

## Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible

---

### 1) OBJETIVO

Presentación de la nueva estrategia comunitaria en materia de medio ambiente y de las acciones que deben emprenderse para lograr un desarrollo sostenible, correspondientes al período 1992-2000.

### 2) MEDIDA DE LA COMUNIDAD

**Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, del 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.**

**Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, del 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible".**

### 3) CONTENIDO

#### Contexto

1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por el Acta Única Europea, prevé expresamente la elaboración y la puesta en práctica de una política comunitaria en materia de medio ambiente. El Tratado de Maastricht asigna a la Unión Europea el objetivo de promover un crecimiento duradero respetuoso con el medio ambiente.

2. La declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Consejo el 26 de junio de 1990, hace un llamamiento a la elaboración de un nuevo programa de actuación que tenga por finalidad el desarrollo sostenible, mediante la creación de una política y una estrategia destinadas a garantizar la continuidad en el tiempo de un desarrollo económico y social que sea respetuoso con el medio ambiente y no ponga en peligro los recursos naturales indispensables para la actividad humana.

3. En los últimos veinte años, la política medioambiental comunitaria ha consistido fundamentalmente en la adopción de un marco legislativo destinado a luchar contra la contaminación y proteger el medio ambiente.

#### Estado del medio ambiente

4. A pesar de la aprobación de dicho marco, el informe sobre el estado del medio ambiente aparecido en 1992 puso de manifiesto el deterioro sufrido por el medio ambiente durante el mismo período, especialmente en los siguientes ámbitos:

- Contaminación atmosférica: reducción de las emisiones de dióxido de azufre, partículas en suspensión, plomo y clorofluorocarbonos (CFC), acompañada, no obstante, de un fuerte aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono, el metano, el ozono y el óxido de nitrógeno (industrialización, transportes).
- Contaminación de las aguas: disminución de la contaminación de las aguas interiores procedente de fuentes específicas, acompañada, no obstante, del aumento de la contaminación procedente de fuentes difusas (principalmente en la agricultura), amenaza sobre la calidad de las aguas, eutrofización del agua dulce, desarrollo de la contaminación marina.
- Deterioro del suelo: gestión insuficiente de los residuos, desarrollo de los riesgos relacionados con actividades industriales, aumento en la agricultura de la incorporación al terreno de nitratos y lodos de depuración, aumento de los cultivos hiperintensivos, utilización abusiva de abonos, pesticidas y herbicidas, acidificación y desertificación de determinadas regiones.
- Conservación de la naturaleza: amenazas a diversas especies y a su hábitat natural, reducción de la diversidad biológica, deterioro ambiental en zonas costeras, de montaña y de bosque (incendios).
- Medio urbano: deterioro del entorno como consecuencia de la contaminación, el ruido y el deterioro del patrimonio arquitectónico y de los lugares públicos.
- Gestión de residuos: aumento del flujo de residuos domésticos e industriales, escaso éxito del reciclaje y la reutilización.

El informe indica claramente que si no se procede a una reorientación de las políticas, seguirán produciéndose los ataques al medio ambiente.

## **El quinto programa de actuación en materia de medio ambiente**

### **5. Objetivo**

El objetivo del quinto programa de actuación en materia de medio ambiente (en lo sucesivo denominado "el programa") es transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible. El programa sigue buscando soluciones a los problemas medioambientales (cambio climático, contaminación de las aguas, gestión de los residuos, etc.) pero también persigue el establecimiento de nuevas relaciones entre los agentes que intervienen en el sector del medio ambiente.

### **6. Principios**

El programa propugna la adopción de un nuevo enfoque en materia de política ambiental comunitaria, basado en los siguientes principios:

- adopción de un enfoque global y constructivo, dirigido a los distintos agentes y actividades relacionados con los recursos naturales o que afectan al medio ambiente
- voluntad de invertir las tendencias y prácticas que perjudican al medio de las generaciones actual y futuras
- favorecer los cambios de comportamiento social, mediante un compromiso entre todos los interesados (autoridades públicas, ciudadanos, consumidores, empresas, etc.)
- establecimiento de un reparto de responsabilidades
- utilización de nuevos instrumentos medioambientales.

En cada ámbito de actuación del programa se fijan objetivos a largo plazo, así como metas que deberán alcanzarse para el año 2000, y se prevé un conjunto de disposiciones que deberán adoptarse para alcanzar los objetivos establecidos. Aunque los objetivos carecen de valor jurídico en sí mismos, desempeñan una función orientativa para la consecución de un desarrollo sostenible.

### **7. Retos y prioridades**

En cumplimiento del principio de subsidiariedad, el programa aborda los problemas medioambientales que deben ser objeto de una intervención comunitaria, habida cuenta de su impacto en el funcionamiento del mercado interior y en las relaciones transfronterizas, el reparto de los recursos y la cohesión.

La Comunidad ha limitado su actuación a los siguientes ámbitos prioritarios:

- gestión duradera de los recursos naturales: suelos, aguas, zonas naturales y costeras
- lucha integrada contra la contaminación y actuación preventiva en materia de residuos
- reducción del consumo de energía procedente de fuentes no renovables
- mejora de la gestión de la movilidad, mediante el desarrollo de modos de transporte eficaces y limpios
- elaboración de un conjunto coherente de medidas para mejorar la calidad del medio urbano
- mejora de la salud y la seguridad, principalmente en lo relativo a la gestión de los riesgos industriales, la seguridad nuclear y la radioprotección.

### **8. Sectores de intervención**

El programa destaca la importancia de centrar la actuación comunitaria en determinados ámbitos, ya que este enfoque constituye el medio más eficaz de abordar los problemas a los que tiene que hacer frente la Comunidad. Los sectores de intervención son los siguientes:

- **Industria:** La Comunidad desea reforzar el diálogo con las empresas, promover la celebración de acuerdos voluntarios, desarrollar una gestión racional de los recursos, favorecer la información a los consumidores y adoptar normas comunitarias en materia de procesos de fabricación y de productos, evitando a un tiempo posibles distorsiones de la competencia, preservando la integridad del mercado interior y manteniendo la competitividad europea.
- **Energía:** Desde una perspectiva de desarrollo sostenible es indispensable una actuación en este sector, que tenga por meta la mejora de la eficacia energética, la reducción del consumo de los combustibles fósiles y la promoción de las energías renovables.
- **Transportes:** El recurso a los modos de transporte se ha intensificado como consecuencia de la realización del mercado interior. Urge la adopción de medidas que permitan mejorar la gestión de las infraestructuras y los equipamientos del sector, así como el desarrollo de los transportes públicos y la mejora de la calidad de los combustibles.
- **Agricultura:** Este sector es asimismo responsable del deterioro del medio ambiente, como consecuencia del aumento de los cultivos intensivos, la utilización de abonos y la acumulación de excedentes. Es indispensable una reforma de la política agrícola común y de desarrollo forestal que tenga en cuenta las exigencias medioambientales.
- **Turismo:** el sector se encuentra en plena expansión, lo que provoca el deterioro de las zonas de montaña y las regiones costeras. Las medidas propuestas consisten en la mejora tanto de la

gestión del turismo de masas como de la calidad de los servicios turísticos, así como en la promoción de formas alternativas de turismo y en campañas de información y sensibilización.

#### 9. La cooperación internacional

La política comunitaria en materia de medio ambiente ha estado centrada durante mucho tiempo en la solución de problemas existentes dentro de la Comunidad. Sin embargo, los Estados miembros han cobrado rápidamente conciencia del carácter global de la problemática de la contaminación y de la necesidad de realizar una actuación concertada en el ámbito regional e internacional. En el apartado 1 de su artículo 130 R, el Tratado de la Unión Europea establece como objetivo el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Cuatro son los problemas medioambientales que deben ser objeto de una actuación de ámbito internacional: el cambio climático, la disminución de la capa de ozono, la reducción de la diversidad biológica y la deforestación.

La cooperación puede ser tanto multilateral, a través de las distintas instituciones internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Consejo de Europa), como bilateral, en el marco de la ayuda a los países en vías de desarrollo y de la lucha contra la contaminación transfronteriza.

#### 10. Instrumentos

Como complemento de los instrumentos de carácter reglamentario, que ya han sido ampliamente utilizados en materia de medio ambiente, el programa prevé la adopción de un conjunto más extenso y diversificado de medios de actuación:

- Legislación: fijación de niveles mínimos de protección, ejecución de acuerdos internacionales y establecimiento de normativas desde una perspectiva de mercado interior.
- Instrumentos económicos: incentivos para que productores y consumidores protejan el medio ambiente y hagan uso de los recursos naturales de una manera responsable (medidas económicas, fiscales, responsabilidad civil); objetivo de ajuste de los precios para que los productos y servicios respetuosos del medio ambiente no resulten penalizados en términos de costes.
- Instrumentos horizontales de apoyo: mejora de la información y las estadísticas ambientales (necesidad de nomenclaturas, normas, criterios y métodos comparables), promoción de la investigación científica y del desarrollo tecnológico, mejora de la ordenación territorial, de la información al público (desarrollo de bases de datos) y de la formación profesional.
- Mecanismos de ayuda financiera: programa LIFE, Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión, préstamos del BEI.

#### **Revisión del programa en virtud de la Decisión de 1998**

11. A raíz de la evaluación del programa inicial efectuada en 1995, la Comunidad decidió intensificar sus esfuerzos en determinados ámbitos prioritarios, con el fin de dar un nuevo impulso a la realización del objetivo de desarrollo sostenible:

- Integración del medio ambiente en las demás políticas: mejora de los métodos y refuerzo de la coherencia de las acciones.
- Concentración en ámbitos de intervención (agricultura, industria, transporte, energía, turismo) y establecimiento de un programa de acción con objetivos prioritarios.
- Ampliación de la gama de instrumentos medioambientales para lograr mayor eficacia: estudio de los obstáculos contrarios a la introducción de instrumentos económicos y definición de las posibles soluciones; recurso a la fiscalidad y la contabilidad medioambientales y a acuerdos voluntarios (respetuosos del derecho a la competencia); determinación de los regímenes de ayuda que perjudican al desarrollo sostenible, promoción de la responsabilidad medioambiental en los Estados miembros, desarrollo de la normalización, mejora de los métodos e instrumentos de formación, evaluación de planes y programas.
- Refuerzo de la elaboración y aplicación de la legislación medioambiental: adopción de estrategias integradas, simplificación legislativa y administrativa, recurso a las directivas marco, control de la aplicación, desarrollo de la cooperación entre las autoridades responsables, transparencia de las medidas, lucha contra las infracciones constatadas.
- Sensibilización de la opinión pública en relación con los problemas medioambientales: fomento del acceso a la información, integración del concepto de desarrollo sostenible en los programas comunitarios de educación y formación, evaluación y difusión de los resultados de la política comunitaria.
- Refuerzo de la cooperación internacional: desarrollo de las iniciativas comunitarias, intensificación de la cooperación (cambio climático, contaminación de las aguas, gestión de los riesgos industriales, biodiversidad, etc.)

- Mejora de la información de carácter medioambiental: estadísticas e indicadores comparables y fiables, análisis coste-beneficio de las medidas y de su impacto en las empresas, establecimiento de cuentas auxiliares o cuentas satélite en relación con la contabilidad nacional, para la elaboración de un sistema general de contabilidad verde nacional.
- Desarrollo de la utilización de métodos de producción y consumo duraderos.
- Fomento de los medios prácticos de reparto de responsabilidades y de asociación: refuerzo del diálogo entre todos los agentes.
- Promoción de las iniciativas locales y regionales: ordenación territorial, intercambio de experiencias, estímulo de las iniciativas locales.

#### **4) PLAZO PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

Ninguno.

#### **5) FECHA DE ENTRADA EN VIGOR (si no coincide con la fecha anterior)**

#### **6) REFERENCIAS**

**Resolución**  
**Diario Oficial C 138 de 17.05.1993**  
**Decisión**  
**Diario Oficial L 275 de 10.10.1998**

#### **7) TRABAJOS POSTERIORES**

#### **8) MEDIDAS DE APLICACIÓN DE LA COMISIÓN**

##### **Informe - COM(95) 624 final**

Informe de la Comisión sobre la aplicación del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible". El informe contiene una evaluación del quinto programa comunitario en materia de medio ambiente, efectuada a los tres años de su inicio, en la que se destaca la necesidad de introducir modificaciones que permitan alcanzar una mayor eficacia. Además, la Comisión pone de manifiesto la falta de progresos por lo que respecta a la integración de las exigencias medioambientales en los sectores de la agricultura y el turismo. En materia de transportes, las mejoras obtenidas gracias a la mejora de la calidad de los combustibles y al desarrollo de tecnologías más limpias quedaron anuladas como consecuencia del crecimiento del parque automovilístico.

##### **Comunicación COM (1999) 543 finales**

Comunicación de la Comisión relativa a la evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: «Hacia un desarrollo sostenible». La Comunicación contiene una evaluación global de la puesta en práctica del V Programa comunitario en materia de medio ambiente, cuyo período de aplicación finalizó en 1999, así como del éxito alcanzado. Además, en el texto se anuncia la apertura de un debate con las demás instituciones, las partes interesadas y los ciudadanos en torno a las prioridades de un VI Programa de medio ambiente que deberá presentarse en el año 2000. La protección del medio ambiente en el contexto comunitario ha experimentado un avance y las políticas comunitarias han logrado reducir la contaminación atmosférica transfronteriza, aumentar la calidad del agua y eliminar sustancias que agotan la capa de ozono. Sin embargo, el avance ha sido limitado debido al hecho de que ni los Estados miembros ni los sectores contemplados por el programa llegaron a tener en cuenta realmente las preocupaciones medioambientales, ni a integrarlas en sus políticas. La Unión dista mucho de haber alcanzado el ambicioso objetivo de un desarrollo sostenible que se fijó en el Tratado de Amsterdam. En el marco del VI Programa, la Comunidad va proseguir e intensificar sus acciones en los ámbitos ya contemplados en el programa anterior. El programa tratará las grandes prioridades medioambientales de forma paralela con las estrategias de los principales sectores económicos y permitirá concebir las medidas de política medioambiental esenciales para el desarrollo sostenible. Además, la Comunidad tratará de establecer objetivos cuantificables, indicadores y mecanismos de control. La elaboración del próximo programa se hará teniendo en cuenta el proceso de ampliación