

**1.18. PERSPECTIVA DEL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LAS
POLÍTICAS AMBIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (pp. 2-17)**

—

**1.18. PERSPECTIVA DEL DRET DEL MEDI AMBIENT I DE LES
POLÍTIQUES AMBIENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA (pp. 18-32)**

LAURA HUICI SANCHO

*Profesora agregada de Derecho Internacional Público / Professora agregada de Dret
Internacional Públic*

Universitat de Barcelona

Sumario: 1. Introducción. 2. El Tratado de Lisboa y las competencias de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente. 3. Actividad de las instituciones en el ámbito de la política europea de Medio Ambiente. 3.1 Consejo de la Unión Europea. 3.2. La Comisión Europea. 3.3. El Parlamento Europeo. 4. Unión Europea y lucha contra el Cambio Climático. 5. Unión Europea y Bosques. 6. Unión Europea y Diversidad Biológica.

1. Introducción

La principal novedad en relación al Derecho de la Unión Europea en el período objeto de revisión en esta crónica es la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el pasado 1 de diciembre de 2009. El primer apartado se dedica a aquellos aspectos de esta reforma que consideramos revisten un especial interés en relación a la Política de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente. Tras estas consideraciones de carácter general en relación al derecho originario, nos detendremos en el examen de las acciones desarrolladas también en este ámbito por las instituciones de la Unión Europea. Finalmente, se incluyen tres apartados sobre cuestiones concretas de especial relevancia: la lucha contra el cambio climático, la protección de los bosques y el mantenimiento de la diversidad biológica en Europa y en el mundo.

2. El Tratado de Lisboa y las competencias de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente

Como es bien sabido, la reforma operada por el Tratado de Lisboa recoge el reconocimiento explícito de la personalidad jurídica internacional de la Unión Europea que, además, sucede en sus funciones a la Comunidad Europea. Los nuevos Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) se refieren al Medio Ambiente en sus artículos 3.3 TUE, relativo a los objetivos de la Unión Europea, art. 4.2 e) TFUE, al definir el catálogo de competencias compartidas entre la Unión y sus Estados miembros, y artículos 191 a 193 TFUE, que conforman el título dedicado a la política de Medio Ambiente de la Unión Europea. Más allá de la nueva numeración, estas disposiciones reproducen prácticamente en sus mismos términos el contenido de los artículos 2, 3 1) y 174 a 176 del derogado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Destacamos no obstante que el artículo 191.1 TFUE, al referirse a los objetivos de la acción internacional de la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea, incluye una mención específica al fomento de las medidas destinadas a ‘luchar contra el cambio

climático'. Más adelante, trataremos con detalle la acción desarrollada por la Unión Europea en relación a esta materia, con ocasión de la Cumbre de Copenhague en diciembre de 2009, y algunas realizaciones posteriores que evidencian su voluntad de liderar y promover los avances en este contexto.

En relación al procedimiento de adopción de decisiones, la anterior remisión al artículo 251 TCE se sustituye por la aplicación del procedimiento legislativo ordinario, que se define con detalle en el artículo 294 TFUE. Estas modificaciones básicamente sólo implican un cambio en la terminología y la numeración. Además, las nuevas disposiciones en materia de medio ambiente mantienen la exigencia de la unanimidad del Consejo y mera consulta al Parlamento Europeo en relación al mismo tipo de disposiciones que ya preveía el TCE.

Más novedoso es el reconocimiento explícito de la competencia de la Unión Europea en materia de Energía, que el artículo 194 del TFUE vincula expresamente a “la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente”. Entre los objetivos que el Tratado identifica para la política energética de la Unión figura el de “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”. En este ámbito, también será aplicable, con carácter general, el procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Igualmente, se reservan a la decisión por unanimidad del Consejo y a la aplicación del procedimiento legislativo especial “las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético” (artículo 192.2, c) TFUE) y las medidas en materia de política energética que “sean esencialmente de carácter fiscal” (artículo 194. 3 in fine TFUE).

Finalmente, cabe señalar también que el artículo 6 del TUE reconoce la fuerza jurídica vinculante de la Carta de derechos fundamentales de la Unión. El artículo 37 de la Carta proclama la necesidad de que las políticas de la Unión *integren* y *garanticen* “un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Al no reconocer simplemente el Derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la protección del medio ambiente, según destacaba el propio Consejo Europeo en septiembre de 2000, esta disposición “constituye una regresión injustificable con relación a los compromisos

adquiridos por los Estados de la Unión tanto en el plano nacional como internacional y no refleja la evolución del derecho en el curso de los últimos diez años”¹.

3. Actividad de las instituciones en el ámbito de la política europea de Medio Ambiente

Antes de comentar con mayor detalle la acción desarrollada en ámbitos específicos, incluimos en este apartado una reseña general de las actividades realizadas por las instituciones de la Unión Europea en relación al Medio Ambiente.

3.1 Consejo de la Unión Europea

En el período que nos ocupa, se pueden referenciar dos reuniones del Consejo de la Unión en su formación de ‘Medio Ambiente’. La primera reunión tuvo lugar la tercera semana de diciembre de 2009 y la segunda a mediados de marzo de 2010. Además, tuvo lugar una reunión informal de Ministros de Medio Ambiente de los Estados miembros en Sevilla, en enero de 2010. El papel de la Unión Europea en la lucha contra el Cambio climático ha sido una constante en el orden del día de estas tres reuniones. Igualmente, los debates en el seno del Consejo han dedicado una atención especial a dinamizar el papel de la Unión en relación a la defensa de la Diversidad Biológica, identificando las líneas de acción a desarrollar. Como hemos advertido, ambos temas serán comentados en apartados específicos más adelante.

Junto con ello, en la reunión del Consejo de la Unión, celebrada el 22 de diciembre de 2009, destacan los siguientes temas:

- La preocupación que el Consejo manifiesta por los efectos que la combinación de productos químicos, a la que nos encontramos sometidos de forma habitual, pueda tener sobre la salud humana y el medio ambiente. En esta materia, el Consejo decide apoyar la iniciativa de la Comisión de desarrollar un estudio sobre el tema, invitándola a evaluar si el derecho de la Unión en este ámbito, es suficiente y

¹ Resolución sobre el Derecho a la protección del medio ambiente, 22 de septiembre de 2000.

adecuado, y a presentar las iniciativas legislativas que considere oportunas antes de 2012².

- El debate sobre la propuesta de *Reglamento sobre Biocidas*, en la que siguen existiendo diferencias de opinión entre las delegaciones de los Estados miembros, aunque hay acuerdo, primero, en relación a la aplicación de un procedimiento centralizado de autorización y, segundo, sobre la inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento de todos los artículos y materiales tratados con biocidas o que los incorporen y también aquellos artículos que tengan por función primaria ser Biocidas³.
- Las conclusiones adoptadas en relación a los planteamientos regionales para la gestión de las aguas y el medio marino, incluida la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para el mar Báltico. El Consejo resalta las iniciativas adoptadas por la Unión sobre el establecimiento de una Política Marítima Integrada, cuyo elemento principal es la Directiva Marco sobre estrategia marina⁴, al mismo tiempo que identifica los que considera deben ser ámbitos de acción prioritarios en un futuro próximo⁵.

En la reunión del Consejo de la Unión de 15 de marzo de 2010, es de señalar que, una vez más, fue imposible lograr un consenso entre las delegaciones a favor de la propuesta de Directiva que establece un marco de protección del suelo.

3.2. La Comisión Europea

La relevancia que la Unión Europea atribuye al problema del Cambio climático, junto con los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, han propiciado la modificación

² Documento de Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre efectos derivados de la combinación de productos químicos, de 10 de diciembre de 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st17/st17180.es09.pdf>).

³ Documento de Compilación de las propuestas de los Estados miembros en relación a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo del Consejo relativo a la comercialización y uso de Biocidas, de 18 de diciembre de 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17630.en09.pdf>).

⁴ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008, (*DOUE* L 164, de 25 de junio de 2008)

⁵ Conclusiones del Consejo sobre los planteamientos regionales para la gestión de las aguas y el medio marino, incluida la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para el mar Báltico, de 22 de diciembre de 2009, (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/112061.pdf)

de la organización interna de la Comisión creando dos nuevas Direcciones Generales: la DG Energía y la DG Acción por el Clima que se añaden a la, ya existente, DG Medio Ambiente. Si bien la DG Energía no asume, a priori, competencias de la DG Medio Ambiente, la estrecha vinculación de sus respectivos ámbitos de competencias se está poniendo de manifiesto en el desarrollo de sus trabajos⁶. En relación a la DG Acción por el Clima, sí asume competencias que, hasta febrero de 2010, correspondían a la DG Medio Ambiente. También se le atribuyen competencias en materia de Relaciones internacionales en el ámbito de la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático. Nuevamente puede apreciarse un cierto solapamiento de las funciones porque las medidas de la DG Acción por el Clima forman parte de la política de medio ambiente de la Unión Europea⁷.

Otras acciones de interés de la Comisión en este período han sido:

- El *informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento, sobre la aplicación de la Directiva nitratos*, basado en los informes presentados, por primera vez, por los 27 Estados miembros. Aunque el cumplimiento de los objetivos de la directiva es elevado, la Comisión señala que sigue existiendo un porcentaje de aguas contaminadas⁸.
- La propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las cuentas económicas del medio ambiente* que establece “un marco común para la recogida, la compilación, la transmisión y la evaluación de las cuentas económicas europeas del medio ambiente con el fin de crear cuentas económicas del medio ambiente como cuentas satélite del SEC 95”⁹.
- En relación a la protección del suelo, el documento hecho público el 21 de enero de 2010, en el que se advierte a los Estados miembros que, dada la vinculación

⁶ Por ejemplo, es evidente el interés directo de la DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima en el desarrollo de eventos como la Semana Europea por la Energía Sostenible, que este año ha tenido lugar del 22 al 26 de marzo de 2010, organizada por la DG Energía.

⁷ Un ejemplo de la estrecha relación entre ambas es su iniciativa de conjunta para organizar una Conferencia de Alto Nivel sobre Cambio climático, Diversidad biológica y suelo en Bruselas el próximo septiembre de 2010.

⁸ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2004-2007, de 9 de febrero de 2010, (COM(2010)47final).

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las cuentas económicas europeas del medio ambiente, de 9 de abril de 2010, (COM(2010)132final).

entre la rehabilitación del suelo y la protección del Medio ambiente, los efectos sobre el suelo de determinadas instalaciones deben ser incluidos en los informes sobre impacto ambiental. Además, la Comisión entiende que también deberían hacerse evaluaciones del impacto ambiental antes de desarrollar proyectos de rehabilitación del suelo, asegurándose una aplicación conjunta o combinada de la Directiva de impacto ambiental, en relación al artículo 13 de la Directiva sobre vertido de residuos¹⁰.

Finalmente, la Comisión Europea hizo público en marzo su programa de trabajo para el 2010¹¹, en el que destacan los siguientes objetivos vinculados a la Política de Medio Ambiente:

- Avanzar en la *iniciativa “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”*, lo que según la Comisión implica potenciar la acción de la Unión Europea en relación a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la protección de la Diversidad biológica, pero que también deberá inspirar las iniciativas en materia de Política Agrícola y Política pesquera, así como, de la Política de cohesión económica, social y territorial.
- Valorar el mercado de las tecnologías y servicios relacionados con el medio ambiente en la estrategia comercial para Europa 2020.
- Elegir el medio ambiente como uno de los ámbitos piloto en los que deberán desarrollarse lo que la Comisión denomina ‘chequeos’ del derecho de la Unión en vigor, a los efectos de “identificar deficiencias tales como cargas excesivas, solapamientos, lagunas incoherencias y/o medidas obsoletas”.

¹⁰ Directiva de Evaluación del Impacto Ambiental 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, *DOCE L 175*, 5.7.1985, p. 40; en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE de 3 de marzo de 1997, *DOUE L 73*, 14.03.1997, p. 5, y Directiva sobre vertido de residuos 99/31/CE, de 26 de abril de 1999, *DOUE L 182*, 16.7.1999, p. 1

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Programa de Trabajo de la Comisión para 2010, ‘El momento de actuar’, de 31 de marzo de 2010 (COM(2010)135 final)

3.3. El Parlamento Europeo

Centrándonos en las actividades del Parlamento, en el período de referencia, cabe destacar, la aprobación en la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria de:

- el proyecto de informe sobre la propuesta de *Reglamento sobre Biocidas*, el 18 de febrero de 2010¹². En este documento se incluyen numerosas enmiendas a la propuesta presentada por la Comisión Europea. En concreto, por lo que se refiere a la protección del medio ambiente, el informe del Parlamento señala la necesidad de aplicar el “principio de cautela y unos claros criterios restrictivos” para asegurar un “alto nivel de protección”. En relación al procedimiento de autorización, el informe del Parlamento destaca la necesidad de tomar en consideración los avances técnicos y la necesidad de dar una definición uniforme para los *nanomateriales*, instando a que la Unión Europea trabaje para lograr este objetivo en los foros internacionales en los que participe.
- la opinión para la Comisión de Desarrollo Regional sobre la *Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico y el papel de las macro regiones en el futuro de la política de cohesión*, el 7 de abril de 2010¹³. La Comisión parlamentaria advierte sobre el grave deterioro ambiental que sufre la región del mar Báltico y señala la exigencia de adoptar un enfoque integrado que vaya más allá del medio ambiente marino. Desde esta perspectiva, critica la Estrategia de la UE para la región del mar Báltico y el Plan de Acción que la acompaña, por considerarlos demasiado limitados, y lamenta la ausencia de toda referencia, en los mismos, al impacto ambiental del gasoducto Nord Stream.

Igualmente, en relación a las iniciativas del Parlamento Europeo política de Medio Ambiente, es interesante señalar el *proyecto de opinión sobre disposiciones relativas a derechos humanos y criterios sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales*, que se está elaborando actualmente en la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria, para enviarlo a la Comisión de Comercio

¹² Proyecto de Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización y utilización de biocidas (COM(2009)0267 – C7-0036/2009 – 2009/0076(COD)), Ponente: Christa Kläß, de 1 de enero de 2010 (PR\805468ES.doc)

¹³ Opinión para la Comisión de Desarrollo Regional sobre la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico y el papel de las macrorregiones en el futuro de la política de cohesión (2009/2230(INI)), Ponente de opinión: Anna Rosbach, de 7 de abril de 2010, (AD\811663ES.doc)

internacional. En el texto, aún hoy sometido a debate y pendiente de aprobación, se pide que, en la conclusión de los Acuerdos comerciales de la Unión Europea con otros Estados, se tengan en cuenta el “cumplimiento de normas medioambientales y sanitarias importantes” y la “definición de normas” en estos ámbitos, así como que se preste una particular atención a que la crisis financiera internacional no derive en una desprotección de estos intereses. Además, se exige instar a la Organización Mundial del Comercio para que, en la solución de controversias, incorpore de forma general las normas internacionales de protección medioambiental y de la salud¹⁴.

4. Unión Europea y lucha contra el Cambio Climático

La celebración de la 15^a Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CNUCC) en Copenhague, el pasado diciembre de 2009, ha constituido un factor determinante de las acciones de política medioambiental de la Unión Europea en este período. Si la lucha contra el cambio climático es una prioridad constante de la Unión, en estos primeros meses de 2010, este tema ha marcado todavía más si cabe, la agenda de la Organización pudiendo identificarse las siguientes constantes:

- a) La existencia de una voluntad política de asumir un papel de liderazgo en promover avances significativos en la Cooperación internacional para la lucha contra el Cambio Climático.
- b) La aplicación y defensa de un enfoque integrado desde los diferentes ámbitos que se ven afectados y que, a su vez, inciden en el Cambio climático
- c) La preocupación por mejorar y desarrollar los sistemas para recabar información sobre impacto del Cambio climático en las distintas regiones del planeta, en general, y de la Unión Europea, en particular.

A principios del pasado diciembre de 2009 se presentó la *Quinta Comunicación Nacional de la Comunidad Europea en aplicación del artículo 12 de la CNUCC*¹⁵. Este

¹⁴ Proyecto de opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria para la Comisión de Comercio Internacional sobre disposiciones relativas a derechos humanos y criterios sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales (2009/2219(INI)), Ponente de opinión: Thomas Ulmer, 23 de febrero de 2010 (PA\806110ES.doc)

¹⁵ Comunicación de la Comisión ‘Quinta comunicación nacional de la Comunidad Europea de conformidad con la Convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático (CMNUCC)

documento pone de manifiesto, el optimismo de la Unión en relación al cumplimiento de los objetivos de reducción de las emisiones que se asumieron en el Protocolo de Kyoto. A este respecto, el documento presentado indica que se prevé superar el compromiso de reducción del 8% de la Unión europea de 15 Estados miembros, alcanzando un nivel del 9'2% en 2010. Este resultado podría aún mejorarse si se añaden a los cálculos la utilización, prevista en algunos Estados miembros, de los mecanismos flexibles de cumplimiento. Además, la Unión Europea anuncia su compromiso de reducción de las emisiones, a un 20% para 2020, en relación al nivel de las emisiones de 1990. No obstante, el documento advierte que la mayoría de Estados miembros aún ni han introducido este objetivo, ni han evaluado el impacto de la crisis financiera en sus estimaciones para el futuro. Por último, la Unión Europea ofrece la posibilidad de elevar el porcentaje de reducción de las emisiones a un 30%, en caso de lograr un compromiso internacional en el que terceros Estados asuman obligaciones proporcionales.

Las políticas y medidas que, según el informe, han permitido lograr estos buenos resultados y auguran mejoras se circunscriben a:

1. Medidas que potencian la investigación, para ser más eficaces en la gestión de los recursos.
2. Medidas que exigen la reducción de las emisiones.
3. Medidas de investigación para superar las consecuencias, inevitables ya actualmente, del cambio climático.

Además, la Unión identifica tres “desafíos” esenciales para tener éxito en la lucha contra el Cambio Climático:

- La necesidad de definir objetivos y acciones a desarrollar
- La financiación
- La creación de un mercado global y efectivo del carbono¹⁶.

(presentada en virtud del artículo 12 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), de 3 de diciembre de 2009, (COM(2009)667final).

¹⁶ Estos objetivos ya se planteaban en documentos anteriores como la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones ‘Hacia la consecución de un acuerdo a gran escala sobre el cambio climático en Copenhague’, (COM (2009) 39final) de 28 de enero de 2009.

Finalmente, la información presentada permite concluir que los avances de la Unión Europea en este ámbito son consecuencia de la aplicación de un enfoque integrado, actuando en ámbitos diversos como son transportes, energía, agricultura y pesca. Destaca también la relevancia que, en la definición de nuevas medidas y políticas a seguir, se otorga a la Iniciativa sobre vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad¹⁷ y la Red europea de Observación e Información del Mar¹⁸.

Una vez finalizada la Conferencia en Copenhague, la actividad de la Unión Europea se ha centrado en evaluar los resultados y definir una estrategia de futuro. Así, los resultados de la Conferencia de Copenhague ocuparon buena parte de las discusiones del Consejo de medio ambiente de la Unión Europea celebrado el 22 de diciembre de 2009. El Consejo valoró positivamente el acuerdo alcanzado en torno a limitar el calentamiento climático a 2°C en relación al nivel preindustrial, pero señaló que este objetivo exige fijar compromisos concretos al objeto de lograr una reducción del 50% de las emisiones globales en el 2050. En este sentido, el Consejo destaca el papel de liderazgo que corresponde a la Unión Europea reiterando, como objetivo concreto, la oferta de aumentar al 30% el compromiso de reducción de emisiones de la Unión Europea para el 2020, en relación a los niveles de 1990, si otros países desarrollados asumen compromisos proporcionales a este objetivo, y ofreciendo una financiación de de 2.400 millones de euros al año durante los años 2010 a 2012, en el marco de la aplicación del Acuerdo de Copenhague.

La misma línea han seguido los dos Consejos de Medio Ambiente celebrados en 2010. El Consejo informal de ministros de medio ambiente, celebrado en Sevilla en enero de 2010, decide formalmente la asociación de la Unión Europea al Acuerdo de Copenhague y proclama la voluntad de promover la negociación de un Acuerdo jurídicamente vinculante sobre protección del Clima para después de 2012. En marzo de 2010, el Consejo adopta nuevamente unas conclusiones específicas en materia de Cambio climático referidas a las posibilidades que se abren, para la Unión Europea, tras el Acuerdo de Copenhague. Además, el Consejo pide específicamente a la Comisión que evalúe “el carácter comparable y adecuado” de las reducciones de los gases de

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES): por un planeta más seguro, de 12 de noviembre de 2008 (COM(2008)748final)

¹⁸ *Building a European marine knowledge infrastructure: Roadmap for a European Marine Observation and Data Network*, de 4 de abril de 2009 (SEC(2009)499final)

efecto invernadero ofrecidas por terceros países, así como del “impacto” de reducir las emisiones de la Unión en un 30%.

En relación a la Comisión Europea, destacamos aquí su *Comunicación sobre ‘La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático’* en la que se concretan algunas de las líneas a seguir¹⁹. Con carácter general, si bien por un lado la Comisión defiende la necesidad de reactivar el proceso de negociación multilateral en el seno de la CMNUCC y en previsión de las próximas Conferencias de Cancún (2010) y Sudáfrica (2011), por otro lado, destaca la importancia de desarrollar contactos paralelamente con Estados no miembros de la Unión, pero que sí sean partes de la CNUCC, para explicar mejor la posición de la Unión Europea y conseguir apoyo de cara a futuras negociaciones. Además, en este documento, la Comisión Europea advierte de que los compromisos asumidos en el Protocolo de Kyoto no permiten cumplir con el objetivo de limitar el calentamiento del planeta a 2°C en relación al nivel preindustrial. Por último, esta Comunicación de la Comisión define una estrategia de *acción inmediata* que responde a los desafíos identificados en documentos anteriores y que se fundamenta en:

I- la elaboración de un programa de trabajo que permita lo que se define como “la transición de la Unión Europea a una economía baja en carbono de aquí a 2050”.

II- la aplicación del Acuerdo de Copenhague mediante: primero, “el establecimiento de un marco sólido y transparente de contabilización de las emisiones y los resultados”, segundo, “la movilización coordinada de la financiación inmediata”, y tercero, “garantizar la financiación a largo plazo”.

III- el desarrollo del Mercado Internacional del Carbono para atraer inversiones y mitigar los efectos de las emisiones. La Comisión plantea éste como uno de los objetivos principales de la Unión Europea para la Conferencia de Cancún.

La prioridad de estas tres líneas de acción ha sido también destacada por el Parlamento Europeo. En la acción desarrollada por esta institución en el período de referencia destacamos tres documentos:

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre ‘La política climática internacional posterior a Copenhague: una intervención inmediata para reactivar la lucha global contra el cambio climático’, de 9 de marzo de 2010 (COM(2010)86final).

- La Resolución de 10 de febrero de 2010 sobre los resultados de la Conferencia de Copenhague sobre el Cambio Climático (COP 15): el Parlamento se muestra muy crítico con el desarrollo de las negociaciones y con el papel de la Unión Europea en el seno de la Conferencia. Además de contener consideraciones paralelas a las ya citadas anteriormente, el Parlamento incide especialmente en la necesidad de profundizar en la Ayuda a los Países en Desarrollo y dar curso a los compromisos de financiación inmediata asumidos por la Unión Europea.
- La opinión de la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria, sobre la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013)*²⁰. En su opinión, la comisión parlamentaria manifiesta la importancia de este proyecto en la lucha contra el Cambio climático, por lo que propone una referencia explícita a este ámbito en el articulado, y también critica algunos puntos del mismo, como la ausencia de toda referencia explícita a la relación entre el GMES y el Sistema Global de Sistemas de Observación de la Tierra (GEOSS), o la falta de previsiones financieras para su continuidad más allá del 2013, teniendo en cuenta que la Agencia Espacial Europea no plantea el lanzamiento de la red de satélites Sentinel antes del período 2014-2017.
- El *Informe de la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria* del Parlamento sobre el *Libro Blanco de la Comisión Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación*²¹. Una vez más, los ejes en torno a los que se construye el Informe son la preocupación porque la Unión asuma un papel activo en esta materia, la necesidad de instaurar mecanismos de acceso a la información sobre el impacto de los cambios del clima en las distintas regiones y la necesidad de que la Unión Europea desarrolle su política sobre el Clima a través de los diferentes títulos de competencia afectados,

²⁰ Opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria para la Comisión de Industria, Investigación y Energía sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa Europeo de Observación de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013); Ponente de opinión: Vittorio Prodi, de 24 de febrero de 2010, (2009/0070COD)

²¹ Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado *Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación* (2009/2152(INI)) aprobado por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo el 23 de marzo de 2010 (A7-0057/2010)

La lucha contra el Cambio climático también se incluyó en la agenda del Consejo Europeo, celebrado los días 25 y 26 de marzo de 2010. En sus conclusiones, el Consejo Europeo destaca la necesidad de que la Conferencia de Cancún aborde las lagunas de regulación que, en el marco de la CMNUCC, existen en relación a las actividades de “adaptación, silvicultura, tecnología y supervisión, comunicación y verificación”. Además, se asume nuevamente el compromiso de financiación acordado en el Consejo de la Unión de diciembre de 2009, indicando que la Unión “iniciará consultas, sobre la forma práctica de aplicar esta financiación inmediata en ámbitos específicos”, e informará de los resultados a la Conferencia de la Partes de la CMNUCC a partir de 2010. Igualmente, el Consejo Europeo apoya la estrategia propuesta en la más arriba comentada Comunicación de la Comisión, de 9 de marzo de 2010, en el sentido de combinar la acción multilateral en el marco de Naciones Unidas, con una estrategia de acercamiento a terceros países, incluyendo el cambio climático como tema a tratar en todas las reuniones regionales y bilaterales en las que participe la Unión Europea. Por último, las conclusiones del Consejo destacan la importancia de la cooperación en el ámbito tecnológico, así como en el desarrollo de las técnicas de verificación en esta materia, indicando la necesidad de “identificar intereses comunes con los países emergentes”.

5. Unión Europea y Bosques

La acción desarrollada por la Unión Europea en relación a la protección de los Bosques y la política forestal se enmarca, en gran medida, en las acciones emprendidas en torno a la lucha contra el Cambio Climático. Esta materia es también de interés directo para la conservación de la Diversidad biológica. No obstante, por su particular relevancia, en este período, consideramos que merece un apartado específico. En esta materia destacan en particular:

- El Libro verde de la Comisión sobre *protección de los bosques e información forestal en la UE: Preparación de los bosques al cambio climático*²². El impacto del Cambio climático sobre los bosques exige, según este documento, que la Unión Europea defina una estrategia común para “garantizar que estos sigan

²² Libro verde de la Comisión sobre Protección de los bosques e información forestal en la UE: Preparación de los bosques al cambio climático, de 1 de marzo de 2010 (COM(2010)66 final)

realizando en el futuro todas sus funciones productivas, socioeconómicas y ambientales”. Tras evaluar el estado de la cuestión (estado general de los bosques en la Unión Europea y en el mundo) y los impactos del Cambio climático (que delimita en la incidencia de las condiciones ambientales en la salud del bosque, las tormentas destructivas, los grandes incendios y el impacto sobre las funciones forestales), la Comisión identifica las herramientas disponibles para la protección de los bosques (políticas nacionales y de la Unión Europea existentes y ámbitos a mejorar, en relación tanto a la gestión y explotación, como a la información forestal) y formula una serie de preguntas que abre al público, para dibujar la futura labor de la Unión Europea en este ámbito.

- La aprobación en enero de 2010 de la posición del Consejo en relación a la propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera*. Esta decisión se tomó con el voto en contra de los Países Bajos y la abstención del Reino Unido, Dinamarca, Bélgica y España por considerar que la propuesta no evidencia el liderazgo internacional que la Unión debe asumir en la lucha contra este problema y no supone una prohibición completa a la entrada en la Unión de madera de origen ilegal.
- El proyecto de la Recomendación para la segunda lectura respecto de la citada posición del Consejo con vistas a la adopción del *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera*, adoptado por la Comisión de medio ambiente, salud pública y seguridad alimentaria del Parlamento Europeo²³. En sus propuestas de enmienda, este órgano abunda entre otras cuestiones en las referencias a los problemas que la tala ilegal supone para la *degradación* de los bosques y del clima, en la severidad de las prohibiciones y restricciones, a la comercialización en la Unión Europea de madera de origen ilegal, y en los derechos de participación de la sociedad civil para hacer frente a este problema. En su exposición de motivos, el documento lamenta que la

²³ Proyecto de Recomendación para la segunda lectura respecto de la posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, Ponente: Caroline Lucas, adoptado el 13 de marzo de 2010, (2008/0198(COD))

posición del Consejo, en primera lectura, no sea tajante con respecto a la prohibición, de importación y comercialización, de la madera de origen ilegal y de sus productos derivados y que no se prevean sanciones penales en caso de violaciones graves.

Para terminar este apartado específico cabe señalar que casi todos los documentos objeto de comentario en el apartado anterior, relativo en general a la acción en el ámbito de la lucha contra el Cambio climático, contienen párrafos que destacan la importancia de la protección de los bosques y de necesidad de una política forestal definida en relación al Clima. También en este punto específico parece que la Unión pretende asumir un papel promotor, no sólo en el desarrollo de políticas internas, sino también en sus relaciones con el exterior.

6. Unió Europea y Diversidad Biológica

La proclamación del año 2010 como Año Internacional de la Diversidad Biológica por la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁴ ha llevado a que este tema se haya convertido en uno de las principales cuestiones de la agenda en política ambiental de la Unión Europea. Precisamente el pasado mes de diciembre se aprobaron varias decisiones de la Comisión en relación a la inclusión de nuevos lugares de importancia comunitaria por su diversidad biológica situados en diversas regiones de la Unión²⁵. En este punto destacamos:

- 1- Las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Diversidad Biológica, adoptadas en diciembre de 2009. La lectura de este documento pone de manifiesto la estrecha vinculación entre el respeto a la Diversidad biológica y el crecimiento económico sostenible lo que permite situar el tratamiento de este tema en el centro de las prioridades políticas de la Unión Europea. Específicamente, el Consejo vincula la acción europea en este objetivo a la agricultura, la pesca, la lucha contra el Cambio climático, la deforestación, el comercio y la energía, entre otros. Finalmente, el Consejo define las líneas estratégicas a seguir por la Unión Europea en las negociaciones de la 10ª Conferencia de las Partes de la Convención de

²⁴ Resolución 61/203 de la Asamblea General *Año Internacional de la Diversidad Biológica, 2010*, de 19 de enero de 2007 (Doc. A/RES/61/203)

²⁵ Decisiones de la Comisión de 22 de diciembre de 2009, *DOUE* L 30, de 2 de febrero de 2010.

Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica que tendrá lugar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010.

- 2- La Comunicación de la Comisión sobre *Opciones para una meta y una visión de la Unión Europea en materia de biodiversidad más allá de 2010*²⁶: Aunque la preocupación por conservar la diversidad biológica en Europa se viene planteando con insistencia creciente en el seno de la Unión Europea desde hace años, la Comisión reconoce en este documento el fracaso en definir una política clara en esta materia. La Comunicación se plantea pues con el objetivo de superar este problema y definir unos objetivos concretos que guíen la acción de la Unión Europea en este ámbito a partir de 2010. La Comisión propone que: primero, se adopten objetivos precisos para la Unión Europea, en el contexto de las negociaciones internacionales que fijan como meta el año 2020 (estos objetivos se refieren a la necesidad de detener la pérdida de la Diversidad biológica, como de restaurarla en lo posible); segundo, se identifiquen objetivos secundarios para garantizar una continuidad de la acción y definir una estrategia a más largo plazo. En todo caso, la acción de la Unión Europea debería asumir un enfoque integrado a partir de los distintos ámbitos de competencia implicados y sobre la base de los estudios científicos que se promuevan.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones sobre Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010, de 19 de enero de 2010 (COM(2010)4 final).

Sumari: 1. Introducció. 2. El Tractat de Lisboa i les competències de la Unió Europea en matèria de medi ambient. 3. Activitat de les institucions en l'àmbit de la política europea de medi ambient. 3.1 Consell de la Unió Europea. 3.2. La Comissió Europea. 3.3. El Parlament europeu. 4. Unió Europea i lluita contra el canvi climàtic. 5. Unió Europea i boscos. 6. Unió Europea i diversitat biològica.

1. Introducció

La principal novetat amb relació al dret de la Unió Europea en el període objecte de revisió en aquesta crònica és l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'1 de desembre de 2009. El primer apartat es dedica als aspectes d'aquesta reforma que considerem que tenen un especial interès amb relació a la política de la Unió Europea en matèria de medi ambient. Després d'aquestes consideracions de caràcter general pel que fa al dret originari, ens aturarem a analitzar les accions que les institucions de la Unió Europea han dut a terme en aquest àmbit. Finalment, s'inclouen tres apartats sobre qüestions concretes d'especial rellevància: la lluita contra el canvi climàtic, la protecció dels boscos i el manteniment de la diversitat biològica a Europa i al món.

2. El Tractat de Lisboa i les competències de la Unió Europea en matèria de medi ambient

Com és sabut, la reforma operada pel Tractat de Lisboa recull el reconeixement explícit de la personalitat jurídica internacional de la Unió Europea que, a més a més, succeeix la Comunitat Europea en les seves funcions. Els nous Tractat de la Unió Europea (en endavant TUE) i Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant TFUE) es refereixen al medi ambient en els articles 3.3 TUE, relatiu als objectius de la Unió Europea, l'art. 4.2 e) TFUE, en definir el catàleg de competències compartides entre la Unió i els estats membres, i els articles 191 a 193 TFUE, que conformen el títol dedicat a la política de medi ambient de la Unió Europea. Més enllà de la nova numeració, aquestes disposicions reproduïxen pràcticament en els mateixos termes el contingut dels articles 2, 3 l) i 174 a 176 del derogat Tractat constitutiu de la Comunitat Europea.

No obstant això, destaquem el fet que l'article 191.1 TFUE, en referir-se als objectius de l'acció internacional de la política de medi ambient de la Unió Europea, inclou una referència específica al foment de les mesures destinades a "lluitar contra el canvi climàtic". Més endavant, tractarem amb detall l'acció que ha dut a terme la Unió Europea amb relació a aquesta matèria, amb motiu de la Cimera de Copenhagen al

desembre de 2009, i uns quants fets posteriors que evidencien la seva voluntat de liderar i promoure els avanços en aquest context.

Pel que fa al procediment d'adopció de decisions, l'anterior remissió a l'article 251 TCE se substitueix per l'aplicació del procediment legislatiu ordinari, que es defineix detalladament en l'article 294 TFUE. Aquestes modificacions bàsicament només impliquen un canvi en la terminologia i la numeració. A més a més, les noves disposicions en matèria de medi ambient mantenen l'exigència de la unanimitat del Consell i la mera consulta al Parlament europeu pel que fa al mateix tipus de disposicions que preveia el TCE.

Més nou és el reconeixement explícit de la competència de la Unió Europea en matèria d'energia, que l'article 194 del TFUE vincula expressament a “la necessitat de preservar i millorar el medi ambient”. Entre els objectius que el Tractat identifica per a la política energètica de la Unió hi figura el de “fomentar l'eficiència energètica i l'estalvi energètic així com el desenvolupament d'energies noves i renovables”. En aquest àmbit, també és aplicable, amb caràcter general, el procediment legislatiu ordinari, prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions. Igualment, es reserven a la decisió per unanimitat del Consell i a l'aplicació del procediment legislatiu especial, “les mesures que afectin de forma significativa l'elecció per un estat membre entre diferents fonts d'energia i a l'estructura general del seu abastament energètic” (article 192.2, c) TFUE) i les mesures en matèria de política energètica que “siguin essencialment de caràcter fiscal” (article 194. 3 *in fine* TFUE).

Finalment, cal assenyalar, també, que l'article 6 del TUE reconeix la força jurídica vinculant de la Carta de drets fonamentals de la Unió. L'article 37 de la Carta proclama la necessitat que les polítiques de la Unió *integrin i garanteixin* “un nivell elevat de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat”. Com que simplement no reconeixia el dret fonamental dels ciutadans europeus a protegir el medi ambient, segons destacava el mateix Consell Europeu al setembre de 2000, aquesta disposició “constitueix una regressió injustificable amb relació als compromisos adquirits pels estats de la Unió tant en l'àmbit nacional com internacional i no reflecteix l'evolució del dret en el curs dels últims deu anys”²⁷.

²⁷ Resolució sobre el dret a la protecció del medi ambient, 22 de setembre de 2000.

3. Activitat de les institucions en l'àmbit de la política europea de medi ambient

Abans de comentar amb més detall l'acció que s'ha dut a terme en àmbits específics, incloem en aquest apartat una ressenya general de les activitats que han realitzat les institucions de la Unió Europea amb relació al medi ambient.

3.1 Consell de la Unió Europea

En el període que ens ocupa, es poden referenciar dues reunions del Consell de la Unió en la seva formació de Medi Ambient. La primera reunió es va realitzar la tercera setmana de desembre de 2009 i la segona, a mitjan març de 2010. A més a més, va tenir lloc una reunió informal de ministres de Medi Ambient dels estats membres a Sevilla, al gener de 2010. El paper de la Unió Europea en la lluita contra el canvi climàtic ha estat una constant en l'ordre del dia d'aquestes tres reunions. Igualment, els debats al si del Consell han dedicat una atenció especial a dinamitzar el paper de la Unió amb relació a la defensa de la diversitat biològica, identificant les línies d'acció que cal desplegar. Com hem advertit, ambdós temes es comentaran més endavant en apartats específics.

Junt amb això, en la reunió del Consell de la Unió, realitzada el 22 de desembre de 2009, destaquen els temes següents:

- La preocupació que el Consell manifesta pels efectes que la combinació de productes químics, a la qual ens trobem sotmesos de forma habitual, pugui tenir sobre la salut humana i el medi ambient. En aquesta matèria, el Consell decideix donar suport a la iniciativa de la Comissió de realitzar un estudi sobre aquest tema, i la convida a avaluar si el dret de la Unió en aquest àmbit és suficient i adequat, i a presentar les iniciatives legislatives que consideri oportunes abans de 2012²⁸.
- El debat sobre la proposta del Reglament sobre biocides, en la qual hi continuen havent diferències d'opinió entre les delegacions dels estats membres, encara que hi ha acord, primer, pel que fa a l'aplicació d'un procediment centralitzat d'autorització i, segon, sobre la inclusió en l'àmbit d'aplicació del reglament de tots els articles i materials tractats amb biocides o que els hi incorporin i també els

²⁸ Document de projecte de conclusions del Consell sobre efectes derivats de la combinació de productes químics, de 10 de desembre de 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st17/st17180.es09.pdf>).

articles que tinguin com a funció primària ser biocides²⁹.

- Les conclusions adoptades amb relació als plantejaments regionals per gestionar les aigües i el medi marí, inclosa l'aplicació de l'Estratègia de la Unió Europea per al mar Bàltic. El Consell ressalta les iniciatives que ha adoptat la Unió sobre l'establiment d'una política marítima integrada, l'element principal de la qual és la directiva marc sobre estratègia marina³⁰, alhora que identifica els que considera que han de ser àmbits d'acció prioritaris en un futur pròxim³¹.

En la reunió del Consell de la Unió de 15 de març de 2010, cal assenyalar que, un cop més, va ser impossible aconseguir un consens entre les delegacions a favor de la proposta de directiva que estableix el marc de protecció del sòl.

3.2. La Comissió Europea

La rellevància que la Unió Europea atribueix al problema del canvi climàtic, junt amb els canvis introduïts pel Tractat de Lisboa, ha propiciat la modificació de l'organització interna de la Comissió i ha creat dues noves direccions generals: la DG Energia i la DG Acció pel Clima, que s'afegeixen a la DG Medi Ambient existent. Si bé la DG Energia no assumeix, a priori, competències de la DG Medi Ambient, l'estreta vinculació dels seus respectius àmbits de competències es posa de manifest en el desenvolupament dels seus treballs³². Pel que fa a la DG Acció pel Clima, sí que assumeix competències que, fins al febrer de 2010, corresponien a la DG Medi Ambient. També se li atribueixen competències en matèria de relacions internacionals en l'àmbit de la cooperació internacional en la lluita contra el canvi climàtic. Novament pot apreciar-se un cert

²⁹ Document de compilació de les propostes dels estats membres amb relació a la proposta de reglament del Parlament europeu del Consell relatiu a la comercialització i la utilització de biocides, de 18 de desembre de 2009 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17630.en09.pdf>).

³⁰ Directiva 2008/56/CE del Parlament europeu i del Consell de 17 de juny de 2008 (*DOUE* L 164, de 25 de juny de 2008).

³¹ Conclusions del Consell sobre els plantejaments regionals per gestionar l'aigua i el medi marí, inclosa l'aplicació de l'Estratègia de la Unió Europea per al mar Bàltic, de 22 de desembre de 2009, (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/112061.pdf).

³² Per exemple, és evident l'interès directe de la DG Medi Ambient i la DG Acció pel Clima en el desenvolupament d'esdeveniments com la Setmana Europea per a l'Energia Sostenible, que aquest any ha tingut lloc del 22 al 26 de març de 2010, organitzada per la DG Energia.

solapament de les funcions, perquè les mesures de la DG Acció pel Clima formen part de la política de medi ambient de la Unió Europea³³.

Altres accions d'interès de la Comissió en aquest període han estat:

- L'informe de la Comissió al Consell i al Parlament, sobre l'aplicació de la directiva nitrats, basat en els informes presentats, per primera vegada, pels 27 estats membres. Tot i que el compliment dels objectius de la directiva és elevat, la Comissió assenyala que continua havent-hi un gran percentatge d'aigües contaminades³⁴.
- La proposta de Reglament del Parlament europeu i del Consell, relatiu als comptes econòmics del medi ambient que estableix “un marc comú per recollir, compilar, transmetre i avaluar els comptes econòmics europeus del medi ambient a fi de crear comptes econòmics del medi ambient com a comptes satèl·lit del SEC 95”³⁵.
- Amb relació a la protecció del sòl, el document fet públic el 21 de gener de 2010, en el qual s'adverteix als estats membres que, donada la vinculació entre la rehabilitació del sòl i la protecció del medi ambient, els efectes sobre el sòl de determinades instal·lacions s'han d'incloure en els informes sobre impacte ambiental. A més a més, la Comissió entén que també haurien de fer-se avaluacions de l'impacte ambiental abans de desplegar projectes de rehabilitació del sòl, assegurant una aplicació conjunta o combinada de la directiva d'impacte ambiental, amb relació a l'article 13 de la directiva sobre abocament de residus³⁶.

³³ Un exemple de l'estreta relació entre ambdues és la seva iniciativa de conjunta per organitzar una conferència d'alt nivell sobre el canvi climàtic, diversitat biològica i sòl a Brussel·les al setembre de 2010.

³⁴ Informe de la Comissió al Consell i al Parlament europeu sobre l'aplicació de la Directiva 91/676/CEE del Consell, relativa a la protecció de les aigües contra la contaminació produïda per nitrats utilitzats en l'agricultura, basat en els informes dels estats membres corresponents al període 2004-2007, de 9 de febrer de 2010, (COM [2010] 47final).

³⁵ Proposta de Reglament del Parlament europeu i del Consell relatiu als comptes econòmics europeus del medi ambient, de 9 d'abril de 2010, (COM [2010] 132final).

³⁶ Directiva d'avaluació de l'impacte ambiental 85/337/CEE, de 27 de juny de 1985, DOCE L 175, 1985.07.05, pàg. 40, en la versió modificada per la Directiva 97/11/CE, de 3 de març de 1997, DOUE L 73, 1997.03.14, pàg. 5, i Directiva sobre abocament de residus 99/31/CE, de 26 d'abril de 1999, DOUE L 182, 1999.07.16, pàg. 1.

Finalment, al març la Comissió Europea ha fet públic el programa de treball per al 2010³⁷, en el qual destaquen els següents objectius vinculats a la política de medi ambient:

- Avançar en la iniciativa “Una Europa que utilitzi eficaçment els recursos”, la qual cosa, segons la Comissió, implica potenciar l’acció de la Unió Europea amb relació a la reducció de les emissions de gasos d’efecte hivernacle i a la protecció de la diversitat biològica, però que també ha d’inspirar les iniciatives en matèria de política agrícola i política pesquera, així com, de la política de cohesió econòmica, social i territorial.
- Valorar el mercat de les tecnologies i serveis relacionats amb el medi ambient en l’estratègia comercial per a Europa 2020.
- Elegir el medi ambient com un dels àmbits pilot en què han de dur-se a terme el que la Comissió anomena *revisions* del dret de la Unió en vigor, als efectes d’“identificar deficiències com càrregues excessives, solapaments, llacunes incoherències o mesures obsoletes”.

3.3. El Parlament europeu

Centrant-nos en les activitats del Parlament, en el període de referència, cal destacar, l’aprovació a la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària del següents documents:

- El Projecte d’informe sobre la proposta del Reglament sobre biocides, el 18 de febrer de 2010³⁸. En aquest document s’inclouen nombroses esmenes a la proposta presentada per la Comissió Europea. En concret, pel que fa a la protecció del medi ambient, l’informe del Parlament assenyala la necessitat d’aplicar el “principi de cautela i uns quants criteris restrictius clars” per assegurar l’“alt nivell de protecció”. Amb relació al procediment d’autorització, l’informe del Parlament destaca la necessitat de considerar els avanços tècnics i la necessitat de donar una

³⁷ Comunicació de la Comissió al Parlament europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions sobre el Programa de Treball de la Comissió per a 2010, “El moment d’actuar”, de 31 de març de 2010 (COM [2010] 135 final).

³⁸ Projecte d’informe sobre la proposta de Reglament del Parlament europeu i del Consell relatiu a la comercialització i la utilització de biocides (COM [2009] 0267 - C7-0036/2009 - 2009/0076 [COD]), ponent: Christa Klass, d’1 de gener de 2010 (PR \ 805468ES.doc).

definició uniforme als *nanomaterials*, instant que la Unió Europea treballi per aconseguir aquest objectiu als fòrums internacionals en què participi.

- L'Opinió per a la Comissió de Desenvolupament Regional sobre l'Estratègia de la Unió Europea per a la Regió del Mar Bàltic i el paper de les macroregions en el futur de la política de cohesió, el 7 d'abril de 2010³⁹. La Comissió parlamentària adverteix sobre el greu deteriorament ambiental que pateix la regió del mar Bàltic i assenyalava la necessitat d'adoptar un enfocament integrat que vagi més enllà del medi ambient marí. Des d'aquesta perspectiva, critica l'Estratègia de la UE per a la Regió del Mar Bàltic i el pla d'acció que l'acompanya, per haver-los considerat massa limitats, i lamenta l'absència de referències a l'impacte ambiental del gasoducte Nord Stream.

Igualment, amb relació a les iniciatives del Parlament europeu política de medi ambient, és interessant assenyalar el projecte d'opinió sobre disposicions relatives a drets humans i criteris socials i mediambientals en els acords comercials internacionals, que està elaborant actualment la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària, per enviar-ho a la Comissió de Comerç internacional. En el text, encara avui sotmès a debat i pendent d'aprovació, es demana que, en la conclusió dels acords comercials de la Unió Europea amb altres estats, es tinguin en compte el “compliment de normes mediambientals i sanitàries importants” i la “definició de normes” en aquests àmbits, així com que es pari particular atenció al fet que la crisi financera internacional no derivi en una desprotecció d'aquests interessos. A més a més, s'exigeix instar a l'Organització Mundial del Comerç perquè, en la solució de controvèrsies, incorpori de forma general les normes internacionals de protecció mediambiental i de la salut⁴⁰.

4. Unió Europea i lluita contra el canvi climàtic

La realització de la XV Conferència de les Parts de la Convenció de Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CNUCC) a Copenhaguen, el passat desembre de 2009, ha

³⁹ Opinió per a la Comissió de Desenvolupament Regional sobre l'Estratègia de la Unió Europea per a la Regió del Mar Bàltic i el paper de les macroregions en el futur de la política de cohesió (2009/2230 [INI]), ponent d'opinió: Anna Rosbach, de 7 d'abril de 2010, (AD \ 811663ES.doc).

⁴⁰ Projecte d'opinió de la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària per a la Comissió de Comerç Internacional sobre disposicions relatives a drets humans i criteris socials i mediambientals en els acords comercials internacionals (2009/2219 [INI]), ponent d'opinió: Thomas Ulmer, 23 de febrer del 2010 (PA\806110ES.doc).

constituït un factor determinant de les accions de política mediambiental de la Unió Europea en aquest període. Si la lluita contra el canvi climàtic és una prioritat constant de la Unió, en aquests primers mesos de 2010, aquest tema ha marcat, encara més si es pot, l'agenda de l'organització, i pot identificar-se les següents constants:

- a) L'existència d'una voluntat política d'assumir un paper de lideratge a promoure avanços significatius en la cooperació internacional per lluitar contra el canvi climàtic.
- b) L'aplicació i la defensa d'un enfocament integrat des dels diferents àmbits que es veuen afectats i que, al seu torn, incideixen en el canvi climàtic.
- c) La preocupació per millorar i desenvolupar els sistemes per obtenir informació sobre l'impacte del canvi climàtic en les diverses regions del planeta, en general, i de la Unió Europea, en particular.

Al principi del desembre de 2009 es va presentar la Cinquena comunicació nacional de la Comunitat Europea en aplicació de l'article 12 de la CNUCC⁴¹. Aquest document posa de manifest, l'optimisme de la Unió amb relació al compliment dels objectius de reducció de les emissions que es van assumir en el Protocol de Kyoto. En aquest sentit, el document presentat indica que es preveu superar el compromís de reducció del 8% de la Unió Europea de 15 estats membres, i aconseguir un nivell del 9,2% el 2010. Aquest resultat podria encara millorar-se si s'afegeixen als càlculs la utilització, prevista en alguns estats membres, dels mecanismes flexibles de compliment. A més a més, la Unió Europea anuncia el compromís de reduir les emissions a un 20% per a 2020, amb relació al nivell de les emissions de 1990. No obstant això, el document adverteix que la majoria d'estats membres encara ni han introduït aquest objectiu, ni han avaluat l'impacte de la crisi financera en les seves estimacions per al futur. Per acabar, la Unió Europea ofereix la possibilitat d'elevat el percentatge de reducció de les emissions a un 30%, en cas d'aconseguir un compromís internacional en què tercers estats assumeixin obligacions proporcionals.

Les polítiques i mesures que, segons l'informe, han permès aconseguir aquests bons resultats i auguren millores se circumscriuen a:

⁴¹ Comunicació de la Comissió "Cinquena comunicació nacional de la Comunitat Europea de conformitat amb la convenció marc de les nacions unides sobre el canvi climàtic (CMNUCC)" (presentada en virtut de l'article 12 de la convenció marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic), de 3 de desembre de 2009, (COM [2009] 667 final).

1. Mesures que potencien la investigació, per ser més eficaces en la gestió dels recursos.
2. Mesures que exigeixen reduir les emissions.
3. Mesures d'investigació per superar les conseqüències del canvi climàtic, inevitables actualment.

A més a més, la Unió identifica tres “desafiaments” essencials per reeixir en la lluita contra el canvi climàtic:

- La necessitat de definir objectius i accions que cal desplegar
- El finançament
- La creació d'un mercat global i efectiu de carboni⁴²

Finalment, la informació presentada permet concloure que els avanços de la Unió Europea en aquest àmbit són conseqüència de l'aplicació d'un enfocament integrat, que actua en àmbits diversos com són transports, energia, agricultura i pesca. Destaca també la rellevància que, en la definició de noves mesures i polítiques que cal seguir, s'atorga a la Iniciativa sobre vigilància mundial del medi ambient i la seguretat⁴³ i la Xarxa Europea d'Observació i Informació del Mar⁴⁴.

Un cop finalitzada la Conferència a Copenhaguen, l'activitat de la Unió Europea s'ha centrat a avaluar els resultats i definir una estratègia de futur. Així, els resultats de la Conferència de Copenhaguen van ocupar bona part de les discussions del Consell de medi ambient de la Unió Europea que va tenir lloc el 22 de desembre de 2009. El Consell va valorar positivament l'acord aconseguit entorn de limitar l'escalfament climàtic a 2°C amb relació al nivell preindustrial, però va assenyalar que aquest objectiu exigeix fixar compromisos concrets a fi d'aconseguir una reducció del 50% de les emissions globals el 2050. En aquest sentit, el Consell destaca el paper de lideratge que correspon a la Unió Europea reiterant, com a objectiu concret, l'oferta d'augmentar al

⁴² Aquests objectius ja es plantejaven en documents anteriors com en la comunicació de la Comissió al Parlament europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions “Cap a la consecució d'un acord a gran escala sobre el canvi climàtic a Copenhaguen”, (COM [2009] 39final) de 28 de gener de 2009.

⁴³ Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions sobre Vigilància Mundial del Medi Ambient i la Seguretat (GMES): per un planeta més segur, de 12 de novembre de 2008 (COM [2008] 748 final)

⁴⁴ *Building a European marine knowledge infrastructure: Roadmap for a European Marine Observation and Data Network*, de 4 d'abril de 2009 (SEC [2009] 499 final)

30% el compromís de reduir emissions de la Unió Europea per al 2020, amb relació als nivells de 1990, si altres països desenvolupats assumeixen compromisos proporcionals a aquest objectiu, i oferint un finançament de 2.400 milions d'euros cada any durant els anys 2010 a 2012, en el marc de l'aplicació de l'Acord de Copenhaguen.

Els dos consells de medi ambient realitzats el 2010 han seguit la mateixa línia. El Consell informal de ministres de medi ambient, realitzat a Sevilla al gener de 2010, decideix formalment associar la Unió Europea a l'Acord de Copenhaguen i proclama la voluntat de promoure la negociació d'un acord jurídicament vinculant sobre la protecció del clima per a després de 2012. Al març de 2010, el Consell adopta novament conclusions específiques en matèria de canvi climàtic referides a les possibilitats que s'obren, per a la Unió Europea, després de l'Acord de Copenhaguen. A més a més, el Consell demana específicament a la Comissió que avalui "el caràcter comparable i adequat" de les reduccions dels gasos d'efecte hivernacle oferides per tercers països, així com de l'"impacte" de reduir les emissions de la Unió en un 30%.

Quant a la Comissió Europea, destaquem aquí la seva comunicació sobre "La política climàtica internacional posterior a Copenhaguen: una intervenció immediata per reactivar la lluita global contra el canvi climàtic", en la qual es concreten algunes de les línies que s'han de seguir⁴⁵. Amb caràcter general, si bé d'una banda la Comissió defensa la necessitat de reactivar el procés de negociació multilateral al si de la CMNUCC i en previsió de les pròximes conferències de Cancun (2010) i Sud-àfrica (2011), d'altra banda, destaca la importància de desenvolupar contactes paral·lelament amb Estats no-membres de la Unió, però que siguin parts de la CNUCC, per explicar millor la posició de la Unió Europea i aconseguir suport de cara a futures negociacions. A més a més, en aquest document, la Comissió Europea adverteix que els compromisos assumits en el Protocol de Kyoto no permeten complir l'objectiu de limitar l'escalfament del planeta a 2°C amb relació al nivell preindustrial. A l'últim, aquesta comunicació de la Comissió defineix una estratègia d'*acció immediata* que respon als desafiaments que s'han identificat en documents anteriors i que es fonamenta en:

1- L'elaboració d'un programa de treball que permeti el que es defineix com "la transició de la Unió Europea a una economia baixa en carboni d'aquí a 2050".

⁴⁵ Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions sobre "La política climàtica internacional posterior a Copenhaguen: una intervenció immediata per reactivar la lluita global contra el canvi climàtic", de 9 de març de 2010 (COM [2010] 86 final).

2- L'aplicació de l'Acord de Copenhaguen mitjançant: primer, "l'establiment d'un marc sòlid i transparent de comptabilització de les emissions i els resultats"; segon, "la mobilització coordinada del finançament immediat", i tercer, "garantir el finançament a llarg termini".

3- El desenvolupament del mercat internacional del carboni per atreure inversions i mitigar els efectes de les emissions. La Comissió planteja aquest objectiu com un dels objectius principals de la Unió Europea per a la Conferència de Cancun.

La prioritat d'aquestes tres línies d'acció l'ha destacada, també, el Parlament europeu. En l'acció desplegada per aquesta institució en el període de referència hi ressaltem tres documents:

- La Resolució de 10 de febrer de 2010 sobre els resultats de la Conferència de Copenhaguen sobre el canvi climàtic (COP 15): el Parlament es mostra molt crític amb el desenvolupament de les negociacions i amb el paper de la Unió Europea al si de la Conferència. A més de contenir consideracions paral·leles a les que s'han esmentat anteriorment, el Parlament incideix especialment en la necessitat aprofundir en l'ajuda als països en desenvolupament i donar curs als compromisos de finançament immediat assumits per la Unió Europea.
- L'Opinió de la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària, sobre la proposta de reglament del Parlament europeu i del Consell sobre el Programa Europeu d'Observació de la Terra (GMES) i les seves operacions inicials (2011-2013)⁴⁶. Segons la seva opinió, la comissió parlamentària manifesta la importància d'aquest projecte en la lluita contra el canvi climàtic, per la qual cosa proposa una referència explícita a aquest àmbit en l'articulat, i també en critica alguns punts, com l'absència de tota referència explícita a la relació entre el GMES i el Sistema Global de Sistemes d'Observació de la Terra (GEOSS), o la falta de previsions financeres per continuar més enllà del 2013, tenint en compte que l'Agència Espacial Europea no planteja el llançament de la xarxa de satèl·lits Sentinel abans del període 2014-2017.
- L'Informe de la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària

⁴⁶ Opinió de la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària per a la Comissió d'Indústria, Recerca i Energia sobre la proposta de reglament del Parlament europeu i del Consell sobre el Programa Europeu d'Observació de la Terra (GMES) i les seves operacions inicials (2011-2013); ponent d'opinió: Vittorio Prodi, de 24 de febrer de 2010 (2009/0070COD).

del Parlament sobre el llibre blanc de la Comissió *Adaptació al canvi climàtic: cap a un marc europeu d'actuació*⁴⁷. Un cop més, els eixos entorn dels quals es construeix l'informe són la preocupació perquè la Unió assumeixi un paper actiu en aquesta matèria, la necessitat d'instaurar mecanismes d'accés a la informació sobre l'impacte dels canvis del clima en les diverses regions i la necessitat que la Unió Europea desplegui la seva política sobre el clima a través dels diferents títols de competència afectats.

La lluita contra el canvi climàtic també s'ha inclòs en l'agenda del Consell Europeu, que s'ha dut a terme els dies 25 i 26 de març de 2010. En les conclusions, el Consell Europeu destaca la necessitat que la Conferència de Cancun abordi les llacunes de regulació que, en el marc de la CMNUCC, hi ha pel que fa a les activitats d'“adaptació, silvicultura, tecnologia i supervisió, comunicació i verificació”. A més a més, s'assumeix novament el compromís de finançament que es va acordar en el Consell de la Unió de desembre de 2009, i s'indica que la Unió “ha d'iniciar consultes, sobre la forma pràctica d'aplicar aquest finançament immediat en àmbits específics”, i ha d'informar dels resultats a la Conferència de la Partes de la CMNUCC a partir de 2010. Igualment, el Consell Europeu dóna suport a l'estratègia que s'ha proposat en la comunicació de la Comissió, de 9 de març de 2010, que s'ha comentat més amunt, en el sentit de combinar l'acció multilateral en el marc de Nacions Unides, amb una estratègia d'acostament a tercers països, incloent el canvi climàtic com a tema que cal tractar en totes les reunions regionals i bilaterals en les quals participi la Unió Europea. En acabar, les conclusions del Consell destaquen la importància de la cooperació en l'àmbit tecnològic, així com en el desenvolupament de les tècniques de verificació en aquesta matèria, indicant la necessitat d'“identificar interessos comuns amb els països emergents”.

5. Unió Europea i boscos

L'acció duta a terme per la Unió Europea amb relació a la protecció dels boscos i la política forestal s'emmarca, en gran manera, en les accions que s'han emprès entorn de la lluita contra el canvi climàtic. Aquesta matèria és també d'interès directe per

⁴⁷ Informe sobre el llibre blanc de la Comissió titulat *Adaptació al canvi climàtic: cap a un marc europeu d'actuació* (2009/2152 (INI)), aprovat per la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària del Parlament europeu el 23 març 2010 (A7-0057/2010).

conservar la diversitat biològica. No obstant això, per la seva particular rellevància, en aquest període, considerem que mereix un apartat específic. En aquesta matèria destaquen en particular:

- El llibre verd de la Comissió sobre protecció dels boscos i informació forestal a la UE: preparació dels boscos al canvi climàtic⁴⁸. L'impacte del canvi climàtic sobre els boscos exigeix, segons aquest document, que la Unió Europea defineixi una estratègia comuna per “garantir que aquests continuïn realitzant en el futur totes les seves funcions productives, socioeconòmiques i ambientals”. Després d'avaluar l'estat de la qüestió (estat general dels boscos a la Unió Europea i al món) i els impactes del canvi climàtic (que delimita en la incidència de les condicions ambientals en la salut del bosc, les tempestats destructives, els grans incendis i l'impacte sobre les funcions forestals), la Comissió identifica les eines disponibles per protegir els boscos (polítiques nacionals i de la Unió Europea existents i àmbits que cal millorar, amb relació tant a la gestió i explotació, com a la informació forestal) i formula una sèrie de preguntes que obre al públic, per dibuixar la futura feina de la Unió Europea en aquest àmbit.
- L'aprovació al gener de 2010 de la posició del Consell amb relació a la proposta de Reglament del Parlament europeu i del Consell pel qual s'estableixen les obligacions dels agents que comercialitzen fusta i productes de la fusta. Aquesta decisió es va prendre amb el vot en contra dels Països Baixos i l'abstenció del Regne Unit, Dinamarca, Bèlgica i Espanya per haver considerat que la proposta no evidencia el lideratge internacional que la Unió ha d'assumir en la lluita contra aquest problema i no suposa cap prohibició completa a l'entrada de fusta d'origen il·legal a la Unió Europea.
- El projecte de la Recomanació per a la segona lectura respecte de la posició esmentada del Consell amb vista de l'adopció del Reglament del Parlament europeu i del Consell pel qual s'estableixen les obligacions dels agents que comercialitzen fusta i productes de la fusta, adoptat per la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Seguretat Alimentària del Parlament europeu⁴⁹. En les

⁴⁸ Llibre verd de la Comissió sobre protecció dels boscos i informació forestal a la UE: preparació dels boscos al canvi climàtic, d'1 de març de 2010 (COM [2010] 66 final).

⁴⁹ Projecte de Recomanació per a la segona lectura respecte de la posició del Consell en la primera lectura amb vista de l'adopció del Reglament del Parlament europeu i del Consell pel qual s'estableixen les obligacions dels agents que comercialitzen fusta i productes de la fusta de la Comissió de Medi Ambient,

seves propostes d'esmena, aquest òrgan abunda entre d'altres qüestions en les referències als problemes que la tala il·legal suposa per a la *degradació* dels boscos i del clima, en la severitat de les prohibicions i restriccions, a la comercialització a la Unió Europea de fusta d'origen il·legal, i en els drets de participació de la societat civil per fer front a aquest problema. En l'exposició de motius, el document lamenta que la posició del Consell, a la primera lectura, no sigui contundent respecte a la prohibició, d'importació i comercialització, de la fusta d'origen il·legal i dels seus productes derivats, i que no es prevegin sancions penals en cas de violacions greus.

Per acabar aquest apartat específic, cal assenyalar que gairebé tots els documents objecte de comentari en l'apartat anterior, relatiu, en general, a l'acció en l'àmbit de la lluita contra el canvi climàtic, contenen paràgrafs que destaquen la importància de protegir els boscos i la necessitat d'una política forestal definida pel que fa al clima. També en aquest punt específic sembla que la Unió Europea pretén assumir un paper promotor, no només en el desplegament de polítiques internes, sinó també en les seves relacions amb l'exterior.

6. Unió Europea i diversitat biològica

La proclamació de l'any 2010 com a Any Internacional de la Diversitat Biològica per l'Assemblea General de les Nacions Unides⁵⁰ ha fet que aquest tema s'hagi convertit en una de les principals qüestions de l'agenda en política ambiental de la Unió Europea. Precisament al mes de desembre passat es van aprovar diverses decisions de la Comissió amb relació a la inclusió de nous llocs d'importància comunitària per la seva diversitat biològica situats en diverses regions de la Unió⁵¹. En aquest punt hi destaquem:

- 1- Les conclusions del Consell de la Unió Europea sobre diversitat biològica, adoptades al desembre de 2009. La lectura d'aquest document posa de manifest l'estreta vinculació entre el respecte a la diversitat biològica i el creixement

Salut Pública i Seguretat Alimentària del Parlament europeu, ponent: Caroline Lucas, adoptat el 13 de març de 2010, (2008/0198 [COD]).

⁵⁰ Resolució 61/203 de l'Assemblea General *Any Internacional de la Diversitat Biològica, 2010*, de 19 de gener de 2007 (Doc. A/RES/61/203).

⁵¹ Decisions de la Comissió de 22 de desembre de 2009, *DOUE* L 30, de 2 de febrer de 2010.

econòmic sostenible, cosa que permet situar el tractament d'aquest tema al centre de les prioritats polítiques de la Unió Europea. Específicament, el Consell vincula l'acció europea en aquest objectiu a l'agricultura, la pesca, la lluita contra el canvi climàtic, la desforestació, el comerç i l'energia, entre altres. Finalment, el Consell defineix les línies estratègiques que ha de seguir la Unió Europea en les negociacions de la X Conferència de les Parts de la Convenció de Nacions Unides sobre Diversitat Biològica, que tindrà lloc a Nagoya (Japó) a l'octubre de 2010.

- 2- La comunicació de la Comissió sobre “Opcions per a una meta i una visió de la Unió Europea en matèria de biodiversitat més enllà de 2010”: Tot i que la preocupació per conservar la diversitat biològica a Europa es planteja amb insistència creixent al si de la Unió Europea des de fa uns quants anys, la Comissió reconeix en aquest document el fracàs a l'hora de definir una política clara en aquesta matèria. La comunicació es planteja, doncs, amb l'objectiu de superar aquest problema i definir uns objectius concrets que guiïn l'acció de la Unió Europea en aquest àmbit a partir de 2010. La Comissió proposa que: primer, s'adoptin objectius precisos per a la Unió Europea, en el context de les negociacions internacionals que fixen com a meta l'any 2020 (aquests objectius es refereixen a la necessitat d'aturar la pèrdua de la diversitat biològica, com de restaurar-la en la mesura que es pugui); segon, s'identifiquin objectius secundaris per garantir la continuïtat de l'acció i definir una estratègia a llarg termini. En tot cas, l'acció de la Unió Europea hauria d'assumir un enfocament integrat a partir dels diversos àmbits de competència implicats i sobre la base dels estudis científics que es promoguin.