I

(Comunicaciones)

CONSEJO

RESOLUCIÓN

DEL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO

de 19 de octubre de 1987

relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992)

(87/C 328/01)

(El presente texto sustituye al que figura en el DO nº C 289 de 29. 10. 1987, p. 3)

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS EN EL SENO DEL CONSEJO,

Hacen constar que, en determinados casos, las acciones que originará el programa adjunto deberán aplicarse a nivel comunitario y en otros deberán ser aplicados por los Estados miembros;

En lo referente a las acciones que deberán poner en práctica los Estados miembros, éstos velarán por que sean aplicados correctamente, entendiéndose que el Consejo ejerce con respecto a dichas acciones los poderes de coordinación previstos en los Tratados;

En lo referente a las acciones del programa que deberán llever a cabo las Instituciones de las Comunidades Europeas,

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica,

Visto el proyecto de la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo (1),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social (2),

Considerando que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, modificado por el Acta Única Europea, prevé el desarrollo y la aplicación de una política comunitaria en materia de medio ambiente y enuncia los objetivos y los principios que deberán dirigir una política de tal naturaleza;

Considerando que la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973 (3), prevé la aplicación de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente; que dicho programa de acción fue prorrogado y completado para el período de 1977 a 1986 mediante las Resoluciones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo los días 17 de mayo de 1977 (4) y 7 de febrero de 1983 (5); que dicho programa de acción sigue siendo válido y que debe actualizarse, seguirse realizando y completarse, para el período de 1987 a 1992, mediante las nuevas tareas que resulten necesarias;

Considerando que es conveniente, respetando el Tratado tal como ha sido modificado por el Acta Única Europea, evitar la adopción por los Estados miembros de medidas divergentes que puedan producir distorsiones económicas y de la competencia en el mercado común;

Considerando que el Año Europeo del Medio Ambiente, que comenzó el 21 de marzo de 1987, ofrece una oportunidad única para iniciar cambios de actitudes y para estimular las medidas iniciales necesarias para aplicar en la práctica estos planteamientos,

(1) Dictamen emitido el 14 de mayo de 1987 (no publicado aún en el Diario Oficial).

(2) Dictamen emitido el 14 de mayo de 1987 (no publicado aún en el Diario Oficial).

(3) DO nº C 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

(4) DO nº C 139 de 13. 6. 1977, p. 1.

(5) DO nº C 46 de 17. 2. 1983, p. 1.

RECUERDA que el Acta Única Europea, que constituye una nueva base jurídica de la política comunitaria en materia de medio ambiente, prevé que las acciones de la Comunidad en este sector tendrán por objeto:

— conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;

— contribuir a la protección de la salud de las personas;

— garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales;

RECUERDA que el Acta Única Europea prevé que:

— la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga;

— las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad;

— en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes;

RECUERDA que el Acta Única Europea prevé asimismo que, en la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

— los datos científicos y técnicos disponibles;

— las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;

— las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;

— el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones;

RECUERDA que el Acta Única Europea prevé que la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente, en la medida en que los objetivos contemplados más arriba puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente; que, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas;

RECUERDA, por último, que la Comisión, en sus propuestas referentes, en particular, a materias de salud y de protección del medio ambiente, deberá basarse en un nivel de protección elevado, según lo dispuesto en las correspondientes disposiciones del Acta Única Europea;

RECONOCE que la protección del medio ambiente puede contribuir a mejorar el crecimiento económico y a facilitar la creación de puestos de trabajo;

ACOGE favorablemente la intención de la Comisión de cooperar estrechamente con los medios industriales y sindicales y con las organizaciones no gubernamentales interesadas en la elaboración y aplicación de la política y de los programas relativos al medio ambiente;

SUBRAYA la particular importancia que concede a la aplicación de la legislación comunitaria e INVITA a la Comisión a examinar de manera sistemática la aplicación y los efectos prácticos de la política comunitaria existente y a proporcionar regularmente un balance al Parlamento Europeo y al Consejo, para que sea posible juzgar la eficacia de dicha política y extraer, entre otras, orientaciones útiles para las futuras propuestas;

DECLARA que, habida cuenta de lo que antecede, y basándose en las realizaciones anteriores, es importante centrar la acción comunitaria en los siguientes sectores prioritarios, respetando las respectivas competencias de la Comunidad y de los Estados miembros:

Prevención de la contaminación

a) reducción, en la fuente, de contaminaciones y molestias en los diferentes ámbitos:

— lucha contra la contaminación atmosférica, entre otros medios por la aplicación eficaz de las directivas existentes en materia de calidad del aire y de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales y por la adopción y la aplicación de medidas relativas a las emisiones de las grandes instalaciones de combustión y de los vehículos de motor;

— lucha contra la contaminación procedente de fuentes puntuales o difusas del agua dulce y del agua del mar, entre otros medios por la aplicación de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (1), y por la mejora general del medio ambiente acuático, en particular en el Mar del Norte y en el Mediterráneo;

— lucha contra la contaminación del suelo, especialmente la provocada por productos agroquímicos y los residuos tóxicos;

— aplicación armonizada de las directivas existentes relativas a los residuos tóxicos peligrosos y en particular a su transporte a través de las fronteras.

(1) DO nº L 129 de 18. 5. 1976, p. 23.

En este contexto, la acción comunitaria tendrá en cuenta en particular la necesidad de:

— evitar la transferencia de la contaminación de un medio a otro;

— combatir la contaminación transfronteriza;

b) control de sustancias y preparados químicos:

— evaluación, en particular mediante una mayor utilización de los análisis pluriambientales, de los riesgos que suponen para el medio ambiente y la salud humana las sustancias y preparados químicos;

— determinación y aplicación de medidas de control más eficaces y económicas de las sustancias que puedan presentar un riesgo para el medio ambiente y para la salud de los consumidores;

c) prevención de accidentes industriales:

medidas que permitan la prevención general de los accidentes industriales, así como una respuesta eficaz y la limitación de las consecuencias de accidentes que podrían no obstante producirse, por medio de:

— una aplicación más eficaz de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales [1];

— una revisión de dicha Directiva que incluya, en particular, la posible ampliación de su campo de aplicación;

— una intensificación de los intercambios de información en la materia entre los Estados miembros;

d) lucha contra las molestias acústicas en su origen;

e) medidas relativas a la evaluación y utilización óptima de la biotecnología en lo que respecta al medio ambiente;

f) continuación de una acción eficaz de protección de la salud pública y del medio ambiente contra los efectos nocivos de las radiaciones nucleares, tanto en caso de normal funcionamiento de las instalaciones como en caso de accidente;

Mejora de la gestión de los recursos

g) medidas encaminadas a proteger y aprovechar el patrimonio natural de Europa, en particular:

— aplicación de los actos del Consejo vigentes, como el Reglamento (CEE) nº 3626/82, de 3 de diciembre de 1982, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres [2], y la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [3];

— protección, en las condiciones que se contemplan en el Tratado, entre otras cosas en el marco de la Directiva 79/409/CEE, de las zonas de importancia comunitaria, o particularmente sensibles en su medio ambiente, y fomento de la regeneración de zonas deterioradas desde el punto de vista ambiental;

— protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios, incluida la aplicación de las medidas previstas por los Reglamentos (CEE) nº 3528/86 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica [4], y 3529/86 del Consejo, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra los incendios [5];

h) medidas relativas a los riesgos o catástrofes naturales o provocadas por el hombre que tengan un impacto sobre la salud humana y el medio ambiente, incluidas la evaluación del riesgo y una actuación adecuada;

i) fomento de las prácticas agrícolas que resulten beneficiosas para el medio ambiente;

j) protección del suelo, por medio, entre otros recursos, de la lucha contra la erosión, de la conservación del manto vegetal y de la prevención de y la lucha contra los daños provocados por determinadas actividades industriales y agrícolas, teniendo en cuenta las características geomorfológicas de las distintas regiones;

k) mejora de los recursos hidráulicos y de la gestión de las aguas, en particular mediante la reducción de la contaminación de las aguas, la protección de las cuencas de captación y el fomento de la reutilización de las aguas usadas;

l) mejora de la gestión de residuos en lo que respecta a la reducción de su cantidad, a su tratamiento, reciclaje y reutilización;

m) protección global e integrada del medio ambiente de la región mediterránea, prestando especial atención a todos los aspectos específicos de esta región en la aplicación del programa de acción;

Actividades internacionales

n) apoyo y, si fuere necesario, participación activa por parte de la Comunidad y de los Estados miembros en las actividades internacionales para la protección del medio ambiente, en el marco de sus respectivas competencias;

(1) DO nº L 230 de 5. 8. 1982, p. 1.
(2) DO nº L 384 de 31. 12. 1982, p. 1.
(3) DO nº L 103 de 25. 4. 1979, p. 1.
(4) DO nº L 326 de 21. 11. 1986, p. 2.
(5) DO nº L 326 de 21. 11. 1986, p. 5.

o) cooperación con los países en desarrollo respecto a los problemas de medio ambiente y a la protección de los recursos naturales, en particular en lo relativo a las cuestiones de desertización y de suministro de agua, a los bosques tropicales y a la producción y utilización de productos o sustancias peligrosas, y a la cooperación tecnológica;

Desarrollo de instrumentos apropiados

p) mejora de las bases científicas de la política de medio ambiente, recurriendo, entre otras cosas, a programas de investigación apropiados;

q) aplicación eficaz de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente (1) e integración de la dimensión medioambiental en las restantes políticas comunitarias;

r) aplicación de normas apropiadas encaminadas a garantizar una protección eficaz de la salud pública y del medio ambiente;

s) desarrollo de instrumentos económicos eficaces tales como tributos, cánones, ayudas estatales, autorizaciones de excepciones negociables, con vistas a la aplicación del principio de quien contamina paga, de conformidad con la Recomendación 75/436/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 3 de marzo de 1975, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente (2) (principio quien contamina paga);

t) fomento del desarrollo, la divulgación y la difusión de las propias tecnologías, en especial en el caso de las industrias particularmente contaminantes;

u) mejora del acceso a la información en materia de medio ambiente;

v) intensificación de la educación y de la formación en materia de medio ambiente en los niveles apropiados, así como una mayor sensibilización del público.

TOMA NOTA del programa de acción que figura en el Anexo de la presente Resolución y aprueba las orientaciones en general;

SE COMPROMETE a pronunciarse sobre las propuestas de la Comisión a ser posible en un plazo de nueve meses a contar desde su transmisión o, en su caso, de la presentación de los dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social;

DECLARA que las decisiones necesarias, a fin de que pueda disponerse de los medios financieros necesarios a la ejecución de la presente Resolución y del programa de acción adjunto, serán adoptadas con arreglo a los procedimientos habituales, con observación de lo dispuesto en el artículo 130 R del Acta Única Europea y, en particular, en su apartado 4.

(1) DO nº L 175 de 5. 7. 1985, p. 40.
(2) DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 1.

ANEXO

CUARTO PROGRAMA DE LA CEE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

(1987/1992)

ÍNDICE DE MATERIAS

Página

1. **Introducción** 6
2. **Orientaciones de política general**
   - 2.1. Modificaciones del Tratado de Roma 7
   - 2.2. Aplicación de directivas comunitarias 8
   - 2.3. Integración on otras políticas comunitarias 9
   - 2.4. Aspectos económicos y laborales 14
   - 2.5. Instrumentos económicos 15
   - 2.6. Información y educación 15
3. **Enfoques de la prevención y del control de la contaminación**
   - 3.1. Principios generales 17
   - 3.2. Control de la contaminación en diversos medios 18
   - 3.3. Control basado en las sustancias 19
   - 3.4. Control sobre las fuentes 19
   - 3.5. Normas sobre productos, límites de emisión y objetivos y normas relativos a la calidad del medio ambiente 20
   - 3.6. Conclusiones 21
4. **Acción en sectores específicos**
   - 4.1. Contaminación atmosférica 21
   - 4.2. Agua dulce y agua de mar 23
   - 4.3. Productos químicos 25
   - 4.4. Biotecnología 26
   - 4.5. Ruido 28
   - 4.6. Seguridad nuclear 28
5. **Gestión de los recursos del medio ambiente**
   - 5.1. Conservación de la naturaleza y de los recursos naturales 29
   - 5.2. Protección del suelo 31
   - 5.3. Gestión de desechos 32
   - 5.4. Áreas urbanas, zonas costeras y montañosas 34
6. **Investigación** 35
7. **Actividades a nivel internacional**
   - 7.1. Actividades en organizaciones internacionales y en colaboración con terceros países 36
   - 7.2. Cooperación en materia de medio ambiente con países en vías de desarrollo 37
8. **Año europeo del medio ambiente** 39
9. **Conclusión** 40

Anexo 1: Nueva exposición de los objetivos y principios de la política comunitaria en materia de medio ambiente 40

Anexo 2: Disposiciones del nuevo Tratado relativas al medio ambiente 43

CUARTO PROGRAMA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El Primer programa de la Comunidad en materia de medio ambiente, adoptado en 1973 (1), enumeraba los objetivos y principios de la política de medio ambiente e incluía, a continuación, la lista de un gran número de medidas de carácter básicamente correctivo que se consideraban necesarias a nivel comunitario. Dichos objetivos y principios siguen siendo válidos (2) y algunas de las medidas específicas están aún por completar; desde entonces, el enfoque comunitario de la protección del medio ambiente ha evolucionado de forma muy considerable.

1.2. El Segundo programa en materia de medio ambiente, adoptado en 1977, actualizaba y ampliaba básicamente el Primer programa. En 1983, al adoptarse el Tercer programa en materia de medio ambiente, ya se había producido una clara evolución del pensamiento político y del enfoque de la protección medioambiental. El enfoque preventivo — que implica la exigencia de un desarrollo económico y social que evite la creación de problemas de medio ambiente — se ha convertido en el enfoque central. Se consideraba que los recursos del medio ambiente constituían la base de todo desarrollo económico y social futuro, del que también se fijaban los límites. La prevención debería llevarse a cabo mediante la integración de las exigencias medioambientales en la planificación y la ejecución de medidas en numerosos sectores económicos y sociales; se insistió en la importancia de una valoración previa de la repercusión sobre el medio ambiente como instrumento de capital importancia para garantizar dicha integración.

1.3. Ahora bien, en el momento en que la Comunidad adopta el Cuarto programa en materia de medio ambiente para el período de seis años 1987/1992, el contexto ha cambiado de nuevo. Ya no se pone en duda que la política de protección del medio ambiente desempeña una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias, y que la protección del medio ambiente deba considerarse un factor fundamental en la toma de decisiones económicas. Los problemas permanentes — y, en muchos casos, crecientes — del deterioro del medio ambiente han convencido a la Comisión de que la adopción de normas estrictas para la protección del medio ambiente no es únicamente una mera opción; se ha convertido en algo esencial. Por otra parte, la Comisión también está convencida de que si se considera la demanda pública creciente de normas perfeccionadas de protección del medio ambiente y de artículos no perjudiciales para el mismo — tanto dentro de la Comunidad como en el mundo — la industria comunitaria sólo será viable si se adapta gradualmente a los requisitos de tales normas y a la producción de dichos artículos. Así, un alto nivel de protección del medio ambiente se ha convertido en un imperativo de carácter económico.

1.4. Estas nuevas consideraciones sobre la importancia y la función de la política de protección del medio ambiente de la Comunidad han sido reforzadas por dos recientes conclusiones del Consejo Europeo que, en cierta medida, constituyen el orden del día y los principios de referencia de las propuestas de la Comisión para el Cuarto programa en materia de medio ambiente.

1.5. La primera de las conclusiones consistió, por supuesto, en la decisión del Consejo Europeo — basada en la recomendación de la Conferencia Intergubernamental — de proponer la inclusión de un capítulo relativo al medio ambiente en el Tratado de Roma modificado. En esta decisión se reconoce claramente la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente desarrollada en el núcleo de las demás políticas comunitarias y se establecen las orientaciones de su contenido. Resulta especialmente significativo que, entre todas las políticas comunes incluidas en el Tratado modificado, únicamente en el caso de la política de medio ambiente se establecerá (artículo 130 R) que sus exigencias deben constituir un elemento de las demás políticas comunitarias y que, especialmente en relación con las normas establecidas en virtud del artículo 100 A del Tratado modificado, se establece que las propuestas de la Comisión relativas, entre otras cosas, a la protección del medio ambiente se basarán en un alto nivel de protección. Este artículo estipula asimismo que las disposiciones nacionales aplicadas a título de la protección del medio ambiente no deben utilizarse como un medio de discriminación arbitraria o de restricción disimulada del comercio entre los Estados miembros. En el Anexo 2 del presente programa se incluye una copia de las propuestas de modificación del Tratado en relación con el medio ambiente.

(1) DO nº C 112 de 20. 12. 1973.
(2) DO nº C 139 de 13. 6. 1977. Véase Anexo 1.

1.6. La segunda conclusión importante para la política de medio ambiente es el reconocimiento por el Consejo Europeo de marzo de 1985 (1) de que la política de protección del medio ambiente puede contribuir a aumentar el crecimiento económico y la creación de empleo. Las exigencias de medio ambiente se han considerado frecuentemente hasta la fecha como normativas y costes impuestos que recaen en la industria, la agricultura, el transporte, etc. Actualmente, en un mundo que requiere normas de medio ambiente cada vez más estrictas, la adopción de tales normas debe considerarse un elemento fundamental de las realizaciones económicas futuras de la Comunidad. El Consejo Europeo afirmó también su determinación de dar a esta política la dimensión de un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas por la Comunidad y sus Estados miembros.

1.7. Estos son los temas y la orientación del Cuarto Programa de la Comunidad en materia de Medio Ambiente. El reto — y también la oportunidad — consiste en encontrar los medios para continuar progresando en materia de política de medio ambiente, de modo que también puedan alcanzarse los beneficios económicos y laborales previstos por el Consejo Europeo.

2. ORIENTACIONES DE POLÍTICA GENERAL

2.1. Modificaciones del Tratado de Roma

2.1.1. El Tratado CEE, tal como será modificado por el Acta Única Europea, prevé proseguir de dos maneras la política de medio ambiente a nivel comunitario. En primer lugar, el Tratado incluirá un capítulo específico (Título VII) sobre la política de medio ambiente (artículos 130 R y 130 T) en el que se fijarán los objetivos y principios de dicha política y, en particular, la necesidad de una acción preventiva que acompañe a las exigencias de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Además, el tratado establecerá expresamente que las exigencias de la política de medio ambiente son un elemento constitutivo de las demás políticas comunitarias.

2.1.2. El Tratado también reconoce que las actividades de protección del medio ambiente constituyen un elemento importante para la realización del mercado interno, un objetivo comunitario principal para los próximos cinco años. Es evidente que las medidas de medio ambiente adoptadas a nivel de Estado miembro pueden crear nuevas barreras al comercio intracomunitario o distorsionar la competencia. En este contexto es importante señalar que el artículo 100 A — que se refiere a la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en los Estados miembros y que tienen por objeto el establecimiento o el funcionamiento del mercado común — no sólo establece que dichas medidas deberán adoptarse por mayoría cualificada, sino que también prevé que las propuestas de la Comisión en materia de medio ambiente se basarán en un alto nivel de protección.

2.1.3. La Comisión se propone aplicar en su totalidad las disposiciones del nuevo Tratado y, en particular, las facultades previstas en el artículo 100 A. Reconoce la necesidad de combinar, a través de acciones que efectivamente protejan el medio ambiente, dos de los principales objetivos del Tratado, a saber, la realización del mercado interno y el desarrollo de normas de medio ambiente de alto nivel de protección dentro de la Comunidad. Además, la Comisión está convencida de que el desarrollo de normas de medio ambiente de alto nivel no solamente es coherente con la protección y mejora de la posición competitiva futura de la industria comunitaria, sino que, a veces, también es necesario para su existencia.

2.1.4. También es importante señalar que el artículo 130 B del Acta Única Europea subraya la importancia de la promoción de la cohesión económica y social dentro de la Comunidad y de la reducción de las disparidades regionales. Por otra parte, el capítulo relativo a la política de medio ambiente establece claramente que la Comunidad, al preparar sus medidas de medio ambiente, debe tener en cuenta entre otras cosas las condiciones del mismo en las diversas regiones de la Comunidad, así como la evolución econó-

(1) «El Consejo económico considera que la política de protección del medio ambiente de la Comunidad debe basarse en las consideraciones siguientes:

(i) tras reconocer que esta política puede contribuir a aumentar el crecimiento económico y la creación de empleo, manifiesta su determinación de considerar a esta política como un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas por la Comunidad y por sus Estados miembros;

(ii) reconoce la necesidad de que los Estados miembros emprendan una acción coherente en el marco comunitario para proteger el aire, el mar y el suelo, teniendo en cuenta que la acción aislada difícilmente puede ser eficaz y que puede llegar a ser perjudicial.

Solicita al Consejo que agilice su procedimiento y que haga todo lo posible, junto con la Comisión, para garantizar que los años próximos se caractericen por una evolución significativa de la acción comunitaria para la protección del medio ambiente en Europa y en todo el mundo.

En relación con ello, el Consejo Europeo decidió que 1987 se denominará "Año Europeo del Medio Ambiente".» Boletín de las Comunidades Europeas, marzo de 1985.

mica y social del conjunto de la Comunidad y el desarrollo equilibrado de sus regiones. Por consiguiente, es evidente que durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente, la colaboración estrecha en la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y regionales revestirá una importancia especial. La Comisión tomará las medidas necesarias para que así sea.

2.1.5. En los próximos cinco años, las actividades previstas en el Tratado modificado, dirigidas a integrar la política comunitaria de medio ambiente en las demás políticas comunitarias, irán acompañadas de una serie de medidas de medio alcance. Así, la Comisión evaluará detenidamente y desde un punto de vista crítico la política realizada en los diferentes sectores del medio ambiente con objeto de comprobar si la experiencia de legislaciones anteriores y de su cumplimiento puede sugerir nuevas estrategias, y conocer los motivos del incumplimiento de algunas partes de los programas anteriores de medio ambiente; también se estudiarán las enseñanzas del pasado que pueden utilizarse en el futuro.

2.1.6. La Comisión volverá a valorar la obligación de los Estados miembros, de conformidad con las directivas existentes, de informar sobre la aplicación de éstas. A tal fin presentará una propuesta de Directiva que generalice y racionalice la obligación general de presentar informes, y que los vincule a la elaboración, en ciclos de tres años, de informes comunitarios sobre la situación del medio ambiente. La Comisión se propone también dar más publicidad a los informes sobre las diversas directivas de medio ambiente y a los informes de la Comisión sobre los efectos de la legislación comunitaria de medio ambiente.

2.1.7. En el Acuerdo de información de 1973 (1), los Estados miembros acordaron notificar a la Comisión sus proyectos de legislación de medio ambiente a nivel nacional. Teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado modificado relativas a la política de medio ambiente y la realización del mercado interior en 1992, que implica la necesidad de preparar con el mismo calendario todas las normas necesarias de medio ambiente de nivel comunitario y relacionadas con productos, la Comisión considera que ha llegado el momento de trasformar el Acuerdo de información en un instrumento comunitario obligatorio. Consecuentemente, la Comisión presentará una propuesta de Directiva para establecer la obligación de notificar la legislación de medio ambiente propuesta, siempre y cuando ésta no se encuentre comprendida ya en las disposiciones de la Directiva 83/189/CEE (2), y hacer posible de este modo una valoración más sistemática de la necesidad de adoptar medidas de medio ambiente con un alcance comunitario.

2.2. **Aplicación de directivas comunitarias**

2.2.1. La aplicación efectiva de la legislación comunitaria de medio ambiente por todos los Estados miembros será de capital importancia para la Comunidad.

2.2.2. La incorporación de la legislación comunitaria al derecho nacional se realiza normalmente en un plazo de tiempo razonable, aunque a veces no se cumplan las fechas fijadas en las directivas; es evidente que, sobre todo los nuevos Estados miembros, deberán realizar un esfuerzo especial durante los próximos años. No obstante, la Comisión la tenido conocimiento en el pasado de un número considerable de omisiones y desviaciones de las leyes nacionales, en algunos casos de considerable importancia, y se ha visto obligada a iniciar procedimientos de inclumplimiento contra Estados miembros a fin de adecuar la legislación nacional a los requisitos del derecho comunitario.

2.2.3. Es probable que en lo sucesivo el tema de la incorporación de las directivas comunitarias en el Derecho interno sea objeto de mayor atención por parte del público interesado, dado que la Comisión ha decidido permitir el acceso del público a su base de datos, que contiene la información sobre la legislación nacional — tanto la ya existente como la adoptada en casos especiales — que aplica formalmente el Derecho comunitario.

2.2.4. Independientemente del procedimiento legal, otros temas tales como la aplicación práctica a nivel nacional de los requisitos de la legislación comunitaria y su eficacia para mejorar la calidad del medio ambiente, también plantean problemas considerables.

2.2.5. En teoría, la Comisión está facultada para comprobar si los actos comunitarios y las leyes nacionales basadas en ellos se aplican efectiva y plenamente en la práctica a nivel local y regional. Esta facultad se desprende del artículo 155 del Tratado y también de los artículos de las directivas individuales que prevén que los Estados miembros informarán a la Comisión sobre la aplicación de las directivas. Sin embargo, los informes nacionales no siempre se presentan periódicamente y, frecuentemente, no suministran detalles suficientes para que la Comisión pueda juzgar satisfactoriamente su aplicación práctica.

(1) DO nº C 9 de 15. 3. 1973.
DO nº C 86 de 20. 7. 1974.
(2) DO nº L 109 de 26. 4. 1983, p. 8.

2.2.6. Para tratar estos aspectos — cumplimiento de requisitos jurídicos y aplicación práctica — la Comisión se propone intensificar el diálogo con las administraciones nacionales (o, en su caso, regionales) de los Estados miembros con objeto de alcanzar un acuerdo plenamente armonizado sobre el enfoque de los temas jurídicos y prácticos relativos a la aplicación efectiva de los actos comunitarios y de las leyes nacionales basadas en ellos. Estas discusiones pueden permitir a determinadas administraciones beneficiarse de la experiencia de las administraciones de otros Estados miembros. También deberían evitar, en la mayor medida posible, que la Comisión tenga que aplicar los procedimientos de incumplimiento.

2.2.7. La Comisión se propone también emprender nuevas medidas para promover un mayor cumplimiento de los requisitos de la legislación comunitaria de medio ambiente, así como una aplicación más eficaz. Estas medidas incluirán:

— determinar si, en algunos casos, los inspectores comunitarios de medio ambiente deberían trabajar con funcionarios nacionales para garantizar la aplicación armonizada y eficaz del derecho comunitario;

— dar una mayor publicidad de la política comunitaria de medio ambiente y de su repercusión a nivel local, regional y nacional, a fin de despertar una mayor conciencia pública sobre la necesidad de proteger eficazmente el medio ambiente;

— estimular a las personas físicas, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales para que informen a la Comisión sobre casos de incumplimiento o de cumplimiento inadecuado, a fin de iniciar la acción correctiva necesaria;

— la organización de seminarios, jornadas y otras actividades que permitan intercambiar experiencias entre las personas y las organizaciones interesadas sobre la aplicación del Derecho comunitario y su eficacia para la mejora del medio ambiente;

— iniciar procedimientos de incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado contra Estados miembros, a fin de garantizar que los Estados miembros respetan las obligaciones que les incumben con arreglo al Derecho comunitario.

2.2.8. La Comisión está convencida de que la aplicación plena y eficaz de los actos comunitarios de medio ambiente por parte de todos los Estados miembros es un tema de importancia primordial; y de que ello mejorará considerablemente la calidad del medio ambiente, contribuirá a una mayor integración de las políticas y acciones nacionales de medio ambiente y reforzará la cohesión de la Comunidad. Por consiguiente, considerará que la aplicación del Cuarto programa es una prioridad.

2.3. **Integración en otras políticas comunitarias**

2.3.1. Si bien es cierto que una política de medio ambiente correcta sólo es posible si se progresa al mismo tiempo en el campo económico y social, también es cierto que el progreso económico y social duradero sólo es posible si los aspectos medioambientales se tienen en cuenta como un elemento esencial del desarrollo económico y social. Esto ha sido reconocido por el Consejo Europeo al afirmar su determinación de considerar la política de protección del medio ambiente como un componente esencial de las políticas económica, industrial, agrícola y social aplicadas por la Comunidad y sus Estados miembros.

2.3.2. Por consiguiente, avanzar hacia la realización práctica de este objetivo — inicialmente, a nivel de las propias políticas y actuaciones comunitarias — constituirá un aspecto central del esfuerzo de la Comisión durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente; en segundo lugar, a nivel de las políticas aplicadas por los Estados miembros; y, lo antes posible, de modo generalizado para que la evolución económica y social global en toda la Comunidad, ya sea impulsada por órganos públicos o privados, o de carácter mixto, incluya plenamente en su planificación y ejecución las exigencias de medio ambiente.

2.3.3. En relación con estas iniciativas de amplio alcance, los proyectos serán objeto de una prioridad evidente; también se garantizará que la realización práctica de cualquier inciativa tenga en cuenta los requisitos de protección del medio ambiente. Pero el interés de la Comisión se ampliará, lo antes y más rápidamente posible, a las políticas, las declaraciones de intenciones, los planes y sus aplicaciones, los procedimientos y los programas (tanto sus objetivos globales como sus elementos secundarios), así como a los proyectos individuales.

2.3.4. En lo que se refiere a las políticas comunitarias, los proyectos y programas financiados por los fondos estructurales y otros fondos comunitarios revisten una importancia especial. La adopción reciente de acuerdos permanentes para la coordinación estrecha de las operaciones realizadas bajo los auspicios de todos los fondos estructurales será de gran ayuda para determinar las necesidades en relación con el medio

ambiente. Dentro del marco de estos acuerdos de coordinación, la Comisión se ocupa de elaborar procedimientos internos eficaces que garanticen que las necesidades de protección del medio ambiente se tienen en cuenta en los procesos de valoración y aprobación de propuestas de actividades financiadas por dichos fondos. Estos procedimientos se basarán exactamente en la Directiva 85/377/CEE (1) relativa a la evaluación de la repercusión sobre el medio ambiente. También preverán la obligación de realizar evaluaciones del efecto sobre el medio ambiente en casos apropiados. Tras la adopción de estos procedimientos relacionados con las propias políticas comunitarias, la Comisión estudiará la ampliación de su aplicación y presentará las propuestas adecuadas al respecto.

2.3.5. Sin embargo, la evaluación de las propuestas de actuación desde un punto de vista medioambiental no es suficiente para garantizar la inclusión adecuada de los requisitos de protección del medio ambiente en otras áreas políticas. A modo de ejemplo para ilustrar la naturaleza de las iniciativas que deben tomarse para garantizar la inclusión plena de estos requisitos en la planificación y ejecución de la actividad económica y social dentro de la Comunidad, en los apartados siguientes se indican las intenciones de la Comisión en relación con áreas políticas determinadas en las que, desde el punto de vista de la Comisión, son necesarias medidas específicas.

2.3.6. *Agricultura* — El paisaje europeo, tan admirado, ha sido formado y modelado por la agricultura a través de los siglos. Sin embargo, el perfeccionamiento de las modernas prácticas de cultivo plantea problemas que requieren soluciones urgentes. La utilización inadecuada de la tierra es perjudicial para la calidad del paisaje y de las zonas de interés especial de conservación; el empleo inadecuado de productos químicos y el vertido incontrolado de desechos agrícolas contaminan las aguas y perjudican a la vida silvestre. La Comisión ya ha anunciado sus propuestas iniciales [después de la publicación de su Libro Verde sobre «Perspectivas de la política agrícola común» (2) y su posterior Comunicación «El futuro de la agricultura comunitaria» (3)] para garantizar que la política y las prácticas agrícolas en la Comunidad respeten el medio ambiente y mantengan el patrimonio inapreciable de paisajes y especies. Dichas propuestas se centran en medidas «de apoyo a la agricultura en las áreas donde dicho apoyo es esencial para la planificación del empleo de la tierra, el mantenimiento del equilibrio social y la protección del medio ambiente y del paisaje» y en la necesidad de que «los agricultores adquieran mayor conciencia de los temas medioambientales».

2.3.7. En el documento COM(85) 750, la Comisión expuso claramente su opinión de que para alcanzar un equilibrio adecuado entre el desarrollo agrícola y la necesidad de conservar el medio ambiente natural, que algunas veces entran en conflicto, son necesarias una serie de medidas relacionadas con la utilización de los productos químicos agrícolas, el tratamiento de los desechos agrícolas y la conservación de las especies, el entorno natural y el paisaje. En relación con los proyectos y programas agrícolas y forestales a gran escala, la Comisión ha expuesto claramente en numerosas ocasiones que será necesario efectuar valoraciones de la repercusión sobre el medio ambiente. Tal como se indica en la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la actuación comunitaria en el sector fortestal (4), la ampliación de las zonas forestales en la Comunidad es deseable por diversas razones, entre las que se incluye la contribución que ello podría suponer para la protección y la mejora del medio ambiente. La Comisión presentará lo antes posible las propuestas pertinentes en la materia.

2.3.8. Por otra parte, la vigilancia sistemática del proceso de desaparición del bosque es una medida esencial que debe acompañar a las medidas de control de la contaminación atmosférica; desde hace tiempo se han presentado al Consejo propuestas al respecto (también relativas al control de los incendios forestales); la Comisión subraya la necesidad de que se adopten en breve plazo.

2.3.9. *Industria* — La integración de consideraciones de medio ambiente en la política industrial debe considerarse en un contexto mucho más amplio que el de la prevención o el control de la contaminación y de los procedimientos de evaluación de su repercusión sobre el medio ambiente. La ubicación y el diseño de las instalaciones industriales, la elección industrial relativa a productos y procesos y el sistema de gestión de sus residuos deben estar condicionados por consideraciones de medio ambiente. Por su parte, la función de la industria consiste en generar la riqueza que posibilita entre otras cosas la inversión necesaria en medio ambiente.

2.3.10. La política de la Comisión consiste en elaborar propuestas de legislación sobre protección del medio ambiente, en estrecha colaboración con la industria. Uno de los objetivos consistirá, cuando sea posible, en notificar los posibles cambios de legislación de los que resulten normas o requisitos de medio ambiente estrictos, con la suficiente anticipación para que la industria pueda adaptar y tener en cuenta las nuevas normas en las inversiones, la política y la planificación de productos que realice en el futuro.

(1) DO nº L 175 de 6. 7. 1985.
(2) COM(85) 333 de 13. 7. 1985.
(3) COM(85) 750 de 18. 12. 1985.
(4) COM(86) 26 de 31. 1. 1986.

2.3.11. Sin embargo, no todo consiste en legislar. Es evidente que las normas de medio ambiente serán cada vez más estrictas y que la demanda pública de mejor calidad del medio ambiente continuará creciendo. Por consiguiente, es de primordial importancia que la industria tome progresivamente, por su propia iniciativa e interés, las medidas necesarias para integrar las consideraciones medioambientales en sus políticas, procedimientos y prácticas operativas propias. Numerosas empresas industriales han adoptado ya medidas importantes en este sentido; también lo han hecho algunos bancos, compañías de seguros, etc. Sin embargo, la necesaria y plena integración de las exigencias de protección del medio ambiente en las actividades económicas y sociales sólo se conseguirá cuando esta actitud se generalice. A tal fin, durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente, la Comisión trabajará en estrecha colaboración con la industria en el desarrollo de las orientaciones adecuadas y los códigos de comportamiento, a fin de promover dicha evolución lo antes posible.

2.3.12. En el momento de realizar esta tarea, será necesario reconocer que los problemas más graves derivados de la necesidad de adoptar normas cada vez más estrictas recaen en las industrias más anticuadas que realizan procesos de restructuración y poseen instalaciones anticuadas importantes. Por el contrario, algunas de las industrias nuevas que las sustituyen utilizan tecnologías innovadoras que, por su propia naturaleza, son menos contaminantes y plantean menos problemas de medio ambiente que algunas de las industrias viejas a las que sustituyen. Además, la industria de gestión del medio ambiente (por ejemplo, los equipos de control de contaminación) pueden utilizar y de hecho utilizan algunas técnicas innovadoras, aunando así una mejor gestión del medio ambiente con la innovación tecnológica.

2.3.13. Dejando aparte la cuestión de si una industria concreta puede sastisfacer la demanda de normas de medio ambiente más estrictas, la Comisión está convencida de que, en conjunto, la competitividad de la industria comunitaria en los mercados mundiales en la década de los noventa, dependerá en parte de que sus productos se atengan a normas de medio ambiente al menos tan estrictas como las de sus competidores. Si no se progresa en este sentido, los productores de la Comunidad no sólo perderán su terreno dentro de los mercados internacionales sino también dentro del mercado interno. Además, hay que reconocer que la contaminación supone una pérdida de recursos que con frecuencia está relacionada con tecnologías obsoletas. Por ambos motivos, la imposición de normas ambiciosas en materia de medio ambiente durante el resto de la década de los ochenta, que estimulará la innovación tecnológica al cumplirlas, protegerá a largo plazo los mercados y los puestos de trabajo. Estas normas nuevas representarán un auténtico reto para la industria, pero también ofrecerán oportunidades reales.

2.3.14. La mayor exigencia en las normas de medio ambiente puede ofrecer oportunidades de crecimiento especialmente a las pequeñas y medianas empresas. La Comunidad ha reconocido la importancia de estas empresas para el crecimiento económico y la creación de empleo en general en Europa. Las demandas muy específicas de mejora de productos, innovación y producción industrial, originadas por normas más estrictas de protección del medio ambiente, pueden ser satisfechas sobre todo por las empresas más pequeñas, que tienen la flexibilidad necesaria para responder a dichas demandas. Así, la consecuente creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas constituirá una contribución significativa a la economía europea en los próximos años. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas no podrán dejar de cumplir normas de medio ambiente cada vez más estrictas aun cuando puedan tener dificultades para hacerlo. En algunos casos, las autoridades públicas tendrán que ayudar a dichas empresas a realizar la inversión necesaria para cumplir esas normas. Al mismo tiempo, es de la incumbencia de los legisladores, tanto a nivel comunitario como nacional, tener en cuenta las cargas financieras que la legislación impone a este tipo de empresas. Estas normas de alto nivel de protección del medio ambiente se deberán establecer de la manera menos burocrática y financieramente más eficaz posible.

2.3.15 *Política de competencia* — Reconociendo su importancia en términos de interés común europeo, la Comisión ha autorizado, desde 1974 y bajo ciertas condiciones, ayudas estatales destinadas a promover la protección del medio ambiente. El objetivo de la autorización de ayudas estatales limitadas con dicho fin consiste, por una parte, en promover la introducción de normativas que garanticen una verdadera protección del medio ambiente, así como su respectiva adaptación industrial, y, por otra parte, en conducir finalmente a la promoción del principio de «quien contamina paga». El marco legal que rige la aprobación de dichas ayudas expira el 31 de diciembre de 1986 y la Comisión está estudiando actualmente la posibilidad de prolongarlo.

2.3.16. *Política regional* — Una de las políticas comunitarias más importantes es la política de desarrollo regional dirigida a promover el desarrollo económico de las regiones comunitarias menos desarrolladas o con una situación económica desfavorable, promoviendo así la convergencia económica. Muchos de los proyectos financiados por el Fondo Regional son proyectos de infraestructura a escala relativamente grande; muchas de las áreas que reciben ayuda incluyen zonas importantes o sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, por lo que la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en la planificación y la ejecución de las políticas y programas de desarrollo regional (y también de los proyectos individuales) es especialmente importante. Los procedimientos a que se refiere el apartado 2.3.4 anterior deben garantizar satisfactoriamente esta integración.

2.3.17. No obstante, la interacción entre política regional y política de medio ambiente no se agota en este aspecto esencialmente preventivo. En las zonas económicamente menos desarrolladas de la Comuni-

dad, la introducción de las mejoras necesarias en materia de medio ambiente puede retrasarse debido a su repercusión financiera sobre las empresas existentes. Además, las autoridades de determinadas zonas comunitarias se enfrentan ya a problemas económicos a la hora de aplicar las medidas comunitarias, especialmente en relación con la instalación de la infraestructura básica de medio ambiente. A fin de superar estas dificultades, la Comisión presentará una propuesta de programa comunitario dentro del marco del Fondo Regional, que tendrá por objetivo ayudar a las zonas desfavorecidas de la Comunidad en la aplicación de las directivas comunitarias de medio ambiente, promoviendo así tanto el desarrollo socioeconómico de dichas áreas como la política comunitaria de medio ambiente. En los apartados 2.5.4 y 5.4.6 siguientes, se expone esta intención ya anunciada en el documento COM(86) 76. La Comisión espera poder presentar propuestas concretas durante la primera mitad de 1987. Con arreglo al marco establecido por la Resolución del Consejo de 17 de febrero de 1983 que adoptó el Tercer programa comunitario en materia de medio ambiente (1), la Comisión quiere guiarse entre otras cosas, por la necesidad de tener en cuenta las diferentes condiciones económicas y ecológicas y las diferentes estructuras existentes en la Comunidad.

2.3.18. *Energía* — La producción de energía depende en gran medida del uso de los combustibles sólidos y, por consiguiente, las cuestiones de contaminación atmosférica afectan inevitablemente a la política energética. Por su parte, los requisitos de protección del medio ambiente influyen sobre los costes de la energía y la posición competitiva entre las diferentes fuentes de energía. Tal como se declara en la reciente Comunicación de la Comisión sobre los nuevos objetivos energéticos de la Comunidad (2), es especialmente importante la realización equilibrada de los objetivos de las políticas de medio ambiente y energía. La conservación de la energía y las fuentes energéticas alternativas no fósiles contribuirán a mejorar la calidad del aire. Existen tecnologías para reducir de forma significativa y con costes moderados las emisiones contaminantes procedentes de centrales eléctricas que utilizan combustible fósil; las propuestas de la Comisión para la reducción de las emisiones procedentes de grandes instalaciones de combustión (véase sección 4.1.4.) tienen en cuenta estas tecnologías.

2.3.19. El uso de una energía nuclear segura, especialmente dentro de la Comunidad, se discutirá sin duda detenidamente en el curso del análisis de gran alcance que se está llevando a cabo, tal como se anunció en la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las consecuencias del reciente accidente de Chernobyl (3). En el contexto de este análisis, se examinarán determinadas medidas de protección del medio ambiente y se elaborarán propuestas pertinentes [véanse apartados 4.1.7, 4.2.2, 4.3.8, 5.3.7 y 7.1.6 (segundo punto)] en relación con la posible aplicación a las centrales nucleares de enfoques elaborados sobre normas de emisión y criterios de seguridad para la industria no nuclear: vertido de desechos en el mar y transporte de materiales peligrosos (incluidos los materiales nucleares).

2.3.20. En cuanto a las perspectivas futuras, es evidente que pueden surgir problemas graves derivados del uso de combustibles sólidos si el aumento de los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera y el efecto «Greenhouse» tienen (como temen algunos científicos) una repercusión grave sobre el clima y la productividad agrícola a nivel mundial. Si la investigación científica confirma en el futuro que esto es probable, la Comunidad deberá preparar las posibles respuestas y estrategias energéticas alternativas. La Comisión continuará sus estudios en este contexto.

2.3.21. Por consiguiente, es evidente que en general todas las medidas adoptadas en el ámbito de la política energética deben considerarse desde el punto de vista tanto medioambiental como económico (y viceversa). Se ha alcanzado un cierto grado de integración, pero, tal como se ha indicado, pueden surgir problemas importantes en el futuro. La gestión de los desechos nucleares, que es objeto de un programa comunitario de investigación, así como de un Plan comunitario (1988/1992), sigue siendo un tema central de preocupación en materia de medio ambiente. Será necesario reforzar la política comunitaria basándose en los resultados de los trabajos ya realizados, especialmente dentro del marco de los programas de investigación de la Comunidad, con miras a desarrollar orientaciones o pautas precisas, a nivel comunitario, para la eliminación de los mencionados desechos.

2.3.22. *Mercado interior* — La realización del mercado interior en 1992 es un compromiso asumido por la Comunidad y uno de los retos más importantes a los que ésta se enfrenta. Para alcanzar esta meta se requiere la ayuda y el apoyo activos de las demás políticas comunitarias. En el ámbito de la política de medio ambiente, el efecto potencial más importante de la realización del mercado interno estará en rela-

(1) DO nº C 46 de 17. 2. 1983.
(2) COM(86) 245 de 28. 5. 1986.
(3) COM(86) 327 de 12. 6. 1986.

ción con las normas referentes a productos. En casos importantes, las normas nacionales difieren bastante entre sí, en particular con respecto a la protección del medio ambiente. En este caso, resulta primordial buscar previamente, a nivel comunitario, la armonización de dichas normas que pueda ser necesaria por motivos medioambientales. El Acta Única Europea establece que la aproximación de legislaciones en materia de protección del medio ambiente se basará en un alto nivel de protección (véase apartado 1.5). La Comisión presentará propuestas pertinentes durante el período del Cuarto programa de medio ambiente, entre el momento presente y 1992.

2.3.23. *Transporte* — Existe una estrecha interacción entre el transporte y el medio ambiente. El transporte, en su sentido más amplio, está en el origen de numerosos temas de medio ambiente (ruido, contaminación atmosférica, consecuencias sobre el paisaje, etc.), pero también puede contribuir directa y positivamente a la creación o a la mejora de algunos medios naturales. Al existir mayores posibilidades de acceso, la gente puede conocer y disfrutar de zonas importantes desde el punto de vista del medio ambiente. Por otra parte, es evidente que las conexiones de transportes mal concebidas pueden tener efectos destructivos sobre la calidad del medio ambiente. También es importante mejorar la adaptación de los vehículos a las necesidades del medio ambiente y, como ya se ha mencionado, la acción en este sentido es posible. Ahora bien, las conexiones de la infraestructura de transportes deben ser objeto de una atención especial con vistas a disminuir las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y a aumentar al máximo los efectos positivos. Dichas conexiones serán objeto, prácticamente en todos los casos, de una evaluación previa de su repercusión sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva 85/337/CEE. La Comisión velará por que se preste una atención creciente a estas interacciones, cuya importancia será cada vez mayor dado el nuevo impulso de desarrollo de la política común de transportes.

2.3.24. *Turismo* — De igual manera, la repercusión del turismo sobre el medio ambiente, y viceversa, es un tema de gran interés, sobre todo con respecto a la necesidad de mantener y mejorar la calidad del patrimonio natural y arquitectónico de Europa.

2.3.25. *Política social* — Hay que reconocer la función esencial desempeñada por la política de protección del medio ambiente en el ámbito de la política social. Las conexiones son numerosas, especialmente en el sector de la protección del trabajo, de la educación profesional y de las condiciones generales de trabajo. El sector de la formación en medio ambiente y la cuestión de hasta qué punto las políticas de medio ambiente pueden crear empleo (apartados 2.4.6 y 2.4.7) son especialmente importantes para la política social. Por ello deben coordinarse en la medida de lo posible la ejecución de la política social y los programas de medio ambiente. Es necesario tomar nuevas medidas en el ámbito de la protección del medio ambiente con repercusiones importantes para la política social, especialmente en lo que se refiere a la función y la categoría de los responsables de las plantas industriales, con vistas a la correcta aplicación de las normativas de protección del medio ambiente.

2.3.26. *Protección del consumidor* — Las medidas en el sector de la protección del consumidor tienen gran capacidad de incorporar una dimensión medioambiental contribuyendo de este modo a la política comunitaria de medio ambiente. Los programas de educación e información del consumidor, algunos de los cuales se promueven mediante instrumentos comunitarios, deberían tener en cuenta los aspectos de medio ambiente de los productos y servicios, así como las necesidades del consumidor. La preocupación legítima por la seguridad de los productos, por ejemplo en el sector de los cosméticos, tiene también sus repercusiones sobre el medio ambiente. Lo mismo ocurre con los intereses típicos del consumidor tales como la calidad del agua potable, el diseño y la caducidad de los productos. La Comisión adoptará las medidas para garantizar una estrecha coordinación de las políticas en estos sectores.

2.3.27. *Cooperación en materia de desarrollo* — La integración de los requisitos de protección del medio ambiente de los programas comunitarios de desarrollo es especialmente importante debido a que numerosos problemas del Tercer Mundo son básicamente problemas de medio ambiente. Por consiguiente, para remediar eficazmente los problemas de desarrollo, son esenciales las políticas dirigidas expresamente a proteger y mejorar el medio ambiente, así como a crear las condiciones para un crecimiento económico mantenido.

2.3.28. *Aspectos generales* — En general, la Comisión velará por que se adopten las medidas para integrar los requisitos de protección del medio ambiente en la planificación y la ejecución de las políticas económica, industrial, agrícola y social, tal como lo establecen las conclusiones del Consejo Europeo a que se refiere el apartado 2.3.1. Inicialmente, tal como se indica en el apartado 2.3.2, el interés se centrará en las políticas comunitarias; a tal fin, la Comisión desarrollará procedimientos y prácticas internos para garantizar que dicha integración de los factores de medio ambiente se realice cotidianamente respecto de las demás políticas. Durante el período del Cuarto programa de medio ambiente, la Comisión desarrollará también orientaciones, procedimientos y otros instrumentos que puedan contribuir a una integración similar en las políticas aplicadas por los Estados miembros, tanto en lo que respecta a los operadores económicos públicos como a los privados.

2.4. **Aspectos económicos y laborales de las políticas y medidas de medio ambiente**

2.4.1 Las medidas de medio ambiente son un elemento integrante de la actividad económica de la Comunidad dado que la protección del medio ambiente mejora la calidad de vida y protege los recursos naturales, permitiendo así obtener plenamente los beneficios de la actividad económica en forma de modelos perfeccionados de crecimiento económico y de empleo, con los consiguientes efectos positivos sobre la competitividad de la industria. Sin embargo, la Comisión es consciente de la dificultad de elaborar un balance de los efectos positivos y negativos sobre la economía y el empleo producidos por las políticas y las acciones de medio ambiente. Para que dicho balance sea válido, es esencial que los beneficios (y también los costes) de las medidas de medio ambiente se tengan en cuenta en su totalidad en los procesos de toma de decisiones, tanto si pueden medirse en términos económicos como si no.

2.4.2. En este contexto, es de capital importancia que las modificaciones del Tratado de Roma acordadas por los gobiernos de los Estados miembros se dirijan entre otras cosas a que las acciones comunitarias de medio ambiente tengan en cuenta los beneficios y costes potenciales de la acción o de la falta de acción. La Comisión procurará desarrollar métodos de evaluación que faciliten esta tarea y que, en la medida de lo posible, garanticen la preparación de un análisis costes-beneficios en el que se basarán las propuestas en materia de medio ambiente.

2.4.3. Tales evaluaciones deberán tomar en consideración los efectos tanto a largo como a corto plazo. Evidentemente, la Comisión reconoce que los beneficios económicos derivados del cumplimiento estricto de los requisitos de protección del medio ambiente no estarán libres de costes a corto plazo. En algunos casos, pueden plantearse problemas a corto plazo relativos a la financiación y a la competitividad. En otros casos, la tasa de ganancias de inversión permitirá obtener beneficios económicos (y de medio ambiente) a corto plazo. Por último, en otros casos, los costes a corto plazo de la aplicación de medidas de medio ambiente podrán compensarse con los beneficios económicos a largo plazo (si, por ejemplo, se estimula el desarrollo y se introducen tecnologías de ahorro o ventajas competitivas en mercados regulados por normativas estrictas de medio ambiente).

2.4.4. Aunque los beneficios económicos derivados de las medidas de medio ambiente sólo pueden obtenerse a largo plazo, existen otras razones medioambientales y económicas importantes para realizar las inversiones necesarias. La OCDE ha manifestado que «los beneficios que se derivan de las medidas de medio ambiente (incluidos los costes por daños evitados) han sido, en general, superiores a sus costes». En todo caso, es muy importante calcular y disponer, con fines comparativos, de los costes que se producen como consecuencia de no realizar una acción de medio ambiente.

2.4.5. No obstante, también hay que tener presente que los costes a corto plazo derivados de la introducción de nuevas normas de medio ambiente pueden tener efectos negativos sobre la competitividad de determinadas empresas que deben cumplir dichas normas. Por ello, hay que prestar atención no sólo a la naturaleza y niveles de las normas de medio ambiente que deberán introducirse, sino también al calendario de aplicación. Por consiguiente, la Comisión, en el desarrollo de las medidas de medio ambiente, procurará garantizar que los objetivos y los medios estén al alcance de la industria y que las empresas dispongan de un período razonable de tiempo para adaptarse a las nuevas normas. La adaptación a las nuevas normas de medio ambiente puede beneficiarse, en determinadas circunstancias, de ayuda financiera (véase sección 2.5).

2.4.6. En lo que se refiere al empleo, la opinión claramente definida de la Comisión es que una política de medio ambiente fortalecida tendrá, en general, efectos positivos sobre la creación de empleo a través de la infraestructura del medio ambiente y de la inversión, así como de la fabricación de nuevos productos directamente relacionados con la mejora de la calidad del medio ambiente. Las normativas de medio ambiente que aumentan los costes industriales pueden producir un efecto negativo a corto plazo sobre el empleo, pero, por otra parte, ya se ha puesto de manifiesto en ocasiones anteriores que las políticas de medio ambiente han producido, probablemente, un efecto marginal global positivo sobre el empleo. Lo cierto es que muchas medidas de medio ambiente pueden producir efectos positivos directos e indirectos sobre la creación de empleo (tal como ocurre con las concebidas para remediar el deterioro del centro de las ciudades, para reutilizar las tierras abandonadas o para remediar los daños en el paisaje de las zonas con bellezas naturales), pero, hasta el momento, se han utilizado de forma inadecuada. En general, las medidas de medio ambiente deben estructurarse de tal manera que la repercusión sobre el empleo sea lo más positiva posible.

2.4.7. Por consiguiente, la Comisión propondrá en breve un programa de «proyectos de demostración» de alcance comunitario y de cinco años de duración en todos los Estados miembros, dirigido a demostrar que las medidas de medio ambiente y la aplicación de políticas de medio ambiente pueden crear puestos de trabajo así como una amplia experiencia e información que la industria y los Estados miembros podrán utilizar en el futuro.

2.5 **Instrumentos económicos**

2.5.1. Para mejorar o mantener la calidad del medio ambiente pueden utilizarse diversas medidas y procedimientos que incluyen, como es lógico, la regulación legal relativa a productos, procesos, emisiones y desechos, así como los diversos instrumentos económicos (tales como impuestos, cargas, ayudas estatales, permisos de vertido transferibles) y acuerdos con los contaminadores. La elección del instrumento o de los instrumentos más adecuados en cada caso particular dependerá de las circunstancias y del marco jurídico y administrativo, así como de la naturaleza del problema de medio ambiente de que se trate.

2.5.2. La Comunidad desempeña una función importante en el desarrollo de los instrumentos de control económico de la contaminación, así como en la elaboración de orientaciones para el empleo de los mismos en la aplicación de la legislación comunitaria. Todas las medidas de este tipo deberán aplicarse de conformidad con los principios de la política comunitaria de medio ambiente y, en particular, con el principio de «quien contamina paga», y desde un enfoque preventivo.

2.5.3. La Recomendación de 1975 relativa a la distribución de costes (1) prevé la imposición de gravámenes en determinadas circunstancias. La Comisión se propone continuar los trabajos en este ámbito con vistas a desarrollar la aplicación de los instrumentos económicos que refuerzan la legislación comunitaria. La Recomendación de 1975 también prevé ayudas estatales para las medidas de control de la contaminación en los casos en que se admiten excepciones del principio «quien contamina paga». Dentro del marco establecido por la Comisión, los Estados miembros pueden prestar asistencia financiera limitada para facilitar la introducción de normativas nuevas de control de la contaminación en las plantas ya existentes. Este marco expira el 31 de diciembre de 1986 y la Comisión está estudiando actualmente la conveniencia de prolongarlo.

2.5.4. La Comisión también está considerando otras disposiciones relativas a la ayuda en favor de medidas de control de contaminación y presentará (véase apartados 2.3.16) una propuesta de programa comunitario dentro del marco del Fondo Regional para mejorar la infrastructura de medio ambiente y ayudar a la aplicación de las directivas comunitarias de medio ambiente en las zonas más desfavorecidas de la Comunidad.

2.5.5. Por último, la Comisión se propone considerar el alcance de una nueva definición del término «responsabilidad» en el ámbito del medio ambiente (incluida la posibilidad de que el contaminador asuma uma amplia responsabilidad por los daños causados por productos o procesos) y centrar su atención en la coordinación de los instrumentos en caso de efectos transfronterizos, en relación con normas de productos o contaminación transfronteriza.

2.5.6. En concreto, la Comisión se propone considerar el empleo de instrumentos económicos como posible medio de aplicación de la política comunitaria en los sectores de la contaminación atmosférica (véase sección 4.1), contaminación de las aguas (véase sección 4.2), protección contra el ruido (véase sección 4.5), protección natural (véase sección 5.1) y gestión de desechos (véase sección 5.3).

2.6. **Información y educación**

2.6.1. Se ha mencionado la necesidad de mayor transparencia en el proceso de elaboración y aplicación de las normas existentes, especialmente en lo que se refiere a la información pública. En este contexto, es preciso que los individuos y los grupos aprovechen las posibilidades que les ofrecen las normativas nacionales para defender sus derechos o intereses en los procedimientos administrativos. En opinión de la Comisión, hay que prestar especial atención a las situaciones en que el acceso a la información es un elemento de mayor protección del hombre o del medio ambiente, mediante la aplicación de normativas o por otros procedimientos. También es preciso considerar el acceso a la información en los casos de contaminación transfronteriza.

2.6.2. En opinión de la Comisión, se deberían tomar medidas para mejorar el acceso público a la información que poseen las autoridades de medio ambiente, protegiendo al mismo tiempo la información que justificadamente puede considerarse confidencial. La Comisión estudiará la necesidad y la conveniencia de una «ley de libertad de información en materia de medio ambiente» comunitaria y presentará las propuestas pertinentes al respecto.

2.6.3. Al margen de la cuestión del establecimiento de derechos de acceso a la información, es indudable que la amplia difusión de información sobre los problemas, las políticas y los programas de medio ambiente puede contribuir en gran medida a apoyar la evolución y la aceptación pública de las medidas necesarias en materia de medio ambiente. Hasta el momento no se ha avanzado suficientemente en este aspecto, aunque hay que señalar que una serie de Estados miembros publican periódicamente informes nacionales sobre la «situación del medio ambiente». Por su parte, la Comisión publicará en el futuro informes

(1) DO nº L 194 de 25. 7. 1975.

sobre la «situación del medio ambiente» en un ciclo de tres años que comienza en 1987, basados en la información facilitada por los Estados miembros según las disposiciones de las directivas comunitarias, así como en la información disponible gracias al desarrollo progresivo del Sistema de información comunitaria sobre la situación del medio ambiente y de los recursos naturales (CORINE) (1) (véase apartado 2.6.6).

2.6.4. En general, la Comisión se propone revisar el conjunto de su sistema de difusión de información sobre los temas de medio ambiente. Es posible todavía mejorar la información al público para lograr así una opinión pública favorable a las políticas rigurosas de medio ambiente. Tal como se indica en la sección 2.2, la Comisión tiene la intención de garantizar la publicación adecuada de muchos más de los numerosos informes sobre los aspectos científicos, técnicos y económicos, preparados para los servicios de la Comisión (pero que pueden tener interés fuera de ellos) durante la preparación de las propuestas de políticas. La Comisión también apoya actualmente una nueva revisión de la política y la legislación de medio ambiente en la Comunidad. Además, con objeto de aumentar la eficacia de las acciones relativas a la información, la Comisión efectuará una mejor coordinación entre la Dirección General de Información, Comunicación y Cultura y otros servicios interesados.

2.6.5. El Año europeo del medio ambiente (EYE) (véase sección 8), cuyo objetivo principal es convencer a los individuos en el conjunto de la Comunidad de la importancia del medio ambiente y modificar las actitudes (tanto sociales como individuales) sobre la necesidad de normas estrictas de protección del medio ambiente, constituye un desafío y ofrece la oportunidad de mejorar espectacularmente los logros del pasado transmitiendo información importante sobre los problemas y temas de medio ambiente de forma que sea accesible a todos los sectores sociales; de este modo, se les planteará la necesidad de comprometerse en la acción (tanto durante EYE como después de este año) dirigida a obtener resultados prácticos.

2.6.6. En cuanto a los datos fundamentales relativos a parámetros de medio ambiente, el sistema de información comunitaria sobre la situación del medio ambiente (CORINE) reviste una importancia particular. El objetivo principal de CORINE es garantizar la disponibilidad de una base sólida de información comparable sobre medio ambiente dirigida a los sectores económicos y de toma de decisión del conjunto de la Comunidad, así como contribuir a la elaboración de la dimensión medioambiental en las demás políticas. La aplicación práctica del programa CORINE está en marcha y se seguirá desarrollando durante el Cuarto programa de medio ambiente. Al término del período de trabajo a que se refiere la Decisión del Consejo, la Comisión informará al Consejo y presentará propuestas para garantizar la disponibilidad en toda la Comunidad de una amplia gama de datos actualizados y comparables sobre medio ambiente y recursos naturales, que se presentará de forma que constituya una gran ayuda para los responsables de la toma de decisiones.

2.6.7. Simultáneamente, y con vistas a completar la información existente en el marco del programa CORINE, la Comisión tiene la intención de reforzar los aspectos de medio ambiente del programa estadístico de la Comunidad Europea. A este respecto, se ha propuesto, en particular, desarrollar la información sobre las relaciones entre la economía y el medio ambiente.

2.6.8. La educación en medio ambiente es fundamental para sensibilizar al público sobre los temas medioambientales. Como ya se ha señalado, todos debemos reconocer que podemos contribuir, con nuestro propio comportamiento, a crear mejores condiciones del medio ambiente; el período educativo es la fase más adecuada para inculcar esta actitud. La educación en medio ambiente, cuyas características ya se trataron en anteriores programas, seguirá mereciendo el apoyo a nivel comunitario. En los últimos ocho años, se ha creado una red de escuelas piloto (inicialmente a nivel primario y después a nivel secundario) que han recibido un apoyo muy importante de los Estados miembros. Se han acumulado experiencias muy valiosas. La Comisión se propone publicar, durante el Año europeo del medio ambiente, un informe completo sobre el trabajo realizado hasta la fecha por la red de escuelas piloto y las enseñanzas extraídas. También presentará una comunicación al Consejo en la que se indique básicamente el modo de consolidar y ampliar dicha red al nivel superior de educación, exponiendo la experiencia adquirida hasta la fecha y la evolución reciente en el ámbito de la ciencia de la educación.

2.6.9. La función de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de la política y del pensamiento en materia de medio ambiente es fundamental. El desarrollo y la aplicación de la política de medio ambiente hacen necesario conciliar los intereses contrapuestos de los grupos económicos y sociales. Tam-

(1) Decisión nº 338/85/CEE, DO nº L 176 de 6. 7. 1985.

bién deben tenerse en cuenta los intereses de las ramas específicas de la industria, incluidos los sindicatos y la dirección, así como las diferentes situaciones de los Estados miembros, sin olvidar las posturas de los grupos de presión que defienden intereses específicos o sectoriales. En estas situaciones complejas, es fundamental la existencia de organizaciones no gubernamentales que puedan representar los intereses generales del medio ambiente y actuar junto con los órganos de decisión política. Por este motivo, la Comisión proseguirá sus contactos constructivos y permanentes, así como sus intercambios con las organizaciones de medio ambiente a nivel europeo y, en particular, con la Oficina Europea de Medio Ambiente.

2.6.10. Las federaciones de industria (por ejemplo UNICE) y los órganos sindicales (por ejemplo ETUC) se esfuerzan cada vez más por colaborar tanto a nivel nacional como europeo en la formulación y ejecución de la política de medio ambiente. La Comisión considera muy importante fortalecer y organizar eficazmente su cooperación tanto con las federaciones de industria como con los sindicatos y proseguirá sus esfuerzos a tal fin. A este respecto, la Comisión tiene la intención de hacer el mayor uso posible de las contribuciones efectuadas por la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

3. ENFOQUES DE LA PREVENCIÓN Y DEL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

3.1. **Principios generales**

3.1.1. Las políticas de medio ambiente se conciben y aplican en etapas que van desde la percepción de un problema medioambiental (puede ser un problema actual o — con preferencia — sólo potencial) hasta la adopción y ejecución de la medidas necesarias correctivas o preventivas. El objetivo básico de estas medidas es prevenir daños al hombre y al medio ambiente o, cuando el daño ya está hecho, remediarlo.

3.1.2. En la práctica, la naturaleza de las medidas necesarias para remediar los problemas de la contaminación varía considerablemente entre otras cosas según la naturaleza de los efectos perjudiciales observados o previstos, sus causas y el origen del problema. Así, por ejemplo, un problema de contaminación podrá ser, según sus características:

— agudo o crónico;

— localizado o dispersado geográficamente;

— relacionado inicialmente con un único contaminante o con combinaciones de contaminantes;

— concentrado en un medio (aire, agua o tierra) o afectar a varios, y/o incluir el movimiento de contaminantes entre medios. Además, el origen de un problema de contaminación puede ser puntual o difuso, fijo o móvil y, por último, puede estar relacionado principalmente con un sector industrial o con varios.

3.1.3. Teniendo en cuenta esta complejidad, es lógico y adecuado que en la práctica varíe la intensidad de los enfoques del control de la contaminación, según las posibilidades técnicas, administrativas y jurídicas de las medidas de control, así como según la distribución de los efectos de la contaminación y de las medidas de control. No obstante, hay que reconocer que los distintos enfoques no reflejan diferencias en cuanto a los principios fundamentales. Así, por ejemplo, una medida centrada en un único contaminante puede justificarse si (en circunstancias especiales y a la vista de los datos científicos disponibles) no se observan interacciones importantes con otros contaminantes; sin embargo, este caso particular no atenta contra el principio general de que las políticas de control de la contaminación deben tener en cuenta dichos efectos de interacción.

3.1.4. La primera fase del control de un problema de contaminación consiste en estudiar detenidamente los factores que intervienen y sus interrelaciones. En general, los problemas de contaminación se caracterizan por cuatro elementos principales: el contaminante, los orígenes del contaminante, el medio ambiente o los medios en que se vierte, aparece o se transporta el contaminante, y el organismo o medios afectados. La acción de control debe centrarse en uno o varios elementos del problema.

3.1.5. El contaminante puede ser una sustancia química individual o una mezcla. Puede tratarse de sustancias orgánicas o inorgánicas o de ambas. Puede tener una entidad física tal como el ruido o el calor. La

acción de control del contaminante pretende prevenir o reducir las emisiones de una sustancia específica o de un tipo de contaminación de cualquier origen existente en el medio ambiente. Los controles sobre las fuentes pretenden reducir las emisiones en todos los medios en que el contaminante tiene una repercusión importante.

3.1.6. Si nos fijamos en los medios afectados, es evidente que uno o varios pueden verse afectados por el vertido y transporte de contaminantes. Los más significativos son el aire, el agua, el suelo, los sedimentos y los seres vivos. Generalmente, la finalidad de los controles del medio ambiente es reducir las emisiones de una sustancia específica en un medio determinado procedentes de diversas fuentes principales.

3.1.7. Por último, en lo que se refiere al objeto afectado por la contaminación, generalmente es un organismo vivo, pero también puede tratarse de algo inanimado como el suelo o, por ejemplo, un edificio. La finalidad de los controles del objeto afectado es proteger al organismo o al medio ambiente. Así, por ejemplo, el objetivo de calidad del medio ambiente puede realizarse mediante controles del objeto afectado.

3.1.8. Tras detectar y estudiar un problema de medio ambiente, se procede a elegir la estrategia de control adecuada. La estrategia de control seleccionada podrá incluir normas biológicas, límites de exposición, objetivos o normas de calidad del medio ambiente, normas de emisión, normas operativas o de procedimiento, normas relativas al producto, límites de las emisiones totales o una serie de controles preventivos a nivel nacional y regional (tales como la aplicación de los procedimientos de evaluación de la repercusión sobre el medio ambiente o los requisitos de prueba y notificación de los nuevos productos y procesos industriales) o bien una combinación de éstos.

3.1.9. La estrategia de control adoptada puede requerir distintas formas de actuación a nivel comunitario en función, por ejemplo, del alcance y la naturaleza del problema de medio ambiente, de los efectos de las medidas eventuales sobre el funcionamiento del mercado común de bienes y servicios y de las interacciones con otras políticas comunitarias.

3.2. Control de la contaminación en diversos medios

3.2.1. Los problemas causados por la emisión de contaminantes en un medio individual procedentes de fuentes distintas (sin efectos significativos en medios cruzados) requieren un enfoque basado en los límites de emisión o en las normas de calidad del medio ambiente relativas a dicho medio. Hasta el momento, la política comunitaria de medio ambiente se ha propuesto adoptar este enfoque. Aunque el Tercer programa de acción en materia de medio ambiente hacía referencia a la necesidad de «evitar toda transferencia de contaminación que pueda producirse como consecuencia de medidas parciales», ha predominado la tendencia a centrarse en los problemas de contaminación a medida que surgen en medios distintos: aire, agua, suelo. Han existido, evidentemente, algunos instrumentos horizontales importantes, como la «6ª modificación» [1] y la Directiva relativa a la evaluación de la repercusión sobre el medio ambiente [2], recientemente adoptada, pero, en general, se ha adoptado una vision sectorial que se refleja en la estructura de los propios servicios de la Comisión que se ocupan del medio ambiente.

3.2.2. Así, en un primer momento, se difinieron a nivel comunitario los objetivos de calidad para determinados tipos de agua. A continuación, se adoptaron normas comunitarias de emisión referentes al vertido en el agua de determinadas sustancias peligrosas [aunque el denominado enfoque «paralelo» de la Directiva 76/464/CEE [3] implicaba que dichas normas fueran acompañadas por objetivos de calidad]. También, al tratarse la contaminación atmosférica, se definieron a nivel comunitario determinadas normas de calidad a las que se añadiría una Directiva-marco relativa a las emisiones procedentes de determinadas instalaciones industriales [4] en la que se preveía la fijación de límites de emisión a nivel comunitario. También la Comisión presentaría propuestas de límites de emisión en la atmósfera procedente de grandes instalaciones de combustión. Los problemas de los desechos se regularon mediante una serie de directivas comunitarias dirigidas a crear el marco general para el tratamiento de desechos tóxicos y peligrosos. El vertido de desechos en el mar es objeto de una propuesta reciente de la Comisión [5].

3.2.3. Una consecuencia inevitable del enfoque sectorial de la contaminación es que, dado que las normas se limitan a un área individual, los niveles pueden aumentar en otras áreas. Si se limitan los vertidos en el aire y en el agua, se recurrirá a los vertidos en tierra. Pero si se intensifican los controles de los vertidos de desechos en tierra (y en el mar), pueden surgir otras dificultades. La opinión de la Comisión es que la Comunidad necesita normas de medio ambiente cada vez más estrictas en todos los sectores. En estas circunstancias, se puede argumentar que el enfoque por sectores de los problemas de la contamina-

[1] DO nº L 259 de 18. 9. 1979.
[2] DO nº L 175 de 5. 7. 1985.
[3] DO nº L 129 de 18. 5. 1976.
[4] DO nº L 188 de 16. 7. 1984.
[5] DO nº C 245 de 26. 9. 1985.

ción no es necesariamente la solución económicamente más rentable, es decir, no consigue reducir al máximo la contaminación (considerando todos los medios) con un coste económico determinado.

3.3. Controles basados en las sustancias

3.3.1. Al analizar la legislación comunitaria se pone de manifiesto que el enfoque de la contaminación adoptado hasta el momento en los distintos sectores del medio ambiente no ha sido siempre totalmente coherente. Cuando las interacciones entre las sustancias contaminantes no se consideran importantes, a los efectos de la gestión del medio ambiente, una estrategia coherente deberá tender a:

a) evaluar la exposición del objeto afectado por un contaminante determinado a través de diversos medios (aire, agua, suelo);

b) evaluar los efectos de dichas exposiciones, incluidos los riesgos para la salud y el medio ambiente;

c) establecer las normas tendentes a limitar las consecuencias de la contaminación en los casos adecuados.

3.3.2. A causa de su orientación eminentemente sectorial, la actuación comunitaria anterior ha tendido a concentrarse en los vertidos de un contaminante determinado en un medio (por ejemplo el agua) aislado de los efectos en otros medios tales como el aire y el suelo. En determinadas circunstancias, este enfoque puede criticarse porque los efectos cruzados sobre los medios no son despreciables. En anteriores programas comunitarios sobre medio ambiente, así como en diversos instrumentos ya adoptados por el Consejo, faltan todavía diversas «listas de prioridad» de las sustancias. Pero en conjunto, estas listas son específicas por sectores [por ejemplo la «lista negra» y la «lista gris» de sustancias cuyos vertidos en el medio acuático debe controlarse con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 76/464/CEE (1)]. Todavía no se ha llevado a cabo ningún esfuerzo coherente dentro de la Comunidad para evaluar las sustancias en medios cruzados o para elaborar estrategias de control al respecto, aunque en la práctica, en determinados casos, la acumulación de diversas normas que pueden evolucionar de forma casual durante un período de tiempo en sectores diferentes relacionados con un sustancia particular puede haber producido, de hecho, un control más o menos eficaz.

3.3.3. Un enfoque integrado de los productos químicos y basado en las sustancias deberá:

— considerar el caso de toda sustancia particular de cualquier origen;

— proceder a una evaluación integrada del riesgo que tenga en cuenta las diferentes vías de exposición de las personas y del medio ambiente;

— elegir la solución más eficaz de los problemas.

3.3.4. Este enfoque integrado de la gestión de los productos químicos incluirá la elaboración, a nivel comunitario, de una lista provisional de sustancias prioritarias de la política de medio ambiente. El resultado de las evaluaciones posteriores podrá ser una lista definitiva de sustancias prioritarias que, por su parte, planteará en la Comunidad las estrategias de control de sustancias individuales tales como PCB, cadmio, plomo, fosfato, arsénico, cobre, mercurio, amianto, dioxinas, etc.; estas estrategias deberán tener en cuenta, naturalmente, los controles ya existentes a nivel comunitario en ciertos sectores.

3.3.5. En determinados casos particulares, la Comisión ha iniciado ya los trabajos relacionados con el control basado en las sustancias. La propuesta de la Comisión para reducir la contaminación del medio ambiente por amianto es un ejemplo de una posible aplicación de dicho enfoque (2).

3.3.6. Existen otras posibles aplicaciones de este principio. La Comisión está estudiando con detenimiento y exhaustivamente los problemas medioambientales causados por el cadmio. Este estudio llegará a una conclusión sobre la adecuación o, en su caso, las lagunas de la legislación comunitaria existente que limita los vertidos de dichas sustancias en el medio ambiente por cualquier medio. En caso de existir insuficiencias, deberá proponer la estrategia de control más eficaz que garantice un nivel adecuado de protección con el menor costo. En estas circunstancias, se deberían hacer propuestas apropiadas.

3.4. Controles del origen

3.4.1. La gestión del medio ambiente debería tener en cuenta la interacción entre los orígenes de los contaminantes (cuando, por ejemplo, varios vertidos comparten una capacidad de absorción limitado). En determinados casos, no obstante, puede ser conveniente concentrar los controles en un único origen (especialmente cuando no existen otros orígenes del contaminante o de los contaminantes). En alguna medida, las directivas comunitarias (adoptadas o propuestas) relativas a los automóviles y a las instalaciones de

(1) DO nº L 129 de 18. 5. 1976.
(2) DO nº C 349 de 31. 12. 1985.

combustión adoptan este enfoque de control del origen en el sentido de que se refieren a un grupo o clase de contaminantes (tráfico, centrales eléctricas). Sin embargo, no se ha propuesto contemplar la totalidad de los vertidos contaminantes (incluida la producción de desechos) de cada clase o grupo particular. El enfoque «control del origen», tal como se define en el Capítulo V del Primer programa en materia de medio ambiente (actuaciones específicas de determinados sectores industriales y de la producción energética) no ha evolucionado suficientemente, al menos a nivel comunitario, a pesar de que en dicho programa se determinaron 15 sectores industriales clave y se han iniciado numerosos estudios.

3.4.2. En realidad, las propuestas sólo se referían a dos sectores industriales: el del dióxido de titanio (en el que se adoptó un enfoque de control en diversos medios) y el de papel y pasta de papel (en el que se hacía hincapié en los vertidos en el agua). El Consejo todavía no ha adoptado, y ni siquiera ha considerado, la propuesta relativa al papel y la pasta de papel. Por su parte, la historia de la propuesta sobre el dióxido de titanio no ha sido alentadora. Sin embargo, el enfoque del control del origen (centrado en industrias individuales o en grupos de industrias afectadas, y que abarca todos los vertidos en el aire, la tierra o el agua, incluida la producción de desechos sólidos, líquidos y gaseosos) resulta adecuado en determinadas circunstancias y es uno de los enfoques alternativos disponibles que merecen ser tenidos nuevamente en cuenta.

3.4.3. Para reforzar este enfoque, es necesario conocer mejor las emisiones en el aire, el agua y el suelo en forma de desechos procedentes de orígenes importantes, así como su posible evolución. Se elaborarán y actualizarán inventarios de emisiones. Asimismo, se elaborarán periódicamente, y se distribuirán a los interesados y al público, informes sobre la situación de las tecnologías de control de las emisiones, con referencia a los costes que suponen. Esta forma de actuar será conveniente en cualquier caso, independientemente del enfoque del control de la contaminación que se adopte, y la Comisión tomará las medidas necesarias para avanzar en este sentido, en cooperación con los Estados miembros y con las industrias interesadas.

3.4.4. La Comisión considerará más detenidamente estas cuestiones e iniciará los estudios y debates necesarios para avanzar en este sentido. Será importante reconocer las dificultades surgidas hasta el momento y que han entorpecido dicho avance, como la sensación de clara «discriminación» contra los sectores industriales particulares y los problemas de superposición en el caso de contaminantes objeto del control de origen y regulados por una legislación sectorial. También hay que tener en cuenta que para poder funcionar con eficacia, el enfoque del control en diversos medios de diversos contaminantes requiere un mecanismo de control muy sofisticado, la capacidad de prever si mediante el paquete de medidas de control óptimo se conseguirá reducir, gestionar o distribuir los desechos causando el menor perjuicio posible al medio ambiente y aprovechándolo al máximo (asegurando así los máximos efectos beneficiosos sobre el medio ambiente al menor coste) y la capacidad de poner en práctica tales evaluaciones. Ello tendrá implicaciones institucionales en los Estados miembros, exigiendo una autoridad de control unificada y enérgica, capaz de arbitrar entre los distintos sectores del medio ambiente las soluciones óptimas y que será el corolario inevitable de dicho enfoque. Evidentemente, existen otras muchas razones en favor de la existencia de dichos órganos.

3.5. Normas sobre productos, límites de emisión y objetivos y normas relativos a la calidad del medio ambiente

3.5.1. La legislación de medio ambiente que establece normas sobre productos o emisiones puede basarse en las características técnicas de la industria o del producto sometido a la normativa y/o en un objetivo o norma de calidad formalmente especificado para el medio ambiente receptor. De hecho, se han aplicado una gran variedad de enfoques.

3.5.2. En la legislación adoptada hasta el momento, la Comunidad ha fijado, por ejemplo, los límites de las emisiones gaseosas de los vehículos de motor. En el caso de determinados contaminantes atmosféricos, la Comisión ha propuesto fijar los límites de emisión para determinadas fuentes. Al mismo tiempo, se han acordado a nivel comunitario las normas medioambientales de calidad del aire relativas a determinados contaminantes como SO_2, plomo y partículas. En lo que se refiere al vertido de sustancias peligrosas en el agua, la Comunidad ha adoptado el denominado enfoque paralelo relativo a la «lista negra» de sustancias, según el cual los Estados miembros pueden fijar libremente el objetivo de calidad del medio ambiente y el enfoque del límite de emisión. Se insiste en la conveniencia de adoptar el enfoque de los objetivos de calidad para los vertidos de sustancias de la «lista gris» (como en el caso de las directivas relativas a utilizaciones especiales del agua).

3.5.3. En cuanto a la contaminación del suelo, la primera directiva adoptada — relativa a la utilización de lodos residuales en la agricultura (1) — prevé la aplicación simultánea de normas de calidad y de límites de emisión (índices y cantidades de propagación). Sin embargo, en otras directivas, los requisitos se expresan únicamente en términos generales.

3.5.4. En numerosos casos importantes (por ejemplo plomo en la gasolina, contenido en azufre del gasóleo) las normas relativas a los productos se han establecido con el doble objetivo de proteger el medio ambiente y de evitar obstáculos artificiales al comercio o distorsiones de la competencia. En otros casos, se han adoptado otros enfoques tales como el requisito de adoptar programas [por ejemplo la Directiva relativa al envasado de bebidas (2)] o las reducciones acordadas del nivel de uso [por ejemplo las decisiones sobre CFC (3)]. El algunas directivas relativas a la aguas, se han establecido tanto valores guía como valores obligatorios. También podrían introducirse otras formas de orientación basadas en una prática correcta.

3.5.5. Otro elemento importante del establecimiento de las normas a nivel comunitario es la «situación de los conocimientos» relativos a la tecnología disponible. Surge el problema de cómo traducir este concepto general en valores concretos. Hay que señalar que en la reciente legislación comunitaria de medio ambiente (especialmente la relacionada con la contaminación atmosférica y la contaminación del agua) cada vez se incluyen más referencias a la mejor tecnología disponible. En este contexto, será conveniente celebrar acuerdos a nivel comunitario para promover intercambios de información más eficaces entre los Estados miembros y la Comisión sobre sus propias experiencias y conocimientos en materia de tecnologías aplicables. La Comisión se propone presentar propuestas sobre la mejor manera de realizar dichos intercambios de información.

3.6. Conclusiones

3.6.1. La Comisión piensa que ningún enfoque es necesariamente preferible a otros. Depende en gran medida de las circunstancias del caso. En consecuencia, las propuestas futuras contendrán normas que se fijarán del modo más adecuado en cada caso, teniendo en cuenta los requistitos de protección del medio ambiente y las responsabilidades de la Comunidad. Así, las medidas comunitarias (por ejemplo las normativas sobre la producción del ruido) cuyo objetivo principal es evitar las distorsiones de los intercambios derivados de las acciones unilaterales de los Estados miembros, tenderán a centrarse en las condiciones técnicas del mantenimiento de la calidad del medio ambiente. Por otra parte, las medidas para combatir la contaminación transfronteriza, por ejemplo la lluvia ácida, deberán tener en cuenta tanto las normas de calidad del medio ambiente como los requisitos técnicos de la acción correctiva.

3.6.2. No obstante, la Comisión considera que la Comunidad ha experimentado suficientemente numerosos enfoques de la protección del medio ambiente adoptados por la legislación comunitaria hasta el momento — y que ya se han expuesto y criticado anteriormente — como para hacer conveniente una revisión global del asunto. El objetivo de esta revisión sería determinar si puede existir una base que proporcione orientaciones adecuadas sobre los enfoques pertinentes que deberá adoptar en el futuro la legislación comunitaria. Por consiguiente, la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, adoptará las medidas necesarias para hacer posible una revisión general de la validez y la eficacia de los enfoques de la normas adoptadas hasta el momento y para considerar conjuntamente la posible evolución futura (incluida la influencia de los instrumentos económicos. Véase apartado 2.5.6 anterior).

4. ACTUACIÓN EN SECTORES ESPECÍFICOS

4.1. Contaminación atmosférica

4.1.1. Aunque la Comisión ha progresado en el tratamiento de las causas tradicionales de la contaminación atmosférica, tales como el humo, las partículas y el dióxido de azufre en las zonas urbanas industrializadas, recientemente han surgido nuevos problemas relacionados entre otras cosas con el aumento del tráfico y los depósitos ácidos, que pueden seguir revistiendo gravedad. Los contaminantes atmosféricos que intervienen, especialmente el azufre, los óxidos de nitrógeno, los hidrocarburos y los oxidantes fotoquímicos, actúan individualmente, colectivamente o por sinergia, acidificando el suelo y la superficie de las aguas, inhibiendo el crecimiento de las plantas y causando perjuicios a los monumentos, edificios y estructuras. También son potencialmente perjudiciales para la salud humana.

(1) DO nº L 181 de 4. 7. 1986.
(2) DO nº L 176 de 6. 7. 1985.
(3) DO nº L 329 de 25. 11. 1982.

4.1.2. Los procesos industriales, la incineración de los desechos y otras actividades humanas que arrojan al aire sustancias persistentes tóxicas o peligrosas reconocidas o sospechadas (por ejemplo metales pesados, PCB, amianto) no sólo contaminan el aire sino que pueden producir transferencia de la contaminación a otras partes del medio ambiente con efectos perjudiciales sobre los seres humanos y los ecosistemas. He aquí otra razón más para reducir las emisiones al aire.

4.1.3. El Consejo Europeo, en su reunión de Stuttgart de junio de 1983, propugnó la aceleración y la intensificación de las medidas a nivel nacional, comunitario e internacional con la finalidad de combatir la contaminación del medio ambiente y, en particular, del aire. En respuesta a este llamamiento, la Comisión presentó al Consejo una serie de propuestas dirigidas a limitar y reducir las emisiones procedentes de fuentes estacionarias y móviles (1). Paralelamente, se realizó un gran esfuerzo de investigación de las causas y efectos de los contaminantes atmosféricos, destinado a descubrir los mecanismos causales asociados con los perjuicios observados.

4.1.4. La Comisión expuso también claramente que la estrategia adoptada implicaba una disminución sustancial y global de las emisiones de sustancias acidificantes procedentes de todas las fuentes principales de contaminación. Esto debe continuar. En relación con ello es fundamental que la propuesta de la Comisión para reducir las emisiones causadas por grandes instalaciones de combustión, que todavía es objeto de debate en le Consejo, se adopte en breve plazo y, preferentemente, antes del comienzo del Cuarto programa de medio ambiente (2). Del mismo modo, la elaboración y la aplicación de las nuevas «normas europeas» sobre emisiones de los tubos de escape de los vehículos de motor lograrán una reducción aún mayor de las cantidades de óxidos de nitrógeno, hidrocarburos y otros contaminantes. No obstante, estas medidas pueden ser insuficientes si se toman aisladas.

4.1.5. Actualmente, la Comisión está desarrollando una estrategia global a largo plazo para reducir la contaminación atmosférica dentro de la Comunidad Europea y también fuera de sus fronteras, con el objetivo de definir un enfoque adecuado y global que responda al reto lanzado por el Consejo Europeo de Stuttgart. Esta estrategia global se publicará en el transcurso de 1987 en forma de comunicación al Consejo.

4.1.6. Los objetivos principales de esta estrategia serán:

— señalar los contaminantes atmosféricos (externos e internos) que actualmente constituyen un peligro potencial desde el punto de vista de la protección de la salud y del medio ambiente;

— determinar los medios más adecuados — basados en las sustancias y/o el origen — para tratar los problemas de la contaminación ya objetivados o que pueden agravarse, teniendo en cuenta al mismo tiempo que la contaminación atmosférica no sólo se transmite al agua o al suelo;

— fijar y realizar objetivos de alcance comunitario conducentes a la reducción sustancial de las emisiones globales de cualquier origen en el aire, a fin de eliminar los depósitos ácidos y los daños con ellos relacionados, incluidos la corrosión y el deterioro de los bosques;

— a largo plazo, reducir las concentraciones en el aire de los contaminantes más importantes hasta niveles que se consideren aceptables para la protección de los ecosistemas sensibles;

— definir y aplicar medidas preventivas contra la contaminación interna causada por un número creciente de sustancias;

— desarrollar y poner en funcionamiento los instrumentos correspondientes que pueden contribuir a alcanzar estos objetivos, incluidos:
  — un inventario de las categorías de emisiones y de fuentes pricipales,
  — un inventario de las tecnologías disponibles y más perfeccionadas para combatir la contaminación y los costes relacionados,
  — nuevas tecnologías poco contaminantes,
  — redes de control,
  — técnicas de elaboración de modelos,
  — instrumentos económicos para prevenir la contaminación.

(1) Véase el decimoséptimo Informe General sobre las actividades de las Comunidades Europeas, 1983, apart. 377-381.
(2) DO nº C 49 de 21. 2. 1984.

4.1.7. Para proseguir los trabajos ya iniciados en los programas anteriores, será preciso ocuparse de las categorías de instalaciones industriales importantes incluidas en la lista de la Directiva 84/360/CEE relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (1) que garantizan normas de emisión de alcance comunitario. Además, también pueden ser necesarias normas de emisión comunitarias, basadas en la tecnología disponible más perfeccionada, para las fuentes todavía no reguladas por esta Directiva (en particular plantas nucleares e instalaciones de combustibles líquidos y de combustibles sólidos) a fin de establecer, en un período razonable de tiempo, un marco coherente de control de los principales contaminantes atmosféricos emitidos por las principales categorías de instalaciones. La Comisión presentará propuestas adecuadas en esta materia.

4.1.8. Se propondrán otras medidas para reducir la contaminación atmosférica causada por categorías de transporte todavía no reguladas por la legislación comunitaria. Las normas de calidad también serán necesarias en el caso de determinados contaminantes tales como los oxidantes fotoquímicos. Entre éstos, se cree que el ozono desempeña una función clave por sus efectos sinérgicos relacionados con los depósitos ácidos. Se considerará la posibilidad de desarrollar normas de calidad del aire a nivel comunitario que se refieran, por ejemplo, a los depósitos ácidos en los bosques y otros ecosistemas sensibles.

4.1.9. Fuera de la Comunidad, será absolutamente necesario adoptar unas medidas internacionales coordinadas relativas a la contaminación atmosférica. Aunque la Comunidad haya arreglado su situación interna, si se quiere avanzar realmente, será necesario seguir participando activa y constructivamente en el trabajo de los organismos internacionales tales como la Comisión Económica para Europa y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como a través de los convenios internacionales y allí donde se detecten y debatan los problemas de la contaminación.

4.2. **Agua dulce y agua de mar**

4.2.1. El Tercer programa en materia de medio ambiente señalaba que la Comisión continuaría adoptando las medidas iniciadas con arreglo a los dos primeros programas y que aplicaría las directivas y decisiones adoptadas por el Consejo con vistas a prevenir y reducir la contaminación del agua. Estas directivas y decisiones se referían, en particular, al establecimiento a nivel comunitario de normas de calidad relativas a distintos tipos de agua (las aguas superficiales, el agua potable, las aguas de baño y las aguas subterráneas se regulan junto con las aguas utilizadas para la cría de pescado y moluscos), así como a la reducción de la contaminación causada por los vertidos de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático. El Tercer programa señaló las siguientes áreas principales de actividad:

— control de la contaminación causada por sustancias peligrosas;

— control de la contaminación causada por vertidos de gasolina;

— vigilancia y control con vistas a mejorar la calidad del agua y a reducir la contaminación.

4.2.2. Estas prioridades seguirán siendo válidas en el contexto del Cuarto programa de medio ambiente y la Comisión presentará las propuestas pertinentes relacionadas con estos sectores. Además, hay que poner de manifiesto que la prioridad que se atribuye a la contaminación marina es cada vez mayor y que, en este contexto, la Comisión prestará una atención particular a otras sustancias peligrosas transportadas por mar, así como a la gasolina. La Comisión también ha indicado en el documento COM(86) 327 su intención de considerar este caso para proponer normas de emisión comunitarias, basadas en la mejor tecnología disponible y relativas a las plantas nucleares, así como proponer la adhesión de la Comunidad al Convenio de Londres relativo a los vertidos.

4.2.3. En lo que se refiere a la contaminación del agua causada por el vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático, existen razones para volver a estudiar las ventajas y limitaciones del denominado enfoque «paralelo» adoptado en la Directiva 76/464/CEE, tal como se indica en la sección 3.3. Los dos enfoques se adaptan de forma diferente al tratamiento del punto de origen o de las fuentes difusas de la contaminación. La Comisión estudiará la posibilidad de elaborar propuestas relativas a una política de control de la contaminación más coherente que abarque ambos tipos de fuentes de contaminación y que haga el mejor uso posible de uno de los dos enfoques paralelos.

4.2.4. Al mismo tiempo, la Comisión se propone proseguir la aplicación rigurosa de la Directiva 76/464/CEE. Una vez adoptada la Directiva marco relativa a la fijación de límites de emisión y objetivos de

(1) DO nº L 188 de 16. 7. 1984, p. 20.

calidad para sustancias peligrosas (1), la tarea de fijar valores relativos a las sustancias incluidas en la «lista negra» de 129 sustancias (Anexo 1), publicada por la Comisión en 1982 (2), puede recibir un nuevo impulso. En el período del Cuarto programa de medio ambiente, la Comisión presentará propuestas de valores relativos a muchas de estas sustancias. También proseguirán los trabajos en relación con las sustancias de la «lista gris» (Anexo 2). La Comisión tiene la intención de presentar propuestas relativas a los objetivos de calidad de algunas de estas sustancias, en particular, del plomo, cobre, níquel y zinc, tomando como base, en su caso, la experiencia adquirida a nivel nacional.

4.2.5. Sin embargo, a pesar del creciente ritmo de actividad que se ha hecho referencia, las medidas de protección del medio acuático de la Comunidad siempre serán incompletas. En una serie de sectores determinados, se harán necesarias nuevas actuaciones. La Comisión se propone presentar propuestas de directivas sobre el control y la reducción de la contaminación del agua debida a la propagación o vertido de efluentes de ganado y el uso excesivo de fertilizantes y pesticidas. Son igualmente necesarias acciones de asesoría y educación para que los agricultores tengan un mejor conocimiento de los problemas que pueden surgir. De esta manera, la agricultura, al igual que otros sectores, contribuirá a los esfuerzos de la Comunidad para reducir la contaminación del agua. La Comisión propondrá asimismo las normas mínimas que deberán establecerse a largo plazo para todas las aguas comunitarias y reexaminará la cuestión del establecimiento de normas de calidad para otros tipos de agua, que se añadirán a las ya mencionadas en el apartado 4.2.1 anterior, especialmente en lo referente a la utilización del agua en la industria y la agricultura.

4.2.6. En lo que se refiere a la protección del mar, los objetivos principales de las futuras actuaciones serán:

— la aplicación de los convenios y protocolos internacionales de los que la Comunidad es parte contratante (3) y la participación activa en las tareas de otros organismos internacionales que se ocupen de la contaminación marina (4);

— el desarrollo de un plan de actuación y una estrategia (MEDSPA) para la protección del área mediterránea (incluido, por supuesto, el mar Mediterráneo), tal como se prevé en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 24 de abril de 1984 (5);

— la aplicación de la Declaración adoptada por las partes contratantes del Convenio de Barcelona, en su cuarta reunión ordinaria celebrada en Génova (septiembre de 1985);

— la aplicación de las decisiones adoptadas en la primera Conferencia sobre el Mar del Norte y la participación activa en la segunda Conferencia que se celebrará en 1987;

— la reducción de las emisiones de contaminantes de origen terrestre en el mar a través de los ríos, del vertido de desechos y del transporte por la atmósfera;

— la ejecución armonizada a nivel comunitario de los Anexos optativos del Convenio MARPOL 1973/78;

— el desarrollo y la aplicación práctica del sistema comunitario de información para el tratamiento de las sustancias perjudiciales vertidas en el mar;

— la continuación del programa de proyectos piloto de demostración para la protección marina contra el petróleo y otras sustancias químicas; estos proyectos pretenden mejorar las capacidades nacionales de respuesta en casos de emergencia y/o desarrollar nuevos medios o métodos de tratamiento de los vertidos importantes. También contribuirán a determinar la forma en que pueden facilitar una respuesta adecuada, en caso de accidente, aspectos tales como el diseño del buque, la disposición para la estiba de la carga y el embalaje y etiquetado de las sustancias perjudiciales transportadas en contenedores;

— la formación de los responsables de la lucha contra la contaminación marina causada por el petróleo y otras sustancias perjudiciales;

— una mejor integración de los requisitos de protección del medio ambiente en las políticas de transporte marítimo.

En relación con estas áreas de actuación, la Comisión tomará las iniciativas adecuadas, en estrecha colaboración con los Estados miembros, tanto a través de la maquinaria del Consejo como por conducto de los comités consultivos correspondientes.

(1) DO nº L 181 de 4. 7. 1986.

(2) DO nº C 176 de 14. 7. 1982.

(3) — El Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y sus cuatro Protocolos (vertidos, fuentes de origen terrestre, contaminación accidental y zonas especialmente protegidas);
— El Convenio de París para la prevención de la contaminación marina procedente de fuentes de origen terrestre;
— El Acuerdo de Bonn de cooperación en el tratamiento de la contaminación del Mar del Norte causada por la gasolina y otras sustancias perjudiciales.

(4) E.g. IMO, UNEP, Port State Control, ILO.

(5) DO nº C 133 de 21. 5. 1984.

4.2.7. Además de las actividades anteriormente descritas, la Comisión considera que es necesario adoptar una serie de medidas específicas de carácter preventivo. Estas medidas se refieren en particular, a la mejora de las instalaciones de recepción disponibles para los residuos petrolíferos y demás desechos de los buques, así como a la mejora de los tratamientos de la basura. La Comisión formulará las propuestas pertinentes al respecto.

4.2.8. Otros temas relacionados con el agua dulce y el agua del mar, que requieren mayor consideración por parte de la Comisión, son los relacionados con el manejo y la disposición de los sedimentos contaminados, la eutrofización de las aguas en algunas zonas de la Comunidad y la actualización de la lista de sustancias peligrosas. La Comisión examinará detenidamente estos temas y seguirá adoptando iniciativas adecuadas.

4.2.9. La mejora del abastecimiento y de la gestión de las aguas seguirá siendo una de las tareas principales de la Comunidad, principalmente en las zonas semiáridas y en las islas pequeñas pertenecientes a las Comunidad. La Comisión seguirá destinando parte de sus esfuerzos a este tema y le prestará una atención especial en los trabajos relacionados con la zona mediterránea en el marco de MEDSPA.

4.2.10. La Comisión seguirá participando activamente en los trabajos de la Comisión del Rhin con el objetivo de asegurar una mayor protección del río Rhin contra todas las formas de contaminación. Además, la Comisión participa actualmente junto con la República Federal de Alemania en la negociación de los acuerdos para la protección medioambiental del río Danubio.

4.3. **Productos químicos**

4.3.1. Se mantendrán como prioridades la aplicación del nuevo sistema de notificación de productos químicos (Directiva 79/831/CEE) y la clasificación, el envasado y el etiquetado de productos químicos nuevos y existentes (1).

4.3.2. El sistema de notificación establecido en la Directiva 79/831/CEE permite el control por parte de la Comisión y de los Estados miembros de los riesgos, la distribución y el empleo de los productos químicos comercializados después del 18 de septiembre de 1981. Un procedimiento similar se requiere para la evaluación integrada del riesgo de los «productos químicos existentes» [los comercializados antes de dicha fecha e incluidos en la lista del inventario europeo de las sustancias químicas existentes (EINECS)].

4.3.3. Se propondrá una directiva que proporcione una estructura completa de la evaluación del riesgo y la regulación de los productos químicos existentes, en los casos en que dicha evaluación sea necesaria. Esta directiva establecerá un procedimiento para utilizar la lista prioritaria de productos químicos que requieren atención inmediata, así como los medios para reunir información, pruebas necesarias y evaluación de los riesgos para las personas y el medio ambiente. También podrá consistir en un mecanismo de coordinación del desarrollo de las estrategias específicas de control de los productos químicos en los casos en que sea necesario.

4.3.4. La Comisión examinará periódicamente los sistemas de clasificación, los requisitos de prueba y las orientaciones de las pruebas establecidas en las directivas de medio ambiente, con vistas a una mayor racionalización en los casos en que sea posible. Tendrá en cuenta, en particular, los trabajos realizados en la OCDE y en otras partes del mundo relativos al desarrollo, la validación y el uso de métodos alternativos, no basados en animales, que utilicen menos animales o procedimientos menos dolorosos.

4.3.5. El enfoque basado en las sustancias que intervienen en los problemas de contaminación medioambiental derivados de un uso muy extendido de las sustancias y/o productos químicos ya se ha descrito anteriormente (véase sección 3.2). Como ya se ha señalado, dicho enfoque:

— considerará los casos de contaminantes particulares de cualquier origen;

— efectuará una evaluación integrada de los riesgos que tendrá en cuenta los diferentes medios de exposición de las personas y el medio ambiente;

— planteará opciones en cuanto a las medidas más eficaces (tanto legislativas como acciones de otro tipo) para remediar los problemas que surgen.

La Comisión ha adoptado ya este enfoque en el caso de determinadas sustancias muy utilizadas y dispersas en el medio ambiente, en particular el cadmio y el plomo. Se presentarán las propuestas pertinentes.

(1) DO nº L 259 de 15. 10. 1979, p. 10.

4.3.6. Se dará un nuevo impulso a la regulación integrada de los productos químicos peligrosos. La Comisión considerará la adecuación de la legislación comunitaria existente y en particular, de la Directiva 79/663/CEE sobre la comercialización y el empleo de productos químicos [1], utilizada anteriormente para controlar los PCB y el amianto, entre otras sustancias.

4.3.7. Se ha propuesto adoptar una legislación y una actuación comunitarias a nivel internacional relativas a la exportación e importación de productos peligrosos prohibidos o estrictamente limitados en la Comunidad. Pero la cuestión de la exportación de procesos industriales peligrosos e instalaciones a los países no comunitarios sigue siendo una cuestión prioritaria. La Comunidad deberá desarrollar la legislación relativa a la exportación de procesos industriales peligrosos basándose en la información y la experiencia adquirida en virtud de la Directiva 82/501/CEE sobre riesgos de accidentes graves [2]. La Comisión presentará las propuestas adecuadas una vez que se haya adquirido la experiencia suficiente relativa a dicha Directiva.

4.3.8. Otra aplicación posible de la experiencia adquirida en relación con la Directiva 82/501/CEE será el estudio por la Comisión de la posibilidad de aplicar eficazmente a las instalaciones nucleares los procedimientos establecidos en esa Directiva para la seguridad dentro de las plantas, la prevención de accidentes, la planificación de las emergencias, la formación, la información, etc.

4.3.9. En general, hay que reconocer que existe una preocupación creciente por el movimiento y la producción internacionales de productos químicos peligrosos, desechos y plantas. Los accidentes que se producen en este sector, aunque poco frecuentes, pueden ser devastadores (Seveso y Bhopal). Además de continuar aplicando y desarrollando la legislación comunitaria sobre sustancias químicas peligrosas (tal como se ha descrito anteriormente) y sobre los traslados transfronterizos de residuos tóxicos y peligrosos (véase sección 5.3.) se requiere una actuación urgente para desarrollar a nivel internacional medidas de control y procedimientos de notificación y autorización adecuados que proporcionen un alto grado de seguridad sin obstaculizar la fabricación y el comercio legítimos de productos peligrosos. La Comunidad tiene motivos importantes, junto con la OCDE y la ONU, para promover el desarrollo rápido de códigos de comportamiento mundiales que completen las medidas legales específicas necesarias para regular determinados aspectos en esta materia, y la Comisión tomará iniciativas a tal fin.

4.3.10. La Comunidad, junto con los Estados miembros, es parte contratante del Convenio relativo a la protección de la capa de ozono. Actualmente, se está elaborando un Protocolo relativo a los clorofluorocarbonos (CFC). La Comunidad, mediante decisiones sucesivas del Consejo, ha limitado la utilización de los CFC dentro de la Comunidad y, por tanto, es importante que sea parte contratante del Protocolo internacional. La Comisión participa activamente, junto con los Estados miembros, en los trabajos preparatorios en curso. En la fase adecuada, la Comisión presentará las propuestas de mandato para negociar el texto final.

4.4 Biotecnología

4.4.1. El espectacular desarrollo de los últimos años en el campo de la biotecnología tiene importantes implicaciones políticas para la Comunidad. La Comisión ha desempeñado un papel de primer orden en la elaboración de una estrategia comunitaria para la biotecnología europea que incluye, en particular, el desarrollo de un enfoque racional de la investigación sobre la recombinación del ADN. Asimismo, hace ya mucho tiempo que la Comunidad ha establecido normativas, que sigue actualizando cada vez que es necesario, en ciertas áreas de aplicación de la biotecnología, en las que se incluyen, por ejemplo, los productos alimenticios y farmacéuticos y la agricultura. La investigación referente a la evaluación de riesgos técnicos forma parte del actual programa en materia de investigación biotecnológica (1985-1989) y se continuará y ampliará cuando se revise el programa.

4.4.2. Desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, dos aspectos resultan importantes. Por una parte, la biotecnología tiene la posibilidad de contribuir a la protección del medio ambiente, por ejemplo en la purificación del agua, la reducción de la demanda biológica de oxígeno de desechos orgánicos procedentes de industrias que procesan materias biológicas y la desintoxicación de desechos. Por otra parte, es indudable que existe una inquietud del público relacionada con el desconocimiento de los más recientes adelantos en ingeniería genética y, en particular, con el futuro uso generalizado de organismos nuevos en agricultura y en el medio ambiente, y los posibles riesgos derivados de ello.

4.4.3. La Comunidad Europea tiene un interés evidente en el control de los posibles riesgos derivados de la biotecnología: pueden reproducirse organismos nuevos que planteen problemas comparables a los crea-

(1) DO nº L 262 de 27. 9. 1976, p. 201.

(2) DO nº L 230 de 5. 8. 1982.

dos en otras épocas por la introducción de agentes patógenos naturales en medioambientes nuevos (por ejemplo la enfermedad del olmo holandés). Por otra parte, el desarrollo rápido de las industrias que utilizan técnicas modernas de manipulación genética hace que los efectos potenciales de los procesos y productos de la biotecnología sobre el medio ambiente puedan multiplicarse rápidamente si no se toman las precauciones adecuadas.

4.4.4. La dilatada experiencia en campos como la sanidad y la política de protección del medio ambiente pone de manifiesto que es preferible evaluar los riesgos potenciales antes de proceder a la producción en gran escala, a fin de tomar medidas preventivas en caso de necesidad. Evidentemente, el innovador será el responsable de suministrar a las autoridades competentes los datos adecuados para dicha evaluación. Las evaluaciones podrán completarse por un control a posteriori a la luz de la experiencia acumulada.

4.4.5. Existen razones poderosas para que dichas medidas se adopten a nivel comunitario: la protección de la salud y del medio ambiente de los ciudadanos comunitarios, así como la protección del mercado común contra normativas nacionales unilaterales. En los contactos con altos funcionarios de los Estados miembros, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que la Comunidad actúe de forma rápida y decidida para crear un marco legal global para el desarrollo de procesos y productos en los que intervienen organismos nuevos potencialmente peligrosos. En consecuencia, la Comisión ya ha iniciado los trabajos a través de un Comité especialmente constituido —el Comité interservicios de regulación biotecnológica (BRIC)— para la evaluación y, a medida que sea necesario, el mayor desarrollo de las normativas en materia de sanidad y medio ambiente en este campo.

4.4.6. Por consiguiente, la protección del medio ambiente contra los organismo genéticamente alterados o exóticos puede requerir un enfoque global en cuanto a:

1. La naturaleza (y viabilidad potencial en el medio ambiente) de los organismos producidos, especialmente cuando se sabe que los constituyentes del organismo nuevo tienen características tóxicas.
2. Los procesos de producción utilizados.
3. Los vertidos realizados en el medio ambiente.
4. La eliminación de los desechos y las prácticas de gestión.
5. La prevención de accidentes y la naturaleza de los riesgos en caso de escape accidental.
6. Métodos de aplicación y lugares para efectuar emisiones deliberadas en el medio ambiente.
7. Detección, seguimiento y control de los supervivientes, multiplicación y diseminación.
8. Problaciones expuestas y vías de exposición.
9. Efectos de los organismos sobre los seres humanos, otras especies y ecosistemas.

4.4.7. No puede hacerse una diferencia fundamental entre los tipos de riesgos procedentes de organismos ya existentes, de organismos producidos por medios tradicionales de modificación genética o de los producidos por los métodos, mucho más precisos, de la biotecnología moderna. Sin embargo, la gran variedad y cantidad de usos nuevos que actualmente se están dando a los organismos modificados genéticamente podría incrementar la escala de riesgos relativos a dichos empleos, a menos que su desarrollo se lleve a cabo en un medio reglamentado perfectamente definido.

4.4.8. La regulación de los organismos genéticamente modificados ha de distinguir los riesgos correspondientes a dos áreas diferentes de utilización: por una parte, los riesgos generados por el uso industrial limitado de microorganismos manipulados genéticamente, que probablemente no necesiten medidas fundamentalmente diferentes a las ya tomadas en el pasado. Por otra parte, el caso de la proyectada liberación de organismos nuevos en el medio ambiente (tales como vacunas vivas, microorganismos para desintoxicar desechos o la gestión de organismos nocivos o nuevas especies vegetales y animales), en el que la experiencia adquirida (por ejemplo la de la repercusión ecológica producida en las poblaciones existentes por la introducción de especies exóticas) ha mostrado que pueden necesitarse precauciones especiales.

4.4.9. La Comisión se propone evaluar los requisitos y presentar al Consejo propuestas adecuadas en dos áreas relativas a:

1. la clasificación, limitación y control de los riesgos procedentes de la fabricación, el uso y la eliminación de organismos nuevos para las personas y el medio ambiente;
2. la notificación y consulta sobre la utilización prevista de organismos nuevos en el medio ambiente.

En el primer sector, es probable que haya que armonizar las normas y los procedimientos relativos a la clasificación, limitación, control de accidentes, planificación y respuesta en caso de emergencia y eliminación, como en el caso de los desechos, de los organismos potencialmente peligrosos que se utilizan en procesos de producción industrial. En cuanto a la liberación planificada, seguramente será necesario establecer un sistema europeo de notificación y autorización para la liberación de organismos nuevos en el medio ambiente.

4.4.10. Dado que ningún Estado miembro (ni ningún otro país) aplica todavía una legislación completa en este ámbito, la Comunidad cuenta con la posibilidad de desarrollar las normas adecuadas para sí misma, así como de crear un modelo para otros países. La Comisión, por consiguiente, paralelamente a la actuación comunitaria interna anteriormente descrita, se propone extender y reforzar la efectividad de la misma a través de negociaciones en el marco de la OCDE y otros organismos internacionales.

4.4.11. La Comisión proseguirá y ampliará también la investigación científica sobre la evaluación de los riesgos derivados del desarrollo y la utilización de agentes biológicos.

4.5. Ruido

4.5.1. Todas las directivas comunitarias adoptadas hasta la fecha se refieren al ruido procedente de los productos. Fijan los límites de las emisiones sonoras permitidas para vehículos de cuatro ruedas, tractores, motocicletas, instalaciones de construcción, aviones y cortacéspedes. Por otra parte, el Consejo examina actualmente propuestas de directivas que fijan límites para los helicópteros y los vehículos ferroviarios y exigen la indicación en el etiquetado del ruido emitido por los aparatos domésticos.

4.5.2. Actualmente, se plantea la cuestión de saber en qué medida podría interesarse la Comunidad en los problemas de ruidos no relacionados con los productos. Aunque el Segundo programa de medio ambiente aspiraba a «definir y aplicar una política comunitaria anti-ruido», en virtud de la cual la Comisión propondría un programa que expusiera el marco general del paquete de medidas que deberían adoptarse a niveles distintos para combatir el ruido (incluidos los objetivos de calidad, la delimitación de zonas, los gravámentes relacionados con el ruido, etc.), en la práctica (debido a la escasez de personal), la Comisión todavía no ha avanzado más allá del enfoque basado en el producto.

4.5.3. Sin embargo, el ruido sigue siendo un problema medioambiental que afecta prácticamente a todos los ciudadanos comunitarios y que, según las encuestas de opinión pública, es de capital importancia. En consecuencia, la Comisión, durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente, tiene la intención de avanzar en una serie de temas, entre los que se incluyen:

— la definición de orientaciones y objetivos de calidad, fijando los límites de los niveles de ruido ambiental en distintas circunstancias;

— la regulación del ruido permitido en los recambios de los silenciadores de motocicleta;

— la inclusión de medidas de control del ruido en los sistemas de inspección de los vehículos de los Estados miembros;

— la ampliación de las directivas comunitarias existentes relativas a los ruidos de los aviones, a fin de establecer una «regla de no adición» para aplicar en la Comunidad las normas del capítulo III del Anexo XVI ICAO en una fecha que se fijará en breve plazo;

— el desarrollo de un enfoque común de los gravámenes sobre los ruidos de aterrizaje de los aviones (algo que estaría totalmente de acuerdo con el principio de «quien contamina paga»).

4.5.4. En conjunto, el enfoque de la Comisión deberá combinar la fijación de límites de emisión de ruidos para productos específicos con la fijación de niveles de ruido ambiental. Además, la Comisión tendrá en cuenta el posible recurso a gravámenes (u otros instrumentos económicos) que no fomenten los productos ruidosos y favorezcan los productos silenciosos, presionando así a los fabricantes para que elaboren productos menos ruidosos.

Por último, la Comisión, en colaboración con los organismos competentes para elaborar normas (tales como ISO), procurará sentar las bases para evaluar el ruido producido por el tráfico, la industria, las obras de construcción, etc.

4.6. Seguridad nuclear

4.6.1. Resulta evidente que la creciente implicación de la Comunidad en la utilización segura de la energía nuclear, dentro del marco establecido por el Tratado Euratom (junto con otros usos civiles de materiales radioactivos), plantea importantes problemas en términos de protección del medio ambiente.

4.6.2. En su Comunicación resumida al Consejo sobre las consecuencias del accidente de Chernobyl (1), la Comisión anunció su intención de desarrollar propuestas para una política coherente destinada a la protección de los trabajadores, el público y el medio ambiente. El enfoque preventivo previsto en dicha Comunicación (además de las medidas que deben tomarse en caso de crisis) está, naturalmente, en absoluto acuerdo con el enfoque preventivo que es el punto central de la política comunitaria en materia de medio ambiente.

4.6.3. Hasta el momento presente, el enfoque adoptado por el Tratado Euratom ha garantizado un alto grado de protección del medio ambiente contra la radioactividad. Este Tratado gira en torno a la

(1) COM(86) 327 final.

obtención de niveles de protección radiológica, acordados internacionalmente, para los ciudadanos de la Comunidad, así como al cumplimiento del requisito según el cual todas las exposiciones deben mantenerse «al nivel más bajo que se pueda alcanzar razonablemente» (ALARA). El objetivo de este enfoque es garantizar que las exposiciones que afecten a las personas se reduzcan a niveles que, en cualquier circunstancia, respeten las normas internacionales y las correspondientes normas de seguridad establecidas por la legislación comunitaria (1). No obstante, la Comisión ha reconocido, tanto en su Comunicación sobre las consecuencias del accidente de Chernobyl, como en su subsiguiente Comunicación sobre «el desarrollo de medidas para la publicación del Capítulo III del Tratado Euratom» (2), que hay que estudiar más detalladamente en lo sucesivo ciertos aspectos específicamente medioambientales de la seguridad nuclear (además de los aspectos de protección radiológica).

4.6.4. Estos aspectos incluyen:

— la decisión de aplicar o no el concepto de normas de emisión a las instalaciones nucleares, sabiéndose que, en todo caso, las normas básicas seguirán en vigencia;

— los problemas relacionados con la armonización de criterios de seguridad y las medidas que deben tomarse;

— la cuestión de saber si las disposiciones de las normas básicas Euratom referentes a las medidas preventivas destinadas a reducir los riesgos de accidente, tales como la obligación de notificar las características de las instalaciones nucleares y los planes de emergencia, se aplican correctamente y si son suficientes para la protección del público;

— el transporte de materiales peligrosos (incluidos los materiales radioactivos), sobre el que se está efectuando un estudio desde el accidente de Mont Louis en 1984. Como se indica en el apartado 5.3.7, próximamente se entregará al Consejo un informe completo sobre dicho trabajo, en el que se indica que la Comisión tiene la intención de presentar propuestas para la aplicación, en la legislación comunitaria, de las disposiciones de los correspondientes acuerdos internacionales que regulan el transporte de dichos materiales en el tráfico internacional. Las propuestas de la Comisión también tendrán como finalidad garantizar que los Estados miembros adopten normativas para el transporte nacional basadas en los mismos principios;

— la gestión de desechos radioactivos. En este caso, la opinión general es que el trabajo sobre un programa comunitario de investigación y un plan de acción (1988-1992) se está avanzando satisfactoriamente, pero la Comisión piensa que la gestión de desechos nucleares sigue siendo un asunto de control de interés para el medio ambiente. Será necesario reforzar la política comunitaria basándose en los resultados del trabajo ya realizado, especialmente dentro del marco de los programas comunes de investigación, con miras a desarrollar orientaciones o pautas precisas, a nivel comunitario, para la eliminación de dichos desechos. La Comisión piensa igualmente que, en lo que se refiere al vertido de desechos radioactivos en el mar (controlado internacionalmente por el Convenio de Londres sobre vertidos es sumamente deseable que la Comunidad participe en los trabajos de dicho convenio. Con este fin, se someterán al Consejo propuestas antes de finales de 1986.

4.6.5. De manera más general, la Comisión tiene cada vez más conciencia de las posibles repercusiones sobre el medio ambiente de la actividad de instalaciones nucleares de todo tipo y de los vertidos procedentes de las mismas, así como de las políticas y prácticas adoptadas en relación con la gestión y eliminación de desechos radioactivos. En el ámbito del cumplimiento de sus obligaciones dentro del Tratado Euratom (y también del Tratado CEE modificado), la Comisión se propone mantener bajo estrecha vigilancia el problema de protección del medio ambiente en lo referente al empleo de energía nuclear (y otras aplicaciones civiles de materiales radioactivos) y, cuando sea conveniente, presentará propuestas encaminadas a una actuación comunitaria.

5. GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL MEDIO AMBIENTE

5.1. Conservación de la naturaleza y los recursos naturales

5.1.1. Durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente, deberán desarrollarse una serie de aspectos importantes en el ámbito de la conservación de la naturaleza. Probablemente es cierto que, de todos los aspectos de la política de medio ambiente, ninguno interesa y preocupa tanto al público como la necesidad de proteger la naturaleza y el medio, el paisaje, la fauna y la flora del peligro de un mayor deterioro o destrucción. El Primer programa de medio ambiente, adoptado en 1973, incluía capítulos importantes sobre la protección del medio ambiente natural que se mantuvieron en los dos programas siguientes.

(1) DO nº L 246 de 17. 9. 1980, modificado por DO nº L 265 de 5. 10. 1984.
(2) COM(86) 434 final.

5.1.2. Han transcurrido más de seis años desde la adopción por el Consejo de la Directiva 79/409/CEE y la Resolución relativas a la conservación de las aves silvestres (1). Es de primordial importancia garantizar la aplicación plena de esta Directiva y esta Resolución en los Estados miembros. Del mismo modo, es necesario aplicar eficazmente en la Comunidad el Reglamento (CEE) nº 3626/82 por el que se aplica el Convenio internacional sobre el comercio de especies amenazadas (CITES) (2). Ambas medidas son de capital importancia para la conservación de la fauna tanto dentro como fuera de la Comunidad. Por tanto, la aplicación continua de ambas será una cuestión prioritaria durante el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente. Sin embargo, estas medidas por sí solas no son suficientes. Ha llegado el momento de que la Comunidad y los Estados miembros den un nuevo impulso a su actuación en el ámbito de la conservación de la naturaleza.

5.1.3. Algunas medidas previstas en otros sectores, como las reformas de la política agrícola común, recogidas en las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 15 de julio de 1985 (perspectivas de la política agrícola común (3) y de 18 de diciembre de 1985 (el futuro de la agricultura europea (4), prevén cambios que, caso de llevarse a cabo, ejercerán un influjo importante y beneficioso sobre la conservación de la naturaleza. Las medidas adoptadas para limitar la contaminación del aire, del agua y del suelo también serán beneficiosas para la vida silvestre y de las plantas. Las propuestas que modifican la política estructural constituyen un paso importante en este sentido (5). La aplicación de los procedimientos de evaluación de la repercusión sobre el medio ambiente, tal como se establecen en la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 (6), puede contribuir a evitar algunos de los peligros más evidentes para el medio natural. Pero hay que insistir otra vez en que estas medidas por sí mismas no serán suficientes.

5.1.4. Es absolutamente necesario disponer de un instrumento comunitario para la protección no sólo de las aves y sus medios, sino, en general, de todas las especies de fauna y flora, así como de los distintos medios de la vida salvaje, animales y plantas. Este marco global garantizará en el conjunto de la Comunidad la adopción de medidas positivas para proteger todas las formas de vida silvestre y sus medios. Las medidas se propondrían alcanzar los tres objetivos principales de la estrategia mundial de conservación:

— el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de apoyo de la vida;

— la preservación de la diversidad genética; y

— la utilización razonable de especies y ecosistemas.

5.1.5. La Comisión presentará las propuestas pertinentes al respecto. La Comisión también prepara actualmente una lista completa de los lugares protegidos dentro de las distintas categorías de zonas protegidas en el conjunto de la Comunidad. Dicha lista constituye la base necesaria para la aplicación adecuada del instrumento marco anteriormente mencionado.

5.1.6. En ese contexto, es necesario actuar urgentemente para proteger las plantas y las especies amenazadas, tales como las incluidas en los apéndices del Convenio de Berna. De los informes recientes se desprende claramente que la aplicación del Convenio de Berna en los Estados miembros de la Comunidad y en otras partes del mundo es insuficiente. Un marco global de medidas de protección de la naturaleza a nivel comunitario contribuirá indudablemente a mejorar la situación de las especies amenazadas de animales y plantas en la Comunidad, contribuyendo al mismo tiempo a alcanzar los tres objetivos de la estrategia mundial de conservación.

5.1.7. Además de la medidas comunitarias anteriormente mencionadas, deberá ampliarse y extenderse la sección «conservación de la naturaleza» del Reglamento (CEE) nº 1972/84 del Consejo, relativo a acciones comunitarias sobre medio ambiente (7), con objeto de contribuir a alcanzar dichos objetivos. No sería lógico ni conveniente limitar su alcance a las especies reguladas por la «Directiva de las aves». La Comisión presentará las propuestas pertinentes. La contribución potencial de otras políticas a los objetivos de conservación de la naturaleza también será importante. La Comisión se propone continuar la escala creciente de medidas de este tipo al mismo tiempo que la política agrícola común continúa adaptándose a las necesidades actuales.

(1) DO nº L 103 de 25. 4. 1979.
(2) DO nº L 384 de 31. 12. 1982.
(3) COM(85) 333 de 13. 7. 1985.
(4) COM(85) 750 de 18. 12. 1985.
(5) COM(85) 188 final.
(6) DO nº L 175 de 5. 7. 1985.
(7) DO nº L 176 de 13. 7. 1984.

5.1.8. El marco comunitario para la protección de la naturaleza no sólo abarcará organizaciones y departamentos de medio ambiente, sino también intereses más amplios entre los que se incluyen los intereses industriales, comerciales y agrícolas. Ante todo, dicho marco supone una mayor conciencia y comprensión así como actuar en un ámbito en que los intereses económicos inmediatos difícilmente se beneficiarían de dichas medidas. Por este motivo — y también por su importancia intrínseca y el amplio apoyo público — el tema de la protección de la naturaleza ocupará un lugar prominente en las actividades que se deberán realizar durante el Año europeo del medio ambiente.

5.1.9. En el capítulo relativo al medio ambiente contenido en el programa de la Comisión para 1985, la Comisión declara:

> «La mejora de la calidad de vida también implica el respecto por los animales en los Estados miembros y en las relaciones entre los Estados miembros con el resto del mundo. Los debates periódicos sobre la caza de crías de foca no puede hacer olvidar muchas otras cuestiones que plantea la explotación de los animales en Europa: la utilización de animales para experimentos, la cría de animales en fábrica, el comercio de animales y el tratamiento de animales con fines de consumo. La Comisión examinará las posibles medidas que podrán adoptarse al respecto».

En el contexto del Cuarto programa de medio ambiente, será conveniente insistir en esta breve declaración.

5.1.10. Las prioridades incluirán una mejor aplicación de las directivas comunitarias existentes relativas a la protección de los animales, así como una propuesta de nuevas medidas comunitarias en los casos adecuados, como, por ejemplo la protección de los animales de laboratorio y el bienestar de los animales de granja.

5.2. **Protección del suelo**

5.2.1. La protección del suelo es uno de los sectores que merece una atención creciente. Ello se debe en primer lugar a los peligros que amenazan al suelo y al alcance de los perjuicios producidos.

En segundo lugar, como ya se ha expuesto en la sección 3, una política satisfactoria de control de la contaminación no puede limitarse a un enfoque sectorial y, en lo que se refiere al suelo, las actuaciones limitadas simplemente a la gestión de los desechos no garantizarán por sí mismas la necesaria protección. En cuanto a la erosión del suelo, los esfuerzos realizados para mantener los cultivos en zonas desfavorecidas, la Directiva 75/268/CEE (1) y otras medidas específicas de control de incendios, han contribuido a solucionar este problema.

5.2.2. Sin embargo, la protección del suelo no es fácil ya que se trata de un medio complejo con múltiples interrelaciones con otros medios (y viceversa) que desempeña funciones múltiples (por ejemplo depósito y filtro de aguas, almacén de materias primas minerales, base de la actividad humana).

5.2.3. Las amenazas a que está sometido el suelo pueden clasificarse en tres categorías:

— contaminación por sustancias perjudiciales (o por sustancias poco biodegradables) de distintos orígenes (desechos urbanos, agrícolas o industriales, productos agroquímicos, depósitos ácidos, etc.);

— deterioro de la estructura física o química, erosión, riesgos naturales, compresión debida al empleo de maquinaria pesada;

— mal empleo y residuos derivados de actividades consumidoras de espacio.

5.2.4. A fin de tener en cuenta estas características y de hacer frente a los riesgos, es necesario un enfoque global de la protección del suelo.

5.2.5. En consecuencia, la Comisión iniciará los trabajos en un futuro próximo para desarrollar dicho enfoque comunitario global con objeto de apoyar los esfuerzos ya realizados. En este marco, la Comisión presentará las propuestas de actuaciones específicas para tratar las principales causas del deterioro del suelo: contaminación, deterioro físico y mal empleo del suelo. Estas propuestas serán las siguientes:

— reforzar los acuerdos de coordinación de las políticas para garantizar que las políticas comunitarias agrícola y regional tomen en cuenta más eficazmente la protección del suelo;

— reducir los daños causados por la agricultura en la infraestructura ecológica, proponiendo medidas (en el contexto de las reformas de la política agrícola común) para promover sistemas de producción ganadera menos intensivos, reducir la utilización de productos químicos agrícolas y garantizar la gestión correcta de los desechos agrícolas (en particular los procedentes de las granjas de ganadería intensiva. Véase también sección 2.3);

(1) DO nº L 172 de 3. 7. 1975.

— prevenir la erosión del suelo y su arrastre por el agua (lo que incluye reconocer cuáles son los suelos que pueden erosionarse rápidamente en la Comunidad y hacer un mapa de los mismos);

— identificar y limpiar los lugares de eliminación de desechos contaminados, promover la recuperación y los nuevos empleos de las tierras contaminadas o abandonadas (por ejemplo antiguos emplazamientos industriales, tierras mineras, etc.) y reducir los riesgos derivados de las prácticas actuales de eliminación de desechos;

— promover el desarrollo de técnicas innovadoras de protección del suelo y transmisión de los conocimientos disponibles.

5.2.6. Además, hay que señalar que las medidas propuestas para reducir las emisiones contaminantes en el aire (sección 4.1) y para proteger las aguas superficiales y subterráneas (sección 4.2) también contribuirán a proteger el suelo. Por otra parte, el suelo será un tema central de las acciones relacionadas con la gestión del medio ambiente en las zonas urbanas, así como en las zonas costeras y montañosas (sección 5.4).

5.3. **Gestión de los desechos**

5.3.1. La Comunidad produce más de 2 000 millones de toneladas de desechos cada año, de las que aproximadamente el 80 % pueden reutilizarse o reciclarse en materias primas o energía. Algunos desechos son tóxicos o peligrosos y ortos podrían suprimirse completamente mediante procesos de producción avanzados, tanto en la industria como en la agricultura. La cantidad experimenta un crecimiento estable. Tres cuartos del total de los desechos va a parar a la tierra y, en muchos casos, no se entierran adecuadamente.

5.3.2. Deben fomentarse nuevas tecnologías para mejorar esta situación y la Comisión ha tomado recientemente una decisión sobre la primera serie de medidas en apoyo de las tecnologías limpias, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1872/84 del Consejo, relativo a las actividades comunitarias en materia de medio ambiente (ACE) (1). Es evidente que las medidas encaminadas a promover el desarrollo de nuevas tecnologías, junto con la creación de las condiciones comerciales adecuadas para un enfoque racional de la gestión de los desechos, podrían llevar a una mejor utilización de los recursos, de los beneficios económicos y de empleo y a una menor dependencia de la importación, así como a una reducción de los riesgos de contaminación.

5.3.3. El Segundo programa en materia de medio ambiente, adoptado por el Consejo el 17 de mayo de 1977 (2), establece una política comunitaria para la «gestión de los desechos mediante una política global de prevención, recuperación y eliminación». El programa se centraba en tres temas principales: la reducción de las fuentes de desechos, un mayor reciclaje y reempleo y la eliminación segura de los desechos inevitables. Los objetivos de este enfoque fueron confirmados por el Tercer programa, adoptado en febrero de 1983, y se realizarán durante el período del Cuarto programa.

5.3.4. Dentro del primer apartado —la prevención de desechos— se emprenderán nuevas acciones para desarrollar las «tecnologías limpias» a que se refiere el Reglamento ACE. Se examinará la experiencia adquirida en el primer ciclo de operaciones ACE en el ámbito de las tecnologías limpias, y se presentarán propuestas para continuar actuando con arreglo a ACE. Estas propuestas preverán, en particular, la ampliación del programa de «tecnologías limpias» para abarcar tecnologías limpias en los campos hasta ahora no incluidos en el Reglamento, así como el sector más amplio de la gestión de desechos. También se iniciarán los trabajos para adoptar los criterios de definición de los «productos seguros para el medio ambiente», por ejemplo los productos que no generan o que generan pocos desechos en la fase de eliminación.

5.3.5. En lo que se refiere al segundo apratado, «el reciclado y la reutilización de desechos», es evidente que el mercado sigue desempeñando una función importante. No obstante, la Comunidad puede apoyar este proceso:

— fijando objetivos realistas a modo de metas por conseguir;

— promoviendo los proyectos de investigación y demostración en el sector del reciclado de desechos;

— promoviendo el análisis de costes y beneficios aplicado a otras opciones alternativas de gestión de desechos;

— estableciendo los mecanismos financieros destinados a aplicar el principio de «quien contamina paga» (y, por tanto, fomentando el reciclaje y la reutilización. Véase sección 2.5);

(1) DO nº L 176 de 13. 7. 1984.
(2) DO nº C 139 de 13. 6. 1977.

— utilizando instrumentos económicos para promover la separación y el reciclado de determinados desechos;

— desarrollando programas de intercambio informativo y de información a los consumidores para promover el reciclado de los productos.

5.3.6. En lo que se refiere al tercer apartado, «la eliminación segura de los desechos», la Comisión deberá completar el conjunto de directivas ya existentes adoptando otras directivas en sectores específicos, por ejemplo baterías, PCB (para tratar el problema de la eliminación de PCB de los transformadores), disolventes, etc. Es necesario revisar la definición de residuo contenida en la Directiva 78/319/CEE sobre residuos «tóxicos y peligrosos» (1). Se ultimarán los trabajos relativos a la responsabilidad civil y seguros relacionados con el traslado transfronterizo de dichos residuos y se presentarán las propuestas pertinentes. Se examinará la cuestión de la limpieza de lugares en que se han efectuado vertidos incontrolados de desechos, así como la posible intervención de los fondos comunitarios y, en particular, del Fondo de Desarrollo Regional.

5.3.7. Después del accidente de Mont Louis de 1984, la Comisión, en respuesta a una invitación del Parlamento Europeo, ha examinado detenidamente la cuestión global de las normativas al transporte de materiales y residuos peligrosos. En breve, se someterá al Consejo un informe completo en la materia en el que se indicará que la Comisión tiene la intención de presentar propuestas para la aplicación a través de la legislación comunitaria de las disposiciones de los acuerdos internacionales importantes relativos al transporte de dichos materiales tanto en tráfico comunitario interno como en tráfico internacional. Estas propuestas abarcarán las sustancias y residuos peligrosos, así como los materiales nucleares. Además, la Comisión presentará propuestas al Consejo sobre la armonización de los requisitos de formación de los conductores de vehículos que transportan sustancias peligrosas, incluidos los desechos.

5.3.8. Por último, la Comisión se propone transmitir al Consejo una comunicación específica sobre la gestión de desechos, con vistas a proponer un marco práctico para una gestión más racional de los desechos y, en particular, para fomentar el reciclado. En opinión de la Comisión, de todas las acciones necesarias en el sector de la gestión de desechos, tal vez la más importante a largo plazo sea alcanzar un porcentaje de reutilización y reciclado de desechos muy superior al actual, en todos los Estados miembros y de todos los distintos tipos de desechos que se producen.

5.3.9. Esta decisión ahorrará recursos, reducirá la contaminación y limitará la demanda de tierra para el vertido de desechos. Además, teniendo en cuenta que las condiciones económicas adecuadas ya existen, los avances en la reutilización y el reciclado creciente de desechos podrán contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo. El Año europeo del medio ambiente ofrece la posibilidad de realizar este esfuerzo y la Comisión se ha propuesto que la promoción de las tecnologías limpias y generadoras de pocos desechos, el reciclado y una mejor gestión de los desechos, se consideren, en general, temas destacados entre las cuestiones políticas que se planteen durante el Año.

5.3.10. No obstante, los avances concretos y prácticos en este ámbito son sumamente complejos. La naturaleza de los desechos que se generan y las formas diversas en que se presentan (por ejemplo en forma más o menos accesible o muy mezclada o combinada con otras sustancias) influye en las opciones posibles. Las opciones existen; en muchos casos hay posibilidades alternativas y también hay sustitutivos menos peligrosos de los materiales tóxicos o peligrosos, tanto en el caso de productos como de procesos. Por consiguiente, entre los factores que influyen se pueden señalar: el diseño y el contenido de los productos (ya que prácticamente todos los productos entrarán finalmente en el circuito de residuos), la elección de los procesos, los acuerdos para reciclar materiales dentro de las plantas (tecnologías limpias, sistemas de circuito cerrado) y muchos otros.

5.3.11. También es muy importante hasta qué punto pueden desarrollarse y aplicarse nuevos medios innovadores en el tratamiento de los problemas de gestión de desechos, incluyendo las técnicas perfeccionadas para el manejo, la clasificación, el tratamiento, la transformación, la reutilización, el reciclado, la desintoxicación y la eliminación de todo tipo de desechos. También pueden ser importantes los intercambios de desechos y los datos exactos sobre la producción de los mismos. Pero, al final, el factor más importante de todos será la medida en que las nuevas prácticas, procesos y procedimientos beneficiosos para el medio ambiente sean —o puedan ser— atractivos desde el punto de vista económico a largo plazo. En este caso, será indudable que las industrias comunitarias de gestión de desechos responderán al desafío.

(1) DO nº L 84 de 31. 3. 1978, p. 43.

5.3.12. La Comisión procurará tener en cuenta en su comunicación todos estos factores en el momento de establecer una base racional de la gestión de desechos en la Comunidad, mediante la fijación de objetivos realizables (especialmente en el caso del reciclado). La Comisión, si los recursos lo permiten, desea transmitir tal documento al Consejo poco después de iniciado el período correspondiente al Cuarto programa en materia de medio ambiente.

5.4. Áreas urbanas, zonas costeras y montañosas

5.4.1. Las áreas urbanas de todos los Estados miembros han experimentado cambios importantes y rápidos durante la década anterior y continuarán experimentándolos en el futuro previsible. En algunos países, la urbanización rápida resultante de la migración del campo a la ciudad y el crecimiento actual de la propia población urbana, trae como consecuencia viviendas insuficientes y deterioro de la calidad del medio ambiente. En otros países, la urbanización ha producido suburbanización y en muchos otros descentralización o movimientos contrarios a la urbanización. La población y las inversiones recientes han buscado lugares distantes de las antiguas conurbaciones industriales que se han visto afectadas negativamente por los cambios estructurales de la economía que han producido altos niveles de desempleo, lugares abandonados o contaminados, edificios vacíos y un conjunto de viviendas e infraestructuras obsoletas.

5.4.2. En muchas áreas urbanas, el declive económico y sus dificultades particulares han producido un deterioro de las condiciones de vida y trabajo de sus habitantes. Como consecuencia de ello, la situación de muchas ciudades europeas en 1985 presenta condiciones considerablemente peores que las existentes hace diez o quince años. Los problemas del medio ambiente urbano deben gozar de una prioridad creciente dentro de la política comunitaria de medio ambiente. En algunas ciudades como Belfast y Nápoles, están surgiendo actualmente nuevas iniciativas basadas sobre todo en el desarrollo económico y en la dotación de infraestructura.

5.4.3. Estos programas podrían ampliarse a otras áreas urbanas necesitadas y se completarán con programas medioambientales de carácter global. La acción necesaria podría incluir el aprovechamiento de tierras abandonadas o contaminadas, la creación de parques y otras zonas de paisaje, el tratamiento de los lugares antiestéticos y medidas de restauración de edificios antiguos. Tales actividades contribuirán por sí mismas a promover la economía local, así como a asentar las bases de la renovación económica.

5.4.4. Sin embargo, la amplitud del problema es fundamental. Así por ejemplo, los trabajos iniciados por la Comisión indican que, para un período de doce años, se necesitan recursos del orden de 1 000 millones de ECU anuales procedentes de los sectores público y privado para «limpiar» la tierra contaminada por anteriores actividades industriales y poder utilizarla otra vez. Otras mejoras urbanas también implicarán gastos cuantiosos. Además, en las zonas desfavorecidas anteriormente descritas, la falta de recursos puede plantear problemas a la hora de aplicar la legislación comunitaria de medio ambiente.

5.4.5. Estas situaciones suponen un reto para los Estados miembros y los fondos estructurales comunitarios, en lo que se refiere a los recursos. Los programas comunitarios de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías deberían incluirlas como una de las prioridades, ya que el desarrollo de métodos de «limpieza» más eficaces y menos costosos y de tecnologías preventivas más limpias puede contribuir considerablemente a la mejora de la calidad de vida urbana y promover el sector económico de control de la contaminación.

5.4.6. La Comisión ha manifestado claramente en el documento COM(86) 76 que tiene la intención de presentar una propuesta de programa comunitario, en el marco del Fondo Regional, para ayudar a las zonas desfavorecidas de la Comunidad a aplicar las directivas comunitarias de medio ambiente. Pero si realmente se quieren abordar eficazmente los problemas de las zonas urbanas, habrá que ir mucho más lejos. Será prioritario considerar hasta qué punto los fondos estructurales comunitarios existentes (y especialmente el Fondo Regional Europeo) pueden destinarse a programas globales de medio ambiente en el centro de las ciudades. Por consiguiente, será de suma importancia garantizar un nivel adecuado de financiación que permita a la Comunidad participar de forma adecuada, junto con las autoridades y la industria local, en los planes de renovación urbana que tengan plenamente en cuenta tanto los requisitos de protección del medio ambiente como los de la política regional.

5.4.7. La Comisión preparará un informe que someterá al Consejo, en el que examinará las formas posibles de colaboración entre los sectores público y privado y otros intereses para lograr la rehabilitación de determinadas zonas urbanas, contribuyendo así a su desarrollo económico. A este respecto, será importante el programa de «proyectos de demostración» sobre el potencial de creación de empleo de las medidas de medio ambiente (véase sección 2.4). La rehabilitación urbana constituirá un tema importante del Año europeo del medio ambiente.

5.4.8. Los trabajos sobre el desarrollo y la gestión ecológica de la regiones europeas costeras, realizados por la Comisión en anteriores programas así como los trabajos similares realizados por diversas organizaciones internacionales, han catalogado los problemas específicos de las zonas costeras y subrayado la necesidad urgente de encontrar soluciones. En particular, la Comisión ha apoyado desde su comienzo los trabajos de la Conferencia de regiones marítimas periféricas. La Carta costera europea es el resultado de un esfuerzo común. El Parlamento Europeo ha seguido de cerca estos trabajos y ha solicitado la aplicación por parte de la Comisión de la política y las medidas de este ámbito que están dentro del espíritu de la Carta (1).

5.4.9. Evidentemente, son las propias regiones costeras quienes deben responder en primer lugar a esta petición, y ello en su propio interés medioambiental, pero (ya que en muchos casos su baza económica principal son precisamente la calidad y los recursos de su medio ambiente) también en su interés económico. Por su parte, la Comisión realizará estudios relacionados con la aplicación práctica de la Carta y publicará los resultados de los mismos.

5.4.10. Los problemas a que se enfrentan las zonas montañosas son de naturaleza similar a los de las zonas costeras: con frecuencia, deben desempeñar funciones en conflicto. Deben garantizar el bienestar de la población local, alojar a un número creciente de turistas de todas las zonas de Europa y, al mismo tiempo, proteger los medios de la vida silvestre. Por otra parte, las medidas comunitarias dentro del marco de la política agrícola común han contribuido durante más de una década a introducir cambios en el paisaje de las zonas montañosas. Las propuestas recientes sometidas por la Comisión al Consejo con objeto de completar y adaptar la Directiva relativa a las ayudas a los agricultores de dichas áreas (2), deberán contribuir de forma más eficaz al mantenimiento de los medios ambientes valiosos y, al mismo tiempo, de los ingresos de los agricultores.

6. INVESTIGACIÓN

6.1. Desde 1983, el Programa de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente ha sido respaldado por una serie de programas multianuales de investigación sobre el medio ambiente. Los principales objetivos de la investigación comunitaria en este campo son:

— suministrar datos científicos y técnicos de apoyo al programa de medio ambiente. Esto está estrechamente relacionado con la reducción de la contaminación y las perturbaciones y con la utilización y la gestión racional del medio ambiente y los recursos naturales;

— indicar los problemas de medio ambiente a largo plazo, preparando así el desarrollo de políticas preventivas que tengan en cuenta las tendencias previsibles del medio ambiente, y proporcionar los medios para evaluar la eficacia de las políticas actuales en materia de medio ambiente;

— servir de instrumento para intensificar la coordinación a nivel comunitario de las actividades nacionales de investigación en el ámbito del medio ambiente, haciendo mejorar la productividad del esfuerzo global, mediante la promoción de proyectos comunes, la supresión de las duplicaciones y la evaluación de las lagunas de los campos cubiertos por la investigación.

6.2. Mediante el programa de investigación, se realizan continuos esfuerzos para garantizar la coordinación eficaz entre las diversas actividades llevadas a cabo por la investigación contratada, las acciones concertadas y la investigación interna dentro del programa del CCI. Otros diversos programas de investigación dentro del Programa marco de I & D de la Comunidad, tal como el reciclado de desechos y materias primas secundarias, contribuyen también a realizar el programa de medio ambiente. La nueva propuesta relativa al segundo programa marco de I & D para 1987/91 prevé un mayor refuerzo de la investigación sobre el medio ambiente.

6.3. El programa de investigación sobre el medio ambiente cubre cuatro amplias áreas:

— protección del medio ambiente, que incluye, entre otros temas, los de sanidad y esfuerzos ecológicos respecto a contaminantes, evaluación de productos químicos, calidad del aire, del agua y del suelo, investigación sobre desechos y tecnologías para la reducción de emisiones;

— climatología y riesgos naturales, dirigidos hacia problemas a largo plazo tales como los posibles cambios climáticos debidos a un aumento de la concentración de CO_2 en la atmósfera;

— riesgos tecnológicos graves, como el escape accidental de productos peligrosos procedentes de procesos industriales;

— teledetección desde el espacio.

(1) DO nº C 182 de 19. 7. 1982.

(2) Directiva 268/75/CEE sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.

6.4. El Cuarto programa en materia de medio ambiente, que cubre investigación por contrato y acciones concertadas (1986/90), fue aprobado por el Consejo el 10 de junio de 1986 y asigna un total de 75 millones de ECU a la investigación sobre protección del medio ambiente (55 millones), climatología y riesgos naturales (17 millones) y riesgos tecnológicos graves (3 millones).

6.5. El actual programa del CCI (1986/87) y la propuesta de revisión para su último año están trabajando en las áreas de protección del medio ambiente, riesgos industriales y teledetección desde el espacio. Este programa abarca, a la luz de las cualificaciones y competencias disponibles, las siguientes tareas específicas principales:

— actuar como centro de coordinación de determinados temas medioambientales que pueden repercutir a corto plazo en las tareas normativas de la Comisión;

— proseguir los estudios a corto y medio plazo a fin de informar a la Comisión y los Estados miembros sobre las tendencias del medio ambiente, y de mantener la función del CCI dentro de la investigación europea en materia de medio ambiente;

— prestar apoyo científico a otros servicios de la Comisión en la aplicación de las directivas del Consejo (por ejemplo ECDIN, laboratorio central de contaminación atmosférica).

6.6. Al elaborar y poner en práctica estos programas, se ha procurado por todos los medios vincular en la mayor medida posible la investigación a las necesidades de los programas de medio ambiente (tal como se reconoció mediante una reciente evaluación de los programas de investigación llevada a cabo por un grupo de expertos). Asimismo, se hará todo lo posible para mejorar esta cooperación y mantener en revisión constante los vínculos entre investigación y política de desarrollo.

7. ACTUACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

7.1. Actividades en organizaciones internacionales y con terceros países

7.1.1. Cada vez es más evidente que muchos problemas de medio ambiente, importantes para la Comunidad, no pueden tratarse a nivel local, regional ni nacional, ni incluso a nivel comunitario. Algunos de estos problemas son, por su propia naturaleza, de carácter internacional (o incluso mundial). Por consiguiente, es fundamental tratarlos a estos niveles. Así, la Comunidad y sus Estados miembros deberán participar activamente en la actuación internacional para la protección del medio ambiente.

7.1.2. De hecho, siempre se ha puesto de relieve la importancia de la dimensión internacional del trabajo de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, que en los últimos años ha aumentado de forma considerable. El Consejo Europeo de marzo de 1985, al recomendar al Consejo y a la Comisión «realizar el esfuerzo necesario para garantizar que los próximos años conozcan un progreso significativo de la actividad comunitaria para la protección del medio ambiente», puso de manifiesto que este esfuerzo se dirigirá no sólo al progreso en Europa, sino al progreso de «todo el mundo». El programa de trabajo de la Comisión también ha hecho hincapié en la importancia de las actividades internacionales en el ámbito del medio ambiente.

7.1.3. Estas actividades implican una participación comunitaria creciente en muchas organizaciones internacionales, así como la participación en numerosos acuerdos internacionales adoptados como actividades internacionales de medio ambiente y política comunitaria del medio ambiente, que han recibido un impulso. Esta participación requiere una estrecha cooperación entre el Consejo y la Comisión, que representa a la Comunidad.

7.1.4. Cuando la Comisión negocia en nombre de la Comunidad, lo hace de conformidad con las directivas adoptadas por el Consejo. Cuando los Estados miembros participan en un convenio, pueden necesitar actuar dentro del marco de una postura común adoptada por el Consejo. La adopción previa de una postura común o cumunitaria puede traer consigo dificultades. La Comisión, como en ocasiones anteriores, seguirá presentando propuestas adecuadas con la suficiente antelación para la negociación de mandatos y la adopción de posturas comunes. Estas se adoptarán de modo que eviten posturas inaceptables resultantes de negociaciones internacionales y, al mismo tiempo, facilitarán los procesos de toma de decisiones en los órganos internacionales correspondientes.

7.1.5. La solución satisfactoria de estos problemas a nivel comunitario es cada vez más importante al aumentar el alcance, el ámbito y la importancia de las propias políticas comunitarias de actuación a nivel internacional. Pero esta mayor importancia de la actuación a nivel internacional tiene otra implicación. Es evidente que tanto la Comunidad como sus Estados miembros deben intensificar su participacion efectiva (y también, en su caso, su contribución financiera) en el trabajo de las organizaciones internacionales y la aplicación eficaz de los convenios y protocolos internacionales para la protección del medio ambiente.

7.1.6. En la práctica, la Comisión considera que, además de las prioridades internacionales recogidas en otras partes del presente Programa de acción (1), también deberán tratarse los temas siguientes:

— reforzar la participación comunitaria en la protección de los mares regionales (esta participación es especialmente necesaria en el caso de los Convenios de Oslo y Helsinki y, si fuera necesario, en los Convenios celebrados con arreglo al Programa de mares regionales UNEP);

— garantizar el cumplimiento por parte de la Comunidad y de los Estados miembros de los principios establecidos en el Convenio sobre el Derecho del mar (1982), en lo que se refiere a la protección del medio ambiente marino;

— participación de la Comunidad en el Convenio de Londres (véase sección 4.2.2);

— participación comunitaria más eficaz en los trabajos del Convenio sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico (CCAMLR) (2) y coordinación eficaz de las posturas de los Estados miembros que son partes del Tratado de 1959 relativo al Antártico, con objeto de lograr una mayor protección del ecosistema único del Antártico;

— participación de la Comunidad en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los animales vertebrados utilizados en experimentos y otras actividades;

— impulsar los trabajos de la Comisión mundial de medio ambiente y desarrollo;

— en colaboración con los Estados miembros, prestar mayor apoyo a determinadas organizaciones internacionales que se ocupan de la protección del medio ambiente, la población y el desarrollo sostenido (por ejemplo UNEP, UNDP, UNFPA, FAO, OCDE, CEE Ginebra) (3);

— promover la participación en el Año europeo del medio ambiente a través de las organizaciones internacionales (tales como la AELC, el Consejo de Europa, el UNEP, la OMS, etc.) y de terceros países.

7.1.7. La integración de la dimensión medioambiental en otras políticas es de suma importancia para las actividades internacionales de la Comunidad. Por ejemplo, la Comunidad:

— deberá desempeñar una función importante en el marco del Acuerdo internacional sobre la madera tropical, al garantizar la prioridad de los aspectos de conservación;

— deberá fomentar medidas prácticas de conservación en las industrias pesqueras regionales o en organizaciones internacionales tales como el Convenio sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico y la Organización pesquera del Atlántico Norte.

7.1.8. El incumplimiento por determinadas naciones de la moratoria en la caza de ballenas con fines comerciales, decidida en 1982 por la Comisión Internacional de caza de ballenas, es motivo de preocupación para la Comunidad que, en 1981, adoptó un Reglamento del Consejo (4) sobre la importación en la Comunidad de productos derivados de la ballena, y en 1982 un Reglamento del Consejo (5) sobre la aplicación del Convenio de Washington, también referido a las ballenas. La Comunidad hará todo lo posible, tanto por vía diplomática como por otros medios, para garantizar el cumplimiento por todos los países de la moratoria en la caza de ballenas con fines comerciales.

7.1.9. Por último, la Comisión concede gran importancia a sus relaciones bilaterales con determinados terceros países, especialmente con los países de la AELC, los Estados Unidos, Canadá y Japón. Estas relaciones —que generalmente se centran en los intercambios de información relativa a la evolución política y jurídica— pueden servir para facilitar el entendimiento mutuo, promover la armonización y el enfoque de los problemas a nivel internacional, y contribuir a la negociación satisfactoria de acuerdos internacionales.

7.2. Cooperación con los países en desarrollo en materia de medio ambiente

7.2.1. Los principales problemas de medio ambiente del Tercer Mundo —desertización, despoblación forestal tropical, crecimiento explosivo de la población tanto en áreas urbanas como rurales, desaparición de la vida silvestre y de la diversidad genética— figuran entre los problemas mundiales de medio ambiente más preocupantes y potencialmente más peligrosos. La política de desarrollo de la Comunidad en el marco del Tercer Convenio de Lomé (Lomé III) se propone combatir el creciente deterioro de los recursos naturales mediante la aplicación de programas de actuación que toman en consideración los factores medioambientales de forma más específica que en ocasiones anteriores.

---

(1) Véanse los apartados 4.1.9, 4.2.6, 4.2.7, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.8, 5.1.6 y 5.3.7.

(2) El 4 de septiembre de 1981, el Consejo adoptó la Decisión relativa a la celebración por la Comunidad del Convenio sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico (81/691/CEE, DO nº L 252 de 5. 9. 1981).

(3) UNEP: United Nations Environment Programme.
UNDP: United Nations Development Programme.
UNFPA: United Nations Fund Population Activities.

(4) Reglamento (CEE) nº 348/81 de 20 de enero de 1981, DO nº L 39 de 12. 2. 1981, p. 1.

(5) Reglamento (CEE) nº 3626/82 de 3 de diciembre de 1982, DO nº L 384 de 31. 12. 1982, p. 1.

7.2.2. Los problemas de desertización y de conservación de los recursos en África ya han sido objeto de una atención especial. En algunos países, la solución de estos problemas es fundamental para el desarrollo agrícola y rural sostenido a largo plazo (véase COM(86) 16 final) (1).

7.2.3. En particular, los bosques necesitan un mayor impulso de los programas comunitarios de desarrollo y cooperación. Los bosques tropicales son uno de los recursos naturales más valiosos de la Tierra. A través de la Historia han servido de fuente de alimentos, combustible, refugio, medicinas y muchos otros productos. Los bosques tropicales mantienen a las personas y sus medios al proteger los recursos del agua y del suelo. Su influencia sobre el clima y los ciclos naturales es muy grande. Contienen aproximadamente el 50 % de las especies de animales y plantas de la Tierra. El porcentaje alarmante de bosque destruido es un tema grave que preocupa debido a las numerosas ventajas para el hombre que se derivan de los bosques tropicales.

7.2.4. Las vidas de más de mil millones de personas en los países en desarrollo y, especialmente, de los pobres del campo y la ciudad, están sometidas a inundaciones periódicas, escasez de madera, deterioro del suelo y el agua y a una productividad agrícola insuficiente, fenómenos causados total o parcialmente por la despoblación forestal. Los científicos estiman que aproximadamente el 48 % de la selva tropical con sus riquezas biológicas ya ha desaparecido o se ha deteriorado. Cada año se pierden unos once millones de hectáreas. En muchos países en desarrollo, los bosques tropicales desaparecerán en dos o tres décadas si continúan las tendencias actuales.

7.2.5. La FAO y la Task Force internacional de bosques tropicales, creada por el World Resources Institute del Banco Mundial y el Programa de desarrollo de las Naciones Unidas, han definido recientemente las medidas necesarias para luchar contra estas tendencias. Mediante sus políticas y programas de cooperación y desarrollo, la Comunidad desempeñará una función particular en apoyo de los objetivos fijados. Su contribución incluirá la participación comunitaria activa en el Acuerdo internacional sobre madera tropical, con vistas a contribuir a alcanzar los objetivos de conservación, a revisar las políticas de ayuda y las políticas comerciales de la Comunidad y de los Estados miembros desde el punto de vista de su efecto sobre la conservación del bosque tropical, así como al fomento de un código de comportamiento facultativo para las empresas de madera establecidas en la Comunidad, a fin de garantizar que las importaciones de maderas duras tropicales sólo procedan de las concesiones que impliquen políticas de gestión positiva desde el punto de vista ecológico (incluida la aceptación de las obligaciones adecuadas para renovar, replantar y restaurar las tierras y los paisajes dañados). La Comisión presentará las propuestas pertinentes para fomentar dicha evolución.

7.2.6. Sin embargo, la magnitud del problema hace que el esfuerzo comunitario por sí mismo no baste. Será necesario desarrollar una cooperación internacional cada vez más estrecha, ingresos financieros mayores y utilizados de forma más eficaz, una revisión de las políticas comerciales, de precios y de ayuda al desarrollo adoptadas por el mundo desarrollado y, en general, grandes cambios de actitud. Estos temas constituirán la base de las tareas de la Comisión mundial de medio ambiente y desarrollo. Un acontecimiento importante en la primera mitad del Año europeo del medio ambiente será la reunión que se celebrará en Bruselas entre la Comunidad y la Comisión Mundial para estudiar el proyecto de informe de ésta. La reunión será una ocasión para que la Comunidad participe activamente en los debates sobre los principales temas del medio ambiente.

7.2.7. El Tercer Convenio de Lomé, la Comunicación de 1984 de la Comisión al Consejo sobre el desarrollo y el medio ambiente (2) y la Resolución del Consejo de 1984 relativa al desarrollo y el medio ambiente (3) constituyen el compromiso de la Comunidad para tratar la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales como partes integrantes del desarrollo sostenido. Se intentará de forma permanente poner en práctica este compromiso aplicando las políticas de ayuda comunitaria al desarrollo.

7.2.8. En este contexto, es especialmente significativo el Plan de actuación europeo para combatir la desertización y proteger los recursos naturales de África, adoptado por una Resolución del Consejo de abril de 1986 (4). Este Plan aunará los esfuerzos financieros y técnicos de la Comunidad y de los Estados miembros. Dada la magnitud de la operación prevista, su aplicación requerirá una estrècha coordinación entre los países receptores, las organizaciones regionales e internacionales, los Estados miembros, la Comisión y otros donantes y organizaciones no gubernamentales. A tal fin, la Comisión utilizará plenamente todos los instrumentos de que dispone y procurará mejorar los mecanismos de coordinación existentes para poder aplicar un programa coherente y duradero mediante la apropiada movilización de recursos combinados.

(1) COM(86) 16 de 22. 1. 1986.
(2) COM(84) 605 de 31. 10. 1984.
(3) DO nº C 272 de 12. 10. 1984.
(4) PV-Cons. 17 Devgen 31.

7.2.9. Además, dadas las relaciones entre conservación, población, desarrollo y medio ambiente, la Comunidad prestará su asistencia a los países en desarrollo para promover un desarrollo continuo mediante la adopción de estrategias nacionales adecuadas de conservación y apoyará, a petición de estos países y de conformidad con los procedimientos de ayuda establecidos, las políticas de población de dichos países. Esto puede incluir la mejora de la capacidad nacional para planificar en materia de población (censos, estudios demográficos), la utilización de tierras para la agricultura y los asentamientos (migración interna) y medidas en el campo de la educación y la salud, especialmente el desarrollo de los servicios de asistencia a madres y niños, entre los que se incluye la planificación familiar. La Comisión presentará las propuestas adecuadas en un futuro próximo. También es evidente que deben aumentar las actividades de la Comunidad dentro de otras organizaciones internacionales.

7.2.10. Por último —y en relación con todos los temas anteriormente recogidos— hay que mencionar la «Declaración sobre las políticas y los procedimientos de medio ambiente relacionados con el desarrollo económico» de 1980, firmada por las principales instituciones internacionales de financiación del desarrollo, entre las que se incluyen la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones. El Comité de instituciones internacionales de desarrollo en materia de medio ambiente (CIDIE), creado para garantizar la aplicación práctica de dicha declaración, ha logrado progresos considerables en la promoción del desarrollo por las instituciones participantes, en el intercambio de informaciones y experiencias sobre políticas y procedimentos detallados de sus miembros y en la promoción de la futura evolución. Esta tarea se proseguirá y se ampliará a los acuerdos de formación de personal de las instituciones miembros del CIDIE, así como a las de los países en desarrollo. Tanto la Comisión como el Banco Europeo de Inversiones participan activamente en las actividades del CIDIE, que entre otras cosas pueden llevar en breve plazo —con el apoyo del UNEP— a una nueva serie de publicaciones interesantes sobre los aspectos de la integración de los requisitos de protección de medio ambiente en otras políticas de desarrollo. La Comisión sigue siendo de la opinión de que debe ampliarse el campo de acción de CIDIE para asociar más estrechamente a sus tareas tanto a los organismos de ayuda bilateral como a las organizaciones no gubernamentales.

8. AÑO EUROPEO DEL MEDIO AMBIENTE

8.1. El Consejo Europeo, en su reunión de 29/30 de marzo de 1985, proclamó 1987 como el Año europeo del medio ambiente (EYE). La Comisión dio la bienvenida a esta Decisión que también fue bien recibida y apoyada por el Consejo de Ministros (1) y por el Parlamento (2). La Comisión está realizando los preparativos del Año en estrecha colaboración con los comités nacionales creados en cada Estado miembro.

8.2. El Año europeo del medio ambiente comenzará el 21 de marzo de 1987 y durará 12 meses. Se basará en la acción. Constituirá un acontecimiento significativo que ejercerá un importante influjo en toda la Comunidad. Sin embargo, no deberá considerarse como un acontecimiento aislado, sino como un punto de partida y una ocasión para despertar la conciencia de la importancia de los temas de medio ambiente y cambiar las actitudes de forma permanente. Por consiguiente, los fines y objetivos del Año europeo del medio ambiente seguirán siendo válidos durante todo el período del Cuarto programa de medio ambiente y después de éste.

8.3. En opinión de la Comisión, el programa de celebraciones durante el Año europeo del medio ambiente deberá reflejar la política comunitaria del medio ambiente y las líneas generales fijadas por el Consejo Europeo. En particular, hará hincapié en los nuevos aspectos señalados por el Consejo Europeo: la necesidad de un enfoque preventivo, la necesidad de integrar las consideraciones del medio ambiente en todas las políticas y actividades sociales y económicas y el alcance de la política del medio ambiente necesaria para contribuir a aumentar el crecimiento económico y la creación de empleo.

8.4. La Comisión considera que la finalidad principal del Año europeo del medio ambiente debe ser realizar un cambio de actitudes en el conjunto de la sociedad, en los parlamentos, gobiernos, consejos de administración, sindicatos, en las autoridades locales, regionales y provinciales, escuelas, universidades, asociaciones de todo tipo, en los medios de comunicación y sobre todo en los individuos. Se tratará de convencer a todos los sectores de la sociedad de la importancia del medio ambiente, especialmente en relación con el crecimiento económico de la Comunidad, de que es posible solucionar los problemas de medio ambiente, de que cada uno puede desempeñar una función y hacer algo y de que todos deberían demostrar su participación en la protección del medio ambiente, así como su conciencia de la importancia del mismo. Si todo esto se logra, es indudable que el Año europeo del medio ambiente marcará el comienzo de un nuevo enfoque de la protección del medio ambiente en que todos lo reconocerán como un elemento básico de sus vidas y de todas las actividades humanas.

(1) Resolución del Consejo, DO nº C 63 de 10. 3. 1986, p. 1.
(2) DO nº C 68 de 24. 3. 1986.

9. CONCLUSIÓN

9.1. La política comunitaria de medio ambiente inicia actualmente una nueva fase de crucial importancia. Con el acuerdo de los gobiernos de los Estados miembros sobre las modificaciones del Tratado de Roma, recogidas en el Acta Única, la Comunidad ha conferido un nuevo status y ha dado un nuevo impulso a su política de medio ambiente. El Consejo Europeo ha señalado que la protección del medio ambiente puede contribuir a mejorar el crecimiento económico y la creación de empleo y ha propugnado, en términos más enérgicos que nunca, la integración de los requisitos de protección del medio ambiente en las políticas económicas, industriales, agrícolas y sociales aplicadas tanto por la Comunidad como por sus Estados miembros.

9.2. Como ya se ha mencionado en la introducción, existe un reconocimiento generalizado y creciente de la necesidad de normas estrictas de medio ambiente, no sólo para lograr un grado adecuado de protección del medio ambiente y para mejorar la calidad de vida, sino también por motivos económicos. En el proceso de realización del mercado interno de la Comunidad en 1992, surgirán oportunidades en muchos campos y por muchas razones, siempre que se mantengan normas estrictas de medio ambiente. La Comisión está convencida de que la mejora de la competitividad de la industria comunitaria en los mercados mundiales en el futuro dependerá en gran medida de su capacidad para ofrecer bienes y servicios que protejan el medio ambiente, adoptando normas cuyos niveles de protección sean al menos tan altos como los de sus competidores. También está convencida de que la innovación tecnológica unida al compromiso de adoptar normas estrictas de medio ambiente puede ofrecer nuevas oportunidades mediante la expansión de mercados nuevos para las tecnologías y las técnicas de protección medioambiental.

9.3. Por lo tanto, el período del Cuarto programa en materia de medio ambiente enfrenta a la Comunidad con un desafío en el campo del medio ambiente: el desafío de abandonar definitivamente la actitud de reaccionar ante los problemas de medio ambiente después de que hayan surgido y cambiarla por un enfoque general preventivo, basado en la adopción de normas estrictas en todos los sectores del medio ambiente, y que se alcanzará destinando una pequeña parte de los inmensos recursos y potencial científico, tecnológico e industrial de la Comunidad al desarrollo y la utilización de equipos, tecnología y prácticas de gestión y administrativas necesarias para adoptar dichas normas, al tiempo que se obtienen los medios necesarios para tal cambio a partir de los beneficios económicos y de empleo resultantes.

9.4. No obstante, para estimular el mercado libre a operar de forma racional en lo que al medio ambiente se refiere, la Comunidad también debe concienciar sobre la necesidad de normas de alto grado de protección del medio ambiente. Este es el objetivo principal del Año europeo del medio ambiente, que comienza el 21 de marzo de 1987 y ofrece la posibilidad de operar una transformación fundamental de las actitudes y el enfoque, en consonancia con la nueva filosofía requerida en el ámbito de la protección del medio ambiente.

9.5. El Año europeo del medio ambiente no es un fin en sí mismo, ni dejará de ejercer su impacto una vez transcurrido. Debe considerarse como el punto de partida de un nuevo enfoque, y la finalidad de este Cuarto programa en materia de medio ambiente es determinar las medidas que, en opinión de la Comisión, serán necesarias a nivel comunitario durante la primera parte de esta nueva fase de perfeccionamiento de la política comunitaria de protección del medio ambiente.

ANEXO 1

TÍTULO I

NUEVA EXPOSICIÓN DE LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE (1)

Objetivo

11. El objetivo de la política de medio ambiente de la Comunidad es mejorar el marco y la calidad de vida, así como las condiciones de vida y del medio de los pueblos de la Comunidad. Debe contribuir a poner la expansión al servicio del hombre, dotándole de un medio ambiente que ofrezca las mejores condiciones de vida, y reconciliando al tiempo esta expansión con la necesidad creciente e imperativa de conservar el medio ambiente natural.

---

(1) DO nº C 139 de 13. 6. 1977.

12. La política de medio ambiente deberá:

— prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación y las perturbaciones;

— mantener un equilibrio ecológico satisfactorio y asegurar la protección de la biosfera;

— garantizar la gestión correcta de los recursos y del medio ambiente, y evitar toda utilización de los mismos que cause perjuicios importantes al equilibrio ecológico;

— orientar el desarrollo con arreglo a los requisitos de calidad, mejorando, en particular, las condiciones de vida y de trabajo;

— garantizar que los aspectos medioambientales se tienen en cuenta en la calificación estructural y el desarrollo regional;

— buscar soluciones comunes a los problemas de medio ambiente con Estados fuera de la Comunidad, especialmente en organizaciones internacionales.

Principios

13. La mejor política de medio ambiente consiste en prevenir la creación de contaminación y perturbaciones en su origen, más que en tratar de contrarrestar sus efectos posteriormente. A tal fin, el progreso técnico debe concebirse y orientarse teniendo en cuenta la preocupación por la protección del medio ambiente y por la mejora de la calidad de vida, con el menor coste para la Comunidad. Esta política de medio ambiente puede y debe correr pareja con el desarrollo económico y social, así como con el progreso técnico.

14. Los efectos de la planificación técnica y de los procesos de toma de decisiones sobre el medio ambiente deberán tenerse en cuenta lo antes posible.

El medio ambiente no debe considerarse un medio exterior que hostiga y amenaza al hombre, sino un factor esencial de la organización y promoción del progreso humano. Por consiguiente, es necesario ponderar los efectos sobre la calidad de vida y el medio ambiente natural de toda medida adoptada o proyectada a nivel nacional o comunitario que pueda afectar a dichos factores.

15. Deberá evitarse toda utilización de los recursos naturales o del medio ambiente natural que cause perjuicios importantes al equilibrio ecológico.

El medio ambiente natural dispone de recursos limitados; puede absorber la contaminación y neutralizar sus efectos perjudiciales sólo hasta cierto punto. Constituye una riqueza que puede utilizarse sin abusar de ella y que debe gestionarse de la mejor manera posible.

16. El nivel de los conocimientos científicos y tecnológicos de la Comunidad deberá mejorar con vistas a emprender una acción eficaz para conservar y mejorar el medio ambiente y para combatir la contaminación y las perturbaciones. Por consiguiente, deberá fomentarse la investigación dirigida a este fin.

17. El coste de la prevención y la eliminación de las perturbaciones será sufragado, en principio, por el contaminador. Sin embargo, pueden existir determinadas excepciones y disposiciones especiales, en particular en períodos transitorios, siempre que no causen distorsiones importantes del comercio y la inversión internacionales. Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en los Tratados, deberá formularse explícitamente este principio, y sus disposiciones de aplicación, incluidas las excepciones, deberán definirse a nivel comunitario. Cuando se admitan excepciones, deberá tenerse en cuenta la necesidad de eliminar progresivamente los desequilibrios regionales en la Comunidad.

18. De conformidad con la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente del hombre, adoptada en Estocolmo, se deberá velar porque las actividades realizadas en un Estado no deterioren el medio ambiente de otro.

19. La Comunidad y sus Estados miembros deberán tomar en cuenta en su política de medio ambiente los intereses de los países en desarrollo y deberán examinar, en especial, cualquier repercusión de las medidas contempladas en dicha política sobre el desarrollo económico de tales países y sobre el comercio con los mismos, con vistas a prevenir o a reducir en la medida de lo posible cualquier consecuencia negativa.

20. La idea claramente definida a largo plazo de una política europea de medio ambiente aumentará la eficacia de los esfuerzos para promover la investigación y la política de medio ambiente tanto a nivel internacional como a nivel mundial.

Con arreglo al espíritu de la Declaración de París de Jefes de Estado y de Gobierno, la Comunidad y los Estados miembros deben hacerse oír en las organizaciones internacionales que se ocupan de temas de medio ambiente y aportar su contribución original a estos foros, haciendo pleno uso de la autoridad que generalmente se les confiere.

Con arreglo a las conclusiones de la Conferencia de Estocolmo, debe intensificarse la cooperación regional, que con frecuencia facilita la solución de los problemas. La cooperación a escala mundial se concentrará en los sectores en que se requiere un esfuerzo universal debido a la naturaleza de los problemas de medio ambiente existentes: se basará en los organismos especializados de las Naciones Unidas, que ya han realizado bastantes logros y cuyas actividades deberán proseguir y ampliarse.

Una política de medio ambiente que abarque todos los aspectos sólo será posible si se basa en formas de cooperación internacional nuevas y más eficaces que tengan en cuenta las interrelaciones ecológicas a escala mundial y la interdependencia de la economía mundial.

21. La protección del medio ambiente interesa a todos en la Comunidad y, por consiguiente, la opinión pública debería ser consciente de su importacia. El éxito de una política de medio ambiente exige que todos los sectores de la población y todas las fuerzas sociales de la Comunidad contribuyan a la protección y la mejora del mismo. Esto significa que se llevará a cabo una actividad educativa permanente y en profundidad a todos los niveles a fin de que todos en la Comunidad sean conscientes del problema y asuman sus responsabilidades respecto de las futuras generaciones.

22. Es necesario establecer, para cada categoría de contaminación, el nivel de actuación (local, regional, nacional, comunitario, internacional) más adecuado al tipo de contaminación y a la zona geográfica que deba protegerse.

Las actuaciones que sean más eficaces a nivel comunitario se concentrarán a este nivel. Se prestará especial atención a la determinación de las prioridades.

23. En el futuro, los aspectos principales de la política de medio ambiente no deberán planificarse ni aplicarse aisladamente en países individuales. A partir de un plan común a largo plazo, se coordinarán los programas nacionales en estos campos y se armonizarán las políticas nacionales dentro de la Comunidad. Tales políticas estarán encaminadas a la mejora de la calidad de vida, y el crecimiento económico se considerará no sólo en función de sus aspectos cuantitativos.

Esta coordinación y armonización deberán permitir alcanzar, en particular, una mayor eficacia de las actividades a distintos niveles, dirigidas a proteger y mejorar el medio ambiente de la Comunidad, teniendo en cuenta sus diferencias regionales y el buen funcionamiento del mercado común.

La presente política comunitaria de medio ambiente se propone, en la medida de lo posible, hacer progresar de forma coordinada y armonizada las políticas nacionales sin obstaculizar el progreso potencial o real a nivel nacional; tal progreso, no obstante, no deberá poner en peligro el buen funcionamiento del mercado común.

La coordinación y la armonización a que se ha hecho referencia se realizarán, en particular:

— mediante la aplicación de las disposiciones adecuadas de los Tratados;

— mediante la aplicación de las actividades descritas en el presente programa;

— mediante la aplicación del procedimiento de información sobre el medio ambiente (1).

(1) DO nº C 9 de 15.3.1973, p. 1.

ANEXO 2

DISPOSICIONES DEL NUEVO TRATADO RELATIVAS AL MEDIO AMBIENTE

Artículo 10

En el Tratado CEE se añadirán las disposiciones siguientes:

«*Artículo 100a*

(1) No obstante lo dispuesto en el artículo 100 y salvo disposición en contrario del presente Tratado, se aplicarán las disposiciones siguientes para alcanzar los objetivos fijados en el artículo 8a. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, adoptará las medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, cuya finalidad sea el establecimiento y el funcionamiento del mercado interno.

(2) El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores.

(3) Las propuestas de la Comisión recogidas en el apartado 1 y relativas a la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores, se basarán en un alto nivel de protección.

(4) Si tras la adopción de una medida de armonización por el Consejo, por mayoría cualificada, un Estado miembro considera necesario aplicar disposiciones nacionales por las razones de fuerza mayor a que se refiere el artículo 36, o por razones relacionadas con la protección del medio ambiente o del medio de trabajo, notificará estas disposiciones a la Comisión.

La Comisión confirmará las disposiciones de que se trate después de verificar que no constituyen medios de discriminación arbitraria ni restricciones encubiertas del comercio entre los Estados miembros.

No obstante el procedimiento previsto en los artículos 169 y 170, la Comisión o cualquier Estado miembro podrán recurrir directamente al Tribunal de Justicia, si estimaren que otro Estado miembro hace un uso inadecuado de las facultades previstas en el presente artículo.

(5) Las medidas de armonización antes referidas incluirán, en los casos adecuados, una cláusula de salvaguardia que autorice al Estado miembro a adoptar, por una o varias de las razones no económicas a que se refiere el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.»

Subsección VI

MEDIO AMBIENTE

Artículo 25

En la Tercera parte del Tratado CEE, se añadirá un Título VII redactado como sigue:

«TÍTULO VII

Medio ambiente

Artículo 130r

(1) Los objetivos de la actuación comunitaria relativa al medio ambiente serán los siguientes:

— preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;

— contribuir a la protección de la salud humana;

— garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

(2) La actuación comunitaria relativa al medio ambiente se basará en los principios de acción preventiva, de rectificación de los perjuicios del medio ambiente en su origen y en el principio de que el contaminador paga.

Los requisitos de protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas comunitarias.

(3) En la preparación de su actuación relativa al medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

— los datos científicos y técnicos disponibles;

— las condiciones del medio ambiente en las distintas regiones de la Comunidad;

— los beneficios y los costes potenciales de la actuación o de la falta de actuación;

— el desarrollo económico y social del conjunto de la Comunidad y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

(4) La Comunidad emprenderá la acción relativa al medio ambiente en la medida en que los objetivos a que se refiere el apartado 1 puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario que a nivel de los Estados miembros individuales. Sin perjuicio de determinadas medidas de naturaleza comunitaria, los Estados miembros financiarán y aplicarán las otras medidas.

(5) Dentro de sus ámbitos de competencia respectivos, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Los acuerdos de cooperación comunitaria podrán ser objeto de acuerdos entre la Comunidad y terceras partes interesadas, que se negociarán y celebrarán de conformidad con el artículo 228.

El apartado anterior se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en organismos internacionales y para celebrar acuerdos internacionales.

Artículo 130s

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, decidirá la acción que deberá realizar la Comunidad.

En las condiciones previstas en el subapartado anterior, el Consejo determinará los temas en que las decisiones deberán adoptarse por mayoría cualificada.

Artículo 130t

Las medidas de protección adoptadas conjuntamente según el artículo 130s no impedirán el mantenimiento o la introducción por cualquier Estado miembro de medidas de protección más rigurosas, compatibles con el presente Tratado.»