

Observatorio Medioambiental
2001, número 4, 503-519

ISSN: 1132-1660

Balance del V Programa de la Unión Europea, de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible

Pedro J. RODRÍGUEZ IGLESIAS*

1. OBJETIVO BÁSICO

Simplificando un poco, podemos considerar como objetivo básico del V Programa:

- Dar respuesta a la Cumbre de la Tierra de Río del año 1992, que demandó de los países asistentes nuevas políticas que asegurasen para sus sociedades unos modelos de desarrollo sostenible que permitiera un compatibilizar alcanzar unos niveles de vida mas altos con una conservación del medio ambiente, aspiración también recogida en el programa 2000.

Y como objetivos concretos se proponía definir estas políticas en el ámbito comunitario, nacional, regional y local que hicieran posible la ejecución de ese desarrollo sostenible.

2. PRINCIPIOS INSPIRADORES

Los principios en los que se inspiró el V programa se pueden sintetizar:

Aparte de un objetivo en las acciones que se lleven a cabo el principio del «desarrollo sostenible» debe ser el inspirador de las políticas que se vayan posteriormente a desarrollar.

De transparencia.

De información.

* Ministerio de Medio Ambiente.

De lo que podríamos denominar consenso a la hora de la adopción de las medidas, por los afectados: Administraciones publicas, empresas, sociedad y ciudadanos.

Y principio de corresponsabilidad de los agentes intervinientes a la hora de aplicar las medidas.

3. INSTRUMENTOS

Como aspiración del V Programa puede citar la de ampliar la gama de instrumentos, que redundaba en una mejor información, incentivos y para influir en las decisiones que afecten al medio ambiente.

La gama de instrumentos que se relacionan en V Programa se puede agrupar en los siguientes:

Instrumentos de mercado, tales como cánones, incentivos económicos medioambientales, sistemas de depósito reembolsables etc.

Instrumentos financieros, entre los que cabe destacar: los fondos estructurales, las subvenciones, los criterios medioambientales que han tenido los bancos de desarrollo a la hora de otorgar créditos.

4. OBJETIVOS

El V Programa se plantea diversos objetivos que vamos a agruparlos en los cinco siguientes:

- Estrategias para siete temas medioambientales prioritarios (cambio climático, acidificación, biodiversidad, agua, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos) y para la gestión de riesgos y accidentes.
- Sectores donde se deben integrar las consideraciones medioambientales (industria, energía, transporte, agricultura y turismo).
- Ampliación de la gama de instrumentos.
- Información, transparencia y desarrollo del concepto de responsabilidad compartida.
- Dimensión internacional e respuesta a los problemas de carácter planetario y a la Conferencia de Río.

Analizaremos el cumplimiento de esos objetivos sobre la base de documentos elaborados por La Comisión Europea, que se citan y veces se utilizan sus mismos textos en entrecorillado.

4.1. ESTRATEGIAS PARA SIETE TEMAS MEDIOAMBIENTALES PRIORITARIOS

4.1.1. *Cambio climático*

La unión Europea se compromete a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% entre 1990 y 2008/2010 al firmar el Protocolo de Kioto.

En relación con esa previsión se han obtenido los siguientes logros: (Fuente: Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión denominado «Hechos destacados en la aplicación de V Programa de medio ambiente: Documento de acompañamiento de la evolución global»)

Entre los años 1990 y 1995 la emisión de CO₂ se ha reducido en un 3% en la Unión Europea.

También están disminuyendo las emisiones de metano a cuenta de la emisión de CO₂ en el sector del transporte y se calcula que en 2010 habrá aumentado un 39% comparativamente con los niveles de 1990.

Se calcula que en el año 2010 las emisiones industriales de CO₂ habrán disminuido un 15%, pero se espera pocos cambios en los Sectores domésticos e industriales.

Se prevé que, en el año 2010, las emisiones totales de gases de efecto invernadero habrán aumentado un 6% con respecto a 1990 (las de CO₂ hasta un 8%).

Como posibles actuaciones para el futuro, hay que citar que los estados miembros tienen que presentar planes para cumplir con los compromisos de Kioto.

4.1.2. *Acidificación y calidad atmosférica*

Los objetivos de V Plan en este apartado se pueden resumir en:

- Reducción de las emisiones de SO₂ en un 35% en el año 2000 en relación con las registradas en el año 1985.
- Estabilización de las emisiones de NO₂ registradas en la Unión en 1990 y reducción del 30% en el año 2000.
- COV: en 1996, reducción de un 10% de las emisiones de origen humano; en 1999, reducción de 30% con respecto al registrado en 1990.
- Reducción de un 90% de las dioxinas para el año 2005 en relación con los niveles de emisión de 1995.
- Reducción de un 70% los metales pesados en 1995.

Como logros en la aplicación del V Programa en este apartado cabe destacar:

— Del objetivo de reducción del 35% del SO₂ en el año 2000 se ha logrado lo siguiente:

Una reducción notable de los Sectores de la industria la energía y el transporte y las emisiones de SO distintas del metano en 1995 han caído un 29% en relación con los niveles de 1990.

— Del objetivo de reducción del 30% de NO₂ para el año 2000, se ha logrado bajar las emisiones de NO₂ distintas del metano un 9% en relación con los niveles de 1990, en concreto en el sector transportes empezó la bajada desde 1990.

Para el COV, el objetivo de reducción del 30% para 1998 en relación con 1990, se ha rebajado un 22% para emisiones distintas del metano.

La emisión del metano también se ha estado reduciendo en la mayoría de los países, así como la de dioxinas en centrales eléctricas, refinerías e incineradoras de residuos.

Para el futuro en este apartado, se va a Dar prioridad a la aplicación de las medidas adoptadas, entra las que cabe destacar:

- Directiva marco sobre la calidad del aire.
- Directiva sobre calidad de los combustibles y emisión de vehículos.
- Directiva sobre emisión de disolventes industriales.
- Directiva sobre prevención y control integral de la contaminación e relación con las emisiones industriales.

4.1.3. *Protección de la naturaleza y biodiversidad*

Los objetivos marcados por el V Programa se pueden resumir:

A) Objetivos de carácter general.

— Gestión sostenible de los hábitat naturales para el mantenimiento de la diversidad biológica de estos y de sus zonas circundantes de valor para Europa y el mundo.

B) Objetivos particulares.

- Conservación y/o restauración de los hábitat naturales y las especies de flora y fauna silvestre en un grado satisfactorio.
- Otro objetivo recogido en el V Programa es a la definición de «una estrategia comunitaria para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad» para la definición de esta estrategia se preveía en él la elaboración de planes, programas y políticas sectoriales y multisectoriales así como la integración de otras políticas de los «problemas de protección de la naturaleza y de biodiversidad» .
- «Recuperación de las zonas naturales permanentes».
- «Creación de rutas migratorias y el papel de las zonas de amortiguamiento en el contexto de Natura 2000».
- «Elaboración de políticas de gestión pesquera sostenible».

En relación con este apartado cabe hacer las siguientes consideraciones:

A) Situación actual.

Las principales amenazas sobre la biodiversidad se pueden concretar en:

- Usos del suelo, y más concretamente los cambios de usos debido al la urbanización de las zonas rurales.
- Agricultura intensiva.
- Introducción de especies exóticas.
- La contaminación.

En cuanto a las especies animales, sé esta reduciendo, muchas zonas de la Unión «están amenazadas hasta la mitad de las especies de vertebrados conocidas» y «sé esta aproximando a los umbrales en lo que deja de estar garantizado un futuro biológico sostenible».

Se están perdiendo y degradando hábitat y también se pierden y perturban recursos genéticos y se alteran los procesos biológicos.

Se están perdiendo humedales «en todas las zonas agrarias y urbanas de la Europa Central y Noroccidental y la desaparición es máxima en el Sur».

La extensión de las dunas se ha reducido en un 13.3% desde los años sesenta en relación con la existente a principios del siglo XX.

Futuro.

La comprensión de la magnitud del problema puede ayudar a construir un futuro más halagüeño.

Se está comprendiendo que algunos procesos de producción y consumo hace que el desarrollo sea insostenible sobre todo si se tiene en cuenta como indicador de la pérdida de la biodiversidad.

Las soluciones a estos problemas se deben basar en medidas de ámbito local, nacional e internacional, estas últimas en el marco del Convenio de las Naciones Unidas.

Como medidas adoptadas por la Unión Europea para cumplir con los compromisos internacionales y frenar el deterioro de la biodiversidad cabe citar:

- La directiva de hábitat, aunque su aplicación ha sufrido retrasos y la financiación de su aplicación sigue sin resolverse.
- La aplicación parcial de la directiva de aves.
- La creación de la red Natura 2000 en zonas marítimas y el establecimiento de lista de especies marinas protegidas, aunque va ritmo lento.

En cuanto a las medidas de política pesquera común relativa a las especies comerciales y no comerciales, su estado es insatisfactorio.

La integración de los temas relativos a la biodiversidad en otras políticas es una realidad gracias a «la aplicación de conjunto de medidas agroambientales establecidas en 1992, que recibieron nuevo impulso con la aprobación de la Agenda 2000 y la estrategia comunitaria a favor de la diversidad biológica y sus medidas de aplicación.

La coordinación de políticas entre los estados sigue siendo insuficiente.

Para el mantenimiento de los paisajes se puede llevar a cabo a través de mantener las zonas agrícolas en zonas de abandono de las poblaciones, con practicas agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente.

4.1.4. Agua

Cabe destacar entre lo objetivos de V Programa, modificados por la Decisión 98/2179 sobre revisión de V Programa, dos tipos de objetivos: los cualitativos y los cuantitativos.

Aspectos cuantitativos

De las aguas continentales y subterráneas

Dentro de este apartado en el V Programa se fijan como objetivos los siguientes:

Para conseguirse un uso sostenible debe conseguirse un equilibrio entre la disponibilidad del agua y su demanda, lo que ha de lograrse sobre la base de tres principios:

Evitar la sobreexplotación.

Integrar en las políticas agrarias, la política urbanística y las de usos del suelo y en la política industrial criterios de uso sostenible del recurso y de su conservación.

Reducción de la contaminación de las aguas subterráneas y de superficie.

Aspectos cualitativos

De las aguas subterráneas

En este apartado se fijan tres tipos de objetivos generales:

- Que las aguas subterráneas no contaminadas se mantengan su calidad y se evite su contaminación.
- Las aguas ya contaminadas evitar que se sigan contaminando.

Restaurar las aguas contaminadas para que su calidad sea adecuada para agua potable.

De las aguas de superficie

Mantener una calidad ecológica alta, en la que la diversidad biológica corresponde en lo posible a un estado no perturbado.

De las aguas marinas

Aspectos cualitativos de carácter general

- Reducción de los vertidos de todas aquellas «sustancias que, por su persistencia tóxica bioacumulación puedan tener un impacto ambiental negativo, hasta niveles tales que no impidan que la calidad ecológica de todas las aguas de superficie sea alta».
- Reducción de esta sustancia para el año 2000 hasta niveles que «no sean dañinos para las personas ni la naturaleza».

Aspectos cualitativos de carácter particular

Eliminar las concentraciones de sustancias sintéticas de origen humano.

Reducción de vertidos de nutrientes para reducir la eutrofización.

Reducción hasta la supresión de sustancias peligrosas en 25 años (una generación).

Prevención de la contaminación desde los buques e instalaciones marítimas.

Establecer las mismas medidas y objetivos para el Mar del Norte que las establecidas en la Conferencia del Mar del Norte.

Elaboración de una clasificación de biotopos marinos.

En relación con los objetivos marcado se ha llegado a la situación que resumimos:

Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente de Junio de 1999, los recursos hídricos en Europa totalizaron en 1897 Km³, de los que se extraen 296 Km³ (16%) se consumen 89 Km³. Desde los años ochenta se observa una reducción gradual de los recursos hídricos, entre otras causas porque ha aumentado la eficiencia de los Sectores doméstico e industrial.

Según los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente de 1999 el consumo de agua dulce se considera sostenible al consumirse en términos globales el 21% en la Unión Europea, cantidad que se considera sostenible por la reposición del recurso. Haciendo una diferenciación en cuanto a los países del Mediterráneo que en algunas regiones que pasan épocas de escasez y alguna otra región de otros países.

Los países Mediterráneos representa el 80% del consumo neto de la Unión Europea y dentro de este sector de países el sector agrario es el que más absorbe estos recursos hídricos y así en Grecia es del 80%, en España el 60%, el 52% en Portugal, y el 50% en Italia, y dentro de este sector la demanda que más peso tiene es la correspondiente al regadío.

Las previsiones del futuro en cuanto a demanda de agua hasta el año 2010 van a permanecer estable o a lo sumo aumentar ligeramente.

En cuanto a **las medidas futuras a adoptar por la Unión**, cabe destacar:

Evaluación del impacto ambiental del regadío para fines agrarios.

Creación de regiones agroambientales específicas para reducir el volumen de extracción de zonas húmedas.

Con los Fondos Estructurales y de Cohesión se financian proyectos de irrigación como única medida.

b) Aspectos cualitativos.

b.1) Aguas continentales.

b.1.1) Situación actual.

En relación con **las aguas continentales**, la reducción desde los años ochenta ha sido la siguiente:

Fósforo entre un 30% y 60%.

Materia orgánica entre un 50% y un 80%.

Nitratos no han experimentado variaciones.

Plaguicidas superan los niveles autorizados por la Unión Europea.

Perceptivas de futuro

Al reducirse notablemente la aportación de nitrógeno y fósforo puede mejorarse mucho la calidad de los ríos y lagos de la Unión Europea.

Con la entrada en vigor de la directiva sobre tratamiento de las aguas residuales se prevén unas reducciones del orden del 65% de los vertidos de la materia orgánica.

Sin embargo las perceptivas no son tan optimistas en cuanto a la calidad de las aguas de los ríos y lagos en las zonas donde se practica la agricultura intensiva si no se adoptan medidas para la reducción de los efectos del fósforo y el nitrógeno de origen agrario. Una de las esperanzas más firmes en este apartado es que se empiece a aplicar la directiva de nitratos ya que su aplicación ha sido insatisfactoria en la mayoría de los estados miembros de la Unión.

b.2) Aguas marinas.

b.2.1) Situación actual.

Por acumulación de la toxicidad se está poniendo en peligro la salud humana, también se están degradando las zonas costeras y se está pescando en exceso en algunos mares y esto plantea problemas especiales en el Mar de Norte, los mares que rodean la Península Ibérica, el Mar Mediterráneo y el Mar Muerto.

b.2.2) Perceptivas de futuro.

El reto del futuro estará en definir una legislación marco específica en cuestiones marinas, ya que en la actualidad sólo hay acuerdo sobre los mares regionales que cubren todas las zonas pero no se han puesto plenamente en práctica.

Es previsible que no se puedan cumplir las metas establecidas en la Conferencia del Mar del Norte, con respecto al cadmio y al mercurio.

Está puesta mucha ilusión en la directiva marco propuesta sobre las aguas marinas que solo incluya las aguas correspondientes a una milla de la costa, que con el régimen armonizado de control va a proporcionar los datos básicos necesarios ya con las medidas que ella se contemplan, incluye medidas para reducir progresivamente los contaminantes.

4.1.5. *Medio ambiente urbano*

Hay una serie de factores que sin duda inciden sobre el medio ambiente urbano, estos factores son:

La energía. En la Unión Europea se hizo una previsión de reducción de la intensidad energética del 20% entre los años 1986 y 1996, y debido a un crecimiento económico más intenso que el consumo final de la energía, llevó al no cumplimiento de estas previsiones que se situaron en torno al 12%.

Las emisiones de partículas que se desprenden por el cambio energético repercuten en la salud humana, las de NO₂ y el CO₂ sobre el calentamiento del planeta.

El Transporte. Se produjeron incrementos significativos entre 1970 y 1990 del Transporte por Carretera, ligeramente el Transporte Aéreo, se ha mantenido el transporte por ferrocarril y por vías internas navegables, las variaciones se recogen a continuación:

a) Transporte por Carretera

Parque de vehículos - aumentó 4%.

Longitud de la red viaria - aumentó 3%.

Crecimiento del transporte de personas 134%.

Crecimiento del transporte de mercancías 179%.

Transporte Aéreo creció un 11%.

La incidencia del transporte sobre el medio urbano se desprende de la siguiente estadística:

- Las emisiones de CO₂ aumentaron un 11% entre 1990 y 1998.
- A partir de 1990 emisiones de CO₂ y NO₂ empiezan a disminuir y también las de SO₂.
- Las emisiones de plomo del transporte han caído un 75% con respecto a los niveles de 1990.

El Turismo. Tiene repercusiones en el Medio Ambiente Urbano sobre todo en los siguientes factores:

- Explotación Intensiva del Suelo.
- Impactos Asociados al Transporte y Consumo de Energía.

Como marco referencial relativo a la implantación de las zonas urbanas cabe destacar que:

Más del 70% de la población europea vive en zonas urbanizadas.

Las zonas urbanizadas están sometidas a grandes impactos ambientales.

OBJETIVOS V PROGRAMA

Los objetivos que se fijaban en el V Programa en lo relativo a zonas urbanas, solamente se limitaban al problema del suelo y así se establecían los siguientes objetivos:

Objetivos de Carácter General

No se deberá exponer a la población a niveles de ruido que ponga en peligro su calidad de vida y salud.

Objetivos Particulares

Alcanzar un nivel de ruido inferior a 65%.

No aumentar porcentaje de población expuesta a niveles entre 55 dB y dB.

El porcentaje de población expuesto a 55 dB no deberá verse afectado por niveles superiores.

Situación Actual

El 17% de la población de la Unión Europea sobrepasa el nivel de exposición acústica de 65 dB.

El 65% de la población Europea esta expuesta a niveles superiores a 55 dB.

4.1.6. *Zonas Costeras*

OBJETIVOS DEL V PROGRAMA

Objetivo General

Dar mayores prioridades a las necesidades ambientales de las zonas costeras, sobre todo en lo relativo a la coordinación de las políticas nacionales, regiones y de la Unión Europea.

Elaboración de planes integrales de gestión a los niveles adecuados.

Objetivos Particulares

Se modificaron los objetivos del V Programa mediante la Decisión 98/2179 en la que se establecía la necesidad de:

- Elaborar un programa de demostración sostenible a la gestión integrada de las zonas costeras.

Situación Actual

Del total de las zonas costeras, el 85% está expuesto a riesgos altos o moderados, debido a todo tipo de presiones y de urbanizaciones se han acumulado.

El Turismo en las zonas costeras está provocando grandes presiones, éstas se centran en la zona del Mediterráneo, donde se pasará de 195 millones de turistas en 1990 a entre 235 y 253 millones en 2025.

El crecimiento anual del turismo en toda Europa se sitúa en torno a un 3,7%.

La gran concentración debiera de producirse en la agricultura Europea. El 80% se concentra en las zonas costeras del Norte y del Canal de la Mancha.

La erosión costera es una amenaza para muchas zonas explotadas o de gran valor ecológico. La gestión del

4.1.7. *Gestión de Residuos*

OBJETIVO DEL V PROGRAMA

Objetivo General

- Uso racional y sostenible de los recursos, que en relación con los residuos urbanos se encuentran:
 - Cerrar los ciclos, actuando en la prevención de generación de residuos.
 - Reutilización de los materiales y reciclaje del menor número posible.
 - Eliminación segura de los residuos que no puedan reutilizarse ni reciclarse estableciendo estas prioridades:
 1. Utilización como combustibles.
 2. Incineración.
 3. Vertido.

Objetivos concretos

- Elaboración de planes de gestión de residuos en los Estados Miembros.
- Mantener el nivel de residuos generales per cápita del año 1985 a razón de 300 kg./per cápita.
- Reciclado/Reutilización de papel, vidrio y plástico en el mar un 50%.

Situación actual

- Las medidas adoptadas por la UE no han conseguido estabilizar la producción, se siguen generando residuos sólidos.

- La media en 1995 de los países de la UE de generar residuos per cápita año es de 370 Kg l. Lo cual representa que en esa fecha no se cumplieron los objetivos del Plan, ya que en algunos países del Mundo es muy superior a 300 Kg.

Entre 1990 y 1995 se produjo un aumento medio por año de 4.9 millones de toneladas.

En relación a la reutilización la evaluación ha sido desigual pues si bien es cierto que los países de la UE más Noruega, el reciclado de papel y pasó del 40% en 1990 al 49% en 1996 y el de vidrio del 43% al 55% en los mismos años, no es menos cierto que el reciclado de vidrio y papel no aumentó en rapidez suficiente para conseguir reducir la generación de esos flujos de residuos, ya que la eliminación total ha sufrido un 12%.

También ha aumentado el total de residuos que se incineran y los llevan a vertederos. Esta última forma de eliminación de residuos siguen siendo la más habitual, en 1995 supone un 66% sobre otra forma de tratamiento y en 1990 de un 65%.

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Si se han cumplido los objetivos de reutilización de los residuos al 50%.

Han aumentado los residuos urbanos desde 1990, en este apartado no se han cumplido los otros objetivos.

RESIDUOS PELIGROSOS

Objetivos Comunes

Los objetivos generales son idénticos que los ya citados para los residuos en general, solamente añadir que por su carácter de peligrosos, la eliminación ha de tener garantía de seguridad, que se destruyan.

Objetivos concretos

Los residuos a eliminar no se harán fuera de la UE.

Elaboración de planes de gestión de residuos en los Estados Miembros.

Lograr unas normas unitarias de recogida, separación y eliminación seguros.

Situación Actual

Solamente disponen de datos del año 1993 y del año 1995.

En los países de la OCDE en 1993, la exportación de residuos peligrosos se elevaron a 1 millón de toneladas. Siendo el mayor exportador Alemania y Bélgica y Francia los mayores importadores.

En 1995, la en la UE 36 millones de toneladas de residuos peligrosos.

4.1.8. *Gestión de Riesgos y Accidentes*

4.1.8.1. Actividad industrial

Mejorar la normativa de seguridad.

Elaboración de normas de gestión de seguridad.

Cobertura del 100% de los establecimientos peligrosos.

Objetivos Concretos

Revisión de la normativa comunitaria sobre exportación e importación de productos químicos peligrosos, en particular en relación con el principio de información y consentimiento previos.

Para garantizar el uso sostenible, implantación de unas medidas en el área de los plaguicidas agrarios y no agrarios.

Elaboración y presentación de Estrategias que para un potencial desarrollo de políticas para Dar respuesta al Programa 21, en lo relacionado con los productos químicos peligrosos, prestando especial atención al principio de precaución y a la información sobre riesgos para los usuarios, con mayor eficacia en las tareas desarrolladas en la sustitución o eliminación gradual de productos químicos; es necesario mejorar la seguridad de la gestión de estos productos.

Nueva iniciativa para la prevención de catástrofes y para las actividades de mentalización, formación y educación, para mejorar el nivel de autoprotección de los ciudadanos.

Situación actual

Entre 1984 y abril de 1997 se notificaron 293 accidentes industriales graves, 190 se produjeron a partir de 1990.

El riesgo de accidentes naturales es más grave que el de tecnológicos.

4.1.8.2. Control de sustancias químicas

Objetivos

Definición de un procedimiento eficaz de notificación para todas las sustancias químicas.

Elaboración de un plan de acción para impulsar la evaluación de los riesgos de las sustancias peligrosas que figuran en la lista del MECS.

Examinar el marco reglamentario de las nuevas tecnologías.

Situación actual

Los análisis efectuados de toxicidad y ecotoxicidad del 75% de las sustancias químicas de gran volumen comercializadas son insuficientes para poder realizar una evaluación mínima de riesgos.

4.1.8.3. Biotecnología

4.1.8.3.1. Gestión de riesgos del uso controlado de los organismos modificados genéticamente (OMG)

Objetivos

Cobertura de la instalación y actividades al 100%.

Medidas de seguridad eficaces en relación con el uso de OMG en la investigación y en la industria.

4.1.8.3.2. Gestión de riesgos de la liberalización de OMG al Medio Ambiente

Definición de procedimientos eficaces de autorización para las licencias en la Comunidad, de investigación e industriales.

Supervisión de la explotación de OMG a terceros países.

Situación Actual

Se desconocen los efectos que producen en el Medio Ambiente y en la salud humana los organismos modificados genéticamente.

Se han autorizado la comercialización en 18 cultivos modificados genéticamente.

En 1998, sólo se cultivó en la UE una especie vegetal modificada genéticamente.