separados podrían tener como objeto una evaluación más

(1) Para el Comité son especialmente importantes los problemas siguientes: los procesos de acidificación, la eutrofización y erosión de los suelos, y la creciente utilización de terrenos por un exceso de construcción.

(2) DO L 275 de 10.10.1998.

(3) Véase la reciente Comunicación de la Comisión (COM(2000) 154 final de 9.2.2000) sobre los «Objetivos estratégicos 2000-2005 "Hacer la nueva Europa"». En este documento se menciona la promoción de nuevas formas de gobierno europeo, incluida la creación de nuevas formas de cooperación entre los distintos niveles de poder en Europa, como el primero de los cuatro objetivos estratégicos que la Comisión deberá alcanzar en los próximos cinco años.

(4) Por ejemplo, se ha formulado la pregunta de por qué el V PMA incluía objetivos muy ambiciosos en materia de turismo, un ámbito en el que la Comunidad tiene competencias limitadas.

detallada que incluyera un resumen de las medidas necesarias. Éstos podrían elaborarse con arreglo al modelo de la reciente Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución⁽¹⁾.

4.3. *Objetivos y metas*

4.3.1. En lo que se refiere al objetivo general del VI PMA (uno de los objetivos más importantes de la UE), cabe acoger positivamente que la evaluación global, de conformidad con la definición Brundtland, aporte una definición amplia de «desarrollo sostenible». En el documento se señala que el propósito del desarrollo sostenible debe ser el bienestar de la generación actual y de las generaciones futuras en Europa y en todo el mundo: prosperidad económica, seguridad y justicia social, normas ambiciosas en materia de medio ambiente y una gestión prudente de nuestros recursos naturales. Para el CES, esta definición implica, entre otras cosas, que un futuro programa medioambiental, además de abordar la calidad del entorno vital (en términos de calidad del agua, del aire, del suelo, etc.) en la UE, deberá también prestar atención al impacto del modelo de desarrollo comunitario: i) normas ambientales para todo el mundo, y ii) utilización de los recursos europeos y globales. Este enfoque debería detallarse explícitamente en el VI PMA. Llevado hasta sus últimas consecuencias, dicho planteamiento desembocaría en una redistribución global y radical de la utilización de los recursos naturales en función del «espacio medioambiental» per cápita disponible⁽²⁾. Además, el CES considera que una definición amplia de sostenibilidad también implica que está plenamente justificado el propósito de la Comisión de hacer más hincapié en la protección de la salud humana y en la calidad de vida. El enfoque propugnado está completamente en consonancia con los objetivos generales de la política medioambiental de la UE, tal como se establece en el apartado 1 del artículo 174 del Tratado CE, en el que se hace referencia no sólo a la protección del medio ambiente, sino también a la salud de las personas, así como a la utilización prudente de los recursos naturales y a los problemas mundiales del medio ambiente.

4.3.2. El CES propone que este objetivo general se articule después en una serie de «objetivos esenciales por etapas» en forma de «temas medioambientales» como, por ejemplo, utilización de recursos, cambio climático, acidificación, calidad del aire, protección de la naturaleza y de las especies, biodiversidad, residuos, ruido, sustancias peligrosas, suelo y OMG⁽³⁾.

(1) COM(2000) 1 final. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con esta Comunicación, la Comisión debería consultar formalmente a las otras instituciones sobre los planes de acción mencionados.

(2) Véanse más detalles en M. Carley y Ph. Spapens, *Sharing the World, Earthscan*, Londres, 1998.

(3) En su documento de posicionamiento de octubre de 1999, la Agencia Europea del Medio Ambiente sugiere los siguientes ocho temas medioambientales «prioritarios» clasificados en tres categorías diferentes: calidad del aire, calidad del agua, cambio climático, sustancias peligrosas (englobados en la primera categoría de «medio ambiente y salud»); ordenación territorial y biodiversidad (segunda categoría); y consumo de agua y de materiales (en la categoría de «utilización de recursos»). La AEMA elaboró un informe sobre quince temas medioambientales, incluidos la degradación del suelo, los residuos y los OMG.

Obviamente, el principal criterio de selección en este contexto debe ser la dimensión comunitaria del problema de que se trate. Dado que cabe considerar hasta cierto punto que el consumo de recursos representa otras formas de deterioro del medio ambiente, el CES considera que este tema reviste crucial importancia. Asimismo, de conformidad con la esencia misma del desarrollo sostenible, el impacto medioambiental de las actividades de la UE y de los Estados miembros en terceros países debería ser considerado un tema prioritario del VI PMA. Por lo que se refiere a los temas medioambientales mencionados, el Comité señala las complejas relaciones que existen entre los diferentes problemas medioambientales, que exigen más que nunca un planteamiento integrado. Lo mismo puede decirse de las estrategias sectoriales, cuya separación debería ser en el VI PMA menos estricta que en el V PMA.

4.3.3. Por tanto, el paso siguiente debería ser alcanzar un consenso en el nivel comunitario, que englobara todos los temas medioambientales arriba citados, en torno a los objetivos cualitativos u orientativos a largo plazo. Éstos, por ejemplo, podrían definirse en términos de «reducción de la utilización absoluta de recursos», «incrementos máximos de temperatura permitidos» (cambio climático), «no superación de carga y niveles críticos» (acidificación, contaminación atmosférica), «buena calidad del agua», etc. Nótese que en el V PMA y en varios casos de legislación comunitaria e internacional sobre medio ambiente figuran ya numerosos ejemplos de estos objetivos cualitativos (y cuantitativos)⁽⁴⁾.

4.3.4. Aunque estos objetivos cualitativos a largo plazo pueden desempeñar un papel de utilidad al aportar orientaciones generales, la protección del medio ambiente necesita, entre otras cosas, en analogía con la política económica (criterios de convergencia previos a la Unión Monetaria, criterios presupuestarios del pacto de crecimiento y estabilidad, objetivo cuantificado del BCE relativo a la estabilidad de precios, etc.), objetivos definidos concretamente y mensurables cuantitativamente. Por ello, el Comité, de conformidad con su Dictamen de 1997 sobre la revisión del V PMA⁽⁵⁾, recomienda que se traduzcan en la medida de lo posible en objetivos cuantitativos a largo plazo, sobre todo en lo que se refiere a la necesaria reducción de emisiones (expresada en indicadores específicos tales como CO₂, SO₂, NO_x, etc.) y la utilización de recursos (energía, materias primas, suelo, agua)⁽⁶⁾. Una vez conseguido esto y clarificadas las implicaciones de los objetivos cualitativos acordados, deberían adoptarse dos medidas adicionales, quizá de forma paralela. Por un lado, deben fijarse calendarios claros para alcanzar los objetivos, tanto a largo plazo como para un plazo intermedio. Y, por otro, el CES propone que se examine hasta qué punto los objetivos cuantitativos acordados a nivel comunitario (por ejemplo, la necesaria reducción de emisiones) pueden traducirse en objetivos para cada uno de los Estados

(4) Véase al respecto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (septiembre de 1999) «Key developments in the implementation of the 5th EAP», que describe los principales logros obtenidos en los últimos años en relación con los objetivos prioritarios y las metas establecidas en el programa.

(5) DO C 212 de 22.7.1996.

(6) Para ello podría utilizarse la base de datos STAR de la AEMA en la que figuran muchos «valores de referencia de la sostenibilidad» y «objetivos de política medioambiental».

miembros. Es obvio que la fijación de tales objetivos cuantitativos a nivel nacional contribuiría a acabar con el limitado grado de compromiso de los Estados miembros al que se ha aludido en el punto 3.3.

4.3.5. Donde el enfoque anterior sea posible, corresponderá por tanto a los Estados miembros (principio de subsidiariedad) establecer, mediante objetivos nacionales sectoriales cuantificados, en qué medida debe contribuir cada sector a la reducción requerida de las emisiones y de la utilización de recursos, etc. Dichos objetivos, cuya aplicación debería apoyarse con medidas financieras por parte de la UE, podrían calcularse en parte de acuerdo con la contribución de los diferentes sectores a los niveles actuales de emisión y utilización de los recursos. El Comité considera que los objetivos sectoriales propuestos son con mucho el mejor medio de superar los problemas de falta de integración de las consideraciones ambientales y «visibilidad» mencionados en el punto 3.3 y que, por tanto, deberían formar parte de cualquier estrategia nacional de integración sectorial. La fijación de objetivos a nivel nacional parece ser un planteamiento mucho más viable que el establecimiento de objetivos cuantificados por sector a escala comunitaria, sobre todo porque el diálogo con los sectores (y los ramos) puede organizarse con mucha mayor facilidad en cada uno de los Estados miembros. No obstante, el CES considera que deberían establecerse también objetivos sectoriales a escala comunitaria, sobre todo con el fin de proporcionar un marco de referencia del éxito de las estrategias sectoriales de la UE.

4.3.6. Obsérvese que el planteamiento general propuesto más arriba se está aplicando actualmente en el contexto de los problemas medioambientales transfronterizos, tales como el cambio climático (los objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero con arreglo al protocolo de Kioto) y la acidificación (véase la reciente propuesta de la Comisión sobre los límites máximos nacionales de emisión⁽¹⁾).

4.3.7. El planteamiento general que aquí se propugna podría estructurarse en diferentes tipos de planes de actuación. Además de definir el objetivo general y principios generales de la política medioambiental de la UE, el VI PMA podría determinar los temas medioambientales, así como los objetivos cualitativos a largo plazo y, cuando fuera posible, los objetivos cuantitativos. Como este tipo de objetivo a largo plazo no está a priori vinculado a ningún calendario específico, debería ser posible llegar a un acuerdo al respecto en un período de tiempo razonable. Posteriormente podrían elaborarse programas de actuación temáticos más específicos a nivel comunitario. Estos deberían vincular los diferentes objetivos cuantitativos a calendarios claros e incluir objetivos cuantificados para cada Estado miembro. Finalmente, sobre la base de estos objetivos nacionales, los Estados miembros deberían elaborar planes de actuación nacionales en los que se establecieran, entre otras cosas, los objetivos nacionales propuestos por sector y, en la medida de lo posible, los objetivos por ramo, así como las medidas necesarias para alcanzarlos. Además, los planes de actuación temáticos de la UE deberían ser completados con planes de actuación por sector en el nivel comunitario, basándose en los trabajos en curso sobre las estrategias de

integración sectoriales. Sin embargo, estas últimas deberían mejorarse considerablemente, por ejemplo mediante la aplicación de los «criterios de integración» desarrollados por la AEMA⁽²⁾, los cuales deberían incorporarse al VI PMA a fin de dar orientaciones claras y armonizadas para el futuro trabajo de integración sectorial. Además de contribuir a orientar la política comunitaria, estos planes de actuación sectoriales de la UE ayudarían a los Estados miembros a elaborar, aplicar y supervisar sus propios planes de actuación nacionales.

4.3.8. Con objeto de lograr que los Estados miembros y los agentes participen verdaderamente, los objetivos cualitativos y cuantitativos arriba mencionados deben definirse con arreglo a un procedimiento basado en un enfoque de abajo arriba. Este procedimiento deberá incluir a todos los medios interesados a escala nacional y comunitaria y a las diferentes formaciones del Consejo, de modo que la definición de los objetivos contribuya a la integración de los temas de medio ambiente en las demás políticas. Dicho procedimiento podría resultar relativamente largo, pero permitiría a la luz de la experiencia adquirida en el marco del V PMA obtener mejores resultados.

4.3.9. Es obvio que los progresos en la realización de los objetivos acordados a todos los niveles (europeo, nacional y sectorial) deberán supervisarse regularmente. Por otro lado, los informes elaborados por la AEMA y organismos nacionales similares deberían relacionarse estrechamente en la medida de lo posible con los temas y objetivos medioambientales incluidos en los diferentes planes de medio ambiente. Para ello es necesario crear un sistema de seguimiento e información, a la vez que se elabora el VI PMA y la estrategia para un desarrollo sostenible de la UE. En esos informes deberá prestarse más atención a la relación entre el PIB y las presiones medioambientales.

4.4. Medidas e instrumentos

El Comité desearía formular las observaciones siguientes sobre las medidas y los instrumentos específicos:

4.4.1. El CES se pronuncia a favor de una mejora radical de la aplicación y cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE. La Comisión debería elaborar y publicar un plan de acción relativo a la «aplicación» que, entre otras cosas, incluya tanto un resumen detallado como los resultados positivos en los Estados miembros (por ejemplo, en forma de cuadro de indicadores como en el caso del mercado interior) de todas las infracciones de la legislación medioambiental comunitaria («publicación de los nombres de los responsables»). El CES señala que las sanciones financieras (por ejemplo, la aplicación del artículo 228 del Tratado CE o la «congelación» de las transferencias financieras por parte de la UE) son una posibilidad de garantizar la aplicación de la legislación comunitaria.

⁽²⁾ Véase el informe de la AEMA titulado *Monitoring Progress towards Integration. A contribution to the «Global Assessment» of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999* (se publicará próximamente). El objetivo de los criterios descritos en dicho informe es brindar un marco de análisis común para hacer operativo el concepto de integración. Se centran en cuatro aspectos fundamentales de integración: «aspectos institucionales», «ajuste de precios», «instrumentos de integración» y «seguimiento-presentación de informes».

⁽¹⁾ COM(1999) 125 final, DO C 56 de 29.2.2000.

4.4.2. El CES subraya la urgente necesidad de una mayor internalización de los costes externos: en ella pueden desempeñar un papel no sólo las tasas e impuestos, sino también otros instrumentos orientados hacia el mercado.

4.4.2.1. En lo que se refiere a las tasas y gravámenes, el Comité reitera su opinión de que, si éstos se conciben correctamente y son compatibles con la legislación vigente y los imperativos de competitividad de un mercado globalizado, pueden resultar instrumentos de orientación muy eficaces para conseguir los objetivos medioambientales⁽¹⁾. El CES, por tanto, considera necesario evaluar y desarrollar los sistemas fiscales nacionales actuales en función de su eficacia social y ecológica. De ahí que haya que prestar especial atención a las iniciativas actuales de algunos Estados miembros para imponer tasas y gravámenes por motivos ecológicos.

4.4.2.2. Con vistas a la armonización en el nivel comunitario de las tasas y los gravámenes de este tipo (sobre todo el previsto impuesto energético a escala comunitaria), el CES también recomienda el recurso a la cláusula de «cooperación reforzada» (o de «flexibilidad») introducida por el Tratado de Amsterdam para salir del actual callejón sin salida (originado por el requisito de unanimidad) constituido por el tema de un impuesto energético comunitario.

4.4.2.3. El Comité, por otra parte, señala la necesidad de incentivos fiscales para reorientar las inversiones y fomentar las innovaciones tecnológicas. Además, considera conveniente crear incentivos destinados a sustituir las actividades incompatibles con el medio ambiente y perfeccionar los incentivos de estas características que ya existan. El objetivo final debería ser que sólo se concedan subvenciones destinadas a fomentar un desarrollo sostenible y suprimir todas las ayudas para actividades de carácter no sostenible.

4.4.2.4. Entre los instrumentos a los que puede recurrirse para alcanzar los objetivos medioambientales están los acuerdos voluntarios. El CES recomienda el recurso a este instrumento siempre que se cumplan explícitamente determinadas

(1) Véase a este respecto el punto 3.2 del Dictamen recientemente aprobado por el CES sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos» — DO C 51 de 23.2.2000.

condiciones, como, por ejemplo, la imposición de sanciones adecuadas al incumplimiento⁽²⁾.

4.4.2.5. El instrumento de la responsabilidad medioambiental también puede prestar una contribución positiva en este contexto y garantizar un mejor respeto y aplicación del principio de «quien contamina paga» y del principio de precaución.

4.4.3. El CES recomienda que el VI PMA y los programas de acción temáticos determinen sectores prioritarios, pero subdividiéndolos en función de categorías más precisas (por ejemplo, para las empresas: grandes empresas, PYME, empresas de servicios, etc.) al objeto de permitir la aplicación de políticas adaptadas a las necesidades específicas.

4.4.4. El CES pide que se aplique de manera consecuente el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente.

4.4.5. El Comité se pronuncia a favor de la adopción de otras medidas a nivel internacional (OMC) para garantizar una relación equilibrada entre imperativos económicos y medioambientales.

4.4.6. Pide a la Comisión que presente medidas específicas para incrementar considerablemente la ecoeficiencia.

4.4.7. El Comité subraya el estrecho vínculo que existe entre protección del medio ambiente y ordenación territorial. Señala al respecto el aumento de población y actividades económicas con un drástico incremento de la utilización del terreno y una concentración de problemas medioambientales en determinadas regiones, al mismo tiempo que se despueblan otras zonas, y pide que en el futuro la política estructural de la UE actúe para contrarrestar esa evolución.

4.4.8. El Comité, por último, recomienda que se adopten medidas para mejorar la información e incrementar la sensibilización, utilizando por ejemplo las posibilidades que brindan las modernas tecnologías de la información.

(2) Sobre esta cuestión y las condiciones que se mencionan en este punto, véase el Dictamen de iniciativa del CES sobre el tema «Acuerdos sobre medio ambiente» — DO C 287 de 22.9.1997.

Bruselas, 24 de mayo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI