



Bruselas, 14.11.2012
SWD(2012) 381 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa

{COM(2012) 673 final}
{SWD(2012) 382 final}

Introducción

A lo largo de algunos años, la UE ha puesto a punto una política de aguas global que ha pasado gradualmente de abordar principalmente aspectos sanitarios a ocuparse también del impacto medioambiental de los principales sectores utilizadores de agua. Desde el año 2000, con la aprobación de la Directiva Marco sobre el Agua (DMA), la política de aguas ha registrado otro importante cambio de orientación, adoptando un enfoque integrado de gestión del agua basado en el concepto de «gestión de cuencas hidrográficas», con el objetivo de lograr un «buen estado» de las aguas de la UE para 2015.

La evaluación de impacto de la Comunicación «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa» (el «Plan») recoge varias evaluaciones, determina los principales retos para la gestión de los recursos hídricos y evalúa diferentes opciones estratégicas de actuación a nivel de la UE. El presente resumen pone de relieve los mensajes esenciales del documento principal.

1. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS

El Plan está incluido en el programa de trabajo para 2012 de la Comisión con la referencia *2012/ENV/005*. La elaboración de la evaluación de impacto ha sido el resultado de un amplio proceso de consulta a nivel interno y externo. Esta evaluación ha recibido las aportaciones de un grupo interservicios y las recomendaciones del Comité de evaluación de impacto.

Las partes interesadas han participado en el proceso de la evaluación de impacto desde una fase temprana a través de la estrategia común de aplicación para la Directiva Marco sobre el Agua, que asocia a los Estados miembros, la Comisión, los países en vías de adhesión, los países candidatos (potenciales) y los países del EEE así como a las partes interesadas y a organizaciones no gubernamentales. Los días 24 y 25 de mayo de 2012 se celebró una conferencia entre las partes interesadas (Tercera conferencia de la UE sobre el agua) en la que se discutieron diferentes opciones estratégicas. Se han organizado dos consultas públicas de 12 semanas: la primera, que tuvo lugar del 6.12.2011 al 27.2.2012, estuvo dedicada a la verificación de la idoneidad de la política de aguas, y la segunda, del 16.3.2012 al 8.6.2012, abordó las opciones estratégicas.

Globalmente, las partes interesadas apoyaron una acción no legislativa de la UE para abordar los problemas relacionados con el agua, en particular, el suministro de una asistencia y de instrumentos en materia de balances hidrológicos, la definición de objetivos y la recuperación de costes, así como medidas tendentes a mejorar la información y la eficacia en materia de notificación. También se han apoyado algunas opciones legislativas, como, por ejemplo, un nuevo Reglamento sobre las normas de reutilización del agua. Se han expresado puntos de vista muy divergentes en lo que se refiere a la introducción de una condicionalidad adicional para la concesión de financiación de la Unión Europea, especialmente en el marco de la política agrícola común, aunque en cada caso la mayoría era favorable a una condicionalidad reforzada. También se manifestó un fuerte apoyo a la utilización de diferentes Fondos de la UE para facilitar la aplicación de las medidas.

2. CONTEXTO POLÍTICO, DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La DMA estableció un marco jurídico para una gestión sostenible del agua en la UE. Esta Directiva se aplica en ciclos recurrentes de seis años. Los Estados miembros tuvieron que presentar sus primeros planes hidrológicos de cuenca para finales del año 2009 y deberán revisar estos planes cada seis años. Los programas de medidas elaborados en el marco de los planes deben estar operativos al final de 2012. El segundo ciclo de planes hidrológicos de cuenca debe haberse establecido de aquí al final de 2015. De aquí a 2019 deberá revisarse la Directiva Marco sobre el Agua y, en su caso, modificarse.

Las aguas europeas afrontan varios retos, que se describen en el informe sobre el estado de las aguas:

- La información presentada en el primer plan hidrológico de cuenca indica que más de la mitad de las masas de agua superficiales de Europa no alcanzan un **buen estado ecológico** y serán necesarias medidas adicionales a las establecidas en el marco de otras Directivas (sobre nitratos, aguas residuales urbanas y emisiones industriales) para cumplir los objetivos de la DMA.
- El problema de la **escasez de agua** se está extendiendo en Europa. Amplias zonas, en particular en el sur de Europa, se ven afectadas por la escasez de agua, mientras que utilizaciones del agua alternativas aumentan la demanda en todo el continente.
- En los últimos 30 años ha aumentado la frecuencia e intensidad de las **inundaciones y sequías** y los daños medioambientales y económicos que las mismas provocan. Esto puede atribuirse al cambio climático y a otras presiones antropogénicas (por ejemplo, cambios en la utilización del suelo).

Las aguas de la UE sufren presiones considerables derivadas de la descarga de sustancias contaminantes, de alteraciones hidromorfológicas y de la captación de agua, que se deben principalmente al crecimiento demográfico, a la utilización del suelo y a la actividad económica. Para hacer frente a estas presiones, es necesario proseguir la aplicación de medidas de gestión de los recursos hídricos encaminadas a mejorar su eficacia y sostenibilidad, en particular:

- **medidas de retención natural de agua**, para salvaguardar y fomentar el potencial de almacenamiento de agua del suelo y los ecosistemas, que ofrecen ventajas asociadas, tales como la protección de la biodiversidad, la prevención de las catástrofes naturales y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo;
- **medidas de eficiencia hídrica**, que a menudo constituyen un método sostenible y rentable para abordar las situaciones de estrés hídrico, ya que ofrecen, por ejemplo en los edificios, un potencial significativo de ahorro de energía y asimismo, un ahorro de agua;
- **fuentes alternativas de abastecimiento de agua**, tales como la reutilización del agua o la desalinización.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, el Plan se centra en los problemas y los instrumentos estratégicos útiles para la **gestión del agua a escala de la UE**, teniendo igualmente en cuenta la evaluación realizada en el marco de la verificación de la idoneidad de

la política de aguas, la evaluación de los planes hidrológicos de cuenca y la revisión de la política relativa a la escasez de agua y las sequías. Se ha establecido una lista de 12 problemas clave, agrupados en cuatro categorías.

- **En primer lugar, hay una utilización insuficiente de instrumentos económicos que permitan corregir las deficiencias del mercado**, lo que impide la aplicación de las medidas mencionadas; en particular:
 - (1) los **sistemas de tarificación** aplicados actualmente en Europa con frecuencia no combinan los objetivos de eficacia y equidad, y no permiten alcanzar un nivel de recuperación de costes suficiente para garantizar la financiación de las medidas;
 - (2) La **medición** del consumo de agua es insuficiente, a pesar de que la misma es una condición indispensable para la aplicación de políticas de precios incentivadoras;
 - (3) los consumidores y las empresas no están suficientemente concienciados con el problema que plantea el agua virtual (agua utilizada como insumo) y no existen sistemas de **etiquetado** adecuados, especialmente para los bienes intercambiados en el comercio mundial.

- **En segundo lugar**, existe el riesgo de que los objetivos de la DMA no se alcancen debido a una **falta de integración y coherencia con otras políticas**, por ejemplo, en el ámbito de la agricultura, la cohesión, la industria y la ordenación del territorio. En cuanto a la PAC y a la política de cohesión, es posible que se asista a una mejor integración de las políticas tras la aplicación del marco financiero plurianual de la UE propuesto. Sin embargo, se requiere una ayuda adicional en lo que se refiere a:
 - (4) la integración de las **medidas relativas a la utilización del suelo**;
 - (5) la **utilización racional del agua en los edificios y en los aparatos**;
 - (6) el problema de las **fugas en las infraestructuras en el sector del agua**, y
 - (7) la adopción del principio de **reutilización del agua** sobre la base de normas comunes para la UE.

- **En tercer lugar**, es necesario mejorar la **gobernanza**, que actualmente es ineficaz:
 - (8) abordando las ineficiencias en materia de **planificación y gestión del agua** a fin de resolver los problemas de coordinación, ya que esto puede influir en la fijación de los objetivos generales relativos a las captaciones de agua así como en la rentabilidad de la aplicación de medidas e instrumentos particulares;
 - (9) elaborando una serie de datos adecuados y un método coherente para el cálculo de **los balances hidrológicos y los objetivos y caudales ecológicos**;
 - (10) mejorando la **planificación de la gestión del riesgo de sequía** en algunos Estados miembros para superar el reto que representa la protección de la sociedad y de las economías contra los efectos de las sequías.

- **En cuarto lugar**, es necesario colmar las **lagunas de conocimiento**:

- (11) existen grandes lagunas en materia de información, particularmente en lo que se refiere a un método coherente para calcular los **costes** y los **beneficios** de los programas de medidas o de la ausencia de medidas;
- (12) cuando se dispone de información, también hay problemas relacionados con la coherencia, la **difusión** y la **accesibilidad** al nivel decisorio adecuado. Es posible mejorar la eficacia de las exigencias actuales en materia de estadísticas y notificación.

Los problemas asociados a la gestión del agua a escala de la Unión Europea impiden lograr un buen estado de las aguas y reducir el estrés hídrico y la vulnerabilidad del agua frente a fenómenos extremos. Esta situación tiene efectos negativos sobre el medio acuático y, por consiguiente, sobre la biodiversidad y los ecosistemas. También tiene importantes efectos socioeconómicos: varios sectores económicos (producción alimentaria y energética, transporte, turismo y servicios de ocio) dependen directamente de la disponibilidad de un agua que cumpla normas de calidad específicas y de servicios ecosistémicos relacionados con el agua. Fenómenos extremos tales como inundaciones y sequías también provocan daños muy substanciales a los sectores económicos y a la población en general. Los efectos se concentran a menudo en países de baja renta y en regiones de bajo nivel de desarrollo, particularmente en las zonas rurales, debido a una tasa inferior de aplicación de la normativa relativa al agua potable y al tratamiento de las aguas residuales, a la aplicación poco rigurosa de la planificación de la utilización del suelo o a la ausencia de esta planificación en las zonas propensas a sufrir inundaciones, y a un acceso más limitado a las tecnologías y los conocimientos especializados que permiten el ahorro de agua. Por otra parte, el acceso al agua potable y al saneamiento debe considerarse en el marco de los derechos humanos.

3. OBJETIVOS

El Plan presenta la reacción frente a los problemas descritos más arriba, con la finalidad a largo plazo de **garantizar la disponibilidad de un agua de buena calidad con vistas a una utilización sostenible y equitativa del agua**, tomando en consideración las tres dimensiones de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador). Para alcanzar este objetivo, es necesario aplicar, a nivel de la UE, un enfoque equilibrado, centrado en:

- **lograr un buen estado** de las aguas de la UE de aquí a 2015 de forma general, o a más tardar de aquí a 2027 para determinadas masas de agua cubiertas por excepciones a la DMA;
- la **reducción del estrés hídrico** teniendo en cuenta la necesidad de mantener los caudales ecológicos a un nivel compatible con la realización de los objetivos de la DMA;
- la **reducción de la vulnerabilidad** frente al cambio climático y a los fenómenos extremos.

En cuanto al estrés hídrico y a la vulnerabilidad, han de establecerse objetivos concretos por cuenca hidrográfica e integrarlos en el segundo ciclo de planes hidrológicos de cuenca.

Se han establecido cuatro series de **objetivos específicos** que reflejan las cuatro categorías de problemas asociados a la gestión del agua mencionadas más arriba, a saber:

- aumentar la **utilización de instrumentos económicos** para una mejor asignación de los recursos y una mejor internalización de los costes externos;
- promover la **integración** del agua en las políticas sectoriales para garantizar una mejor asimilación de las **medidas de retención natural del agua**, de las medidas de utilización racional del agua en los **edificios** y los **aparatos**, de la **reutilización del agua** y de los instrumentos necesarios para reducir las **fugas** en las infraestructuras de abastecimiento de agua.
- lograr una **gobernanza más eficiente en el sector del agua** y unas relaciones de colaboración eficaces entre las instituciones, e integrar plenamente en la gestión del agua las cuestiones relativas a la calidad y la cantidad de agua y a la hidromorfología;
- **mejorar los conocimientos y los instrumentos** de que disponen los responsables de la gestión del agua para permitir una adopción de decisiones eficaz y reducir las cargas administrativas.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Las opciones estratégicas evaluadas que figuran en el Plan ofrecen a los Estados miembros una serie de instrumentos para apoyar la aplicación de las medidas más pertinentes; pueden agruparse en cuatro enfoques diferentes:

- Una primera serie de opciones se enmarca en un **enfoque voluntario**, que comprende la puesta a punto de una serie de instrumentos diferentes y la elaboración de orientaciones en apoyo de una gestión práctica del agua a la escala de la UE y de las cuencas hidrográficas.
- Una segunda serie de opciones corresponde al **enfoque reglamentario**, que pretende el logro de muchos de los mismos objetivos para sostener la gestión práctica del agua, pero por vía legislativa.
- Otras opciones tienden a explotar plenamente la posible **condicionalidad** aplicada a los Fondos del marco comunitario de apoyo (FEDER, Fondo de Cohesión, FEADER) para el periodo posterior a 2013 y para la financiación del primer pilar de la PAC, de conformidad con las propuestas de la Comisión sobre la reforma de la PAC y sobre el marco financiero plurianual.
- Por último, otras opciones tienden dar **prioridad** a una gestión sostenible del agua en los gastos de los Fondos del marco comunitario de apoyo y los préstamos del BEI. Esta opción no implica ningún cambio de la política actual del marco financiero plurianual propuesto por la Comisión, pero solo se podrá concretar si las prioridades en el sector del agua son integradas por los Estados miembros en la programación y planificación de los gastos.

Se han determinado 37 opciones estratégicas para las cuatro categorías de problemas y los 12 problemas clave mencionados más arriba. Esta lista preliminar de opciones ha sido objeto de consulta al público y a las partes interesadas y de un examen más a fondo para determinar la serie de opciones preferidas. A continuación se presentan las 37 opciones, clasificadas según el objetivo específico que persiguen y el enfoque político en el que se integran.

Cuadro 1: Lista de opciones consideradas en la evaluación de impacto – las opciones que figuran en rojo y subrayadas son las preferidas--- seleccionadas

Objetivo específico	Enfoques			
	a) Voluntario	b) Reglamento	c) Condicionalidad	d) Financiación prioritaria
1. Tarificación	<u>Orientación para los regímenes de intercambio de derechos</u>	No procede.	Inclusión en las normas de condicionalidad del primer pilar de la PAC	No procede.
2. Medición	<u>Utilización del programa GMES</u>	Modificación de la DMA	Inclusión en las normas de condicionalidad del primer pilar de la PAC	No procede.
3. Etiquetado de los bienes intercambiados en el mercado mundial	<u>Etiquetado voluntario</u>	Etiquetado obligatorio	No procede.	No procede.
4. Medidas de retención natural del agua	<u>Orientación en el marco de la estrategia común de aplicación</u>	Modificación de la DMA	Conforme a las normas de aplicación del marco comunitario de apoyo	<u>Fondos del marco comunitario de apoyo y préstamos del BEI</u>
5.1. Aparatos y productos relacionados con el agua	<u>Etiquetado voluntario</u>	<u>Etiquetado obligatorio</u> <u>Inclusión en el programa de trabajo sobre el diseño ecológico¹</u>	No procede.	No procede.
5.2. Edificios	<u>Calificación facultativa</u>	Calificación obligatoria Exigencias mínimas Directiva	No procede.	No procede.
6. Fugas	<u>Orientación</u>	No procede.	No procede.	<u>Fondos del marco comunitario de apoyo y préstamos del BEI</u>
7. Reutilización del agua	<u>Orientación en el marco de la estrategia común de aplicación</u> Norma del CEN	<u>Reglamento</u>	No procede.	<u>Fondos del marco comunitario de apoyo y préstamos del BEI</u>

¹ La inclusión de dispositivos que utilizan agua se está debatiendo en el contexto del plan de trabajo de la Directiva sobre el diseño ecológico 2012-2014.

Objetivo específico	Enfoques			
	a) Voluntario	b) Reglamento	c) Condicionalidad	d) Financiación prioritaria
8. Gobernanza	<u>Revisión inter pares</u>	Modificación de la DMA Modificación de la Directiva EAE	No procede.	No procede.
9. Fijación de objetivos	<u>Orientación en el marco de la estrategia común de aplicación</u>	Modificación de la DMA	No procede.	No procede.
10. Planificación de sequías	Recomendación	Modificación de la DMA Directiva relativa a las sequías	No procede.	No procede.
11. Costes y beneficios	<u>Orientación en el marco de la estrategia común de aplicación</u>	Modificación de la DMA	No procede.	No procede.
12. Difusión de conocimientos	<u>Continuación del desarrollo del sistema WISE</u>	<u>Revisión de las exigencias legales en materia de estadísticas y notificación</u>	No procede.	No procede.

5. DETERMINACIÓN DE LA SERIE DE OPCIONES PREFERIDAS Y SUS EFECTOS

La evaluación de las opciones puede considerarse como un examen a fondo de los diversos enfoques para cada uno de los 12 problemas detectados. Sobre la base de la evaluación realizada, se observa que, en la mayoría de los casos, las opciones más apropiadas entran en el marco de un enfoque de orientación. El enfoque reglamentario se recomienda para tres problemas solamente (utilización racional del agua en los productos y aparatos relacionados con el agua, reutilización del agua y difusión de conocimientos), dado que el contexto actual, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la DMA y del marco financiero plurianual, tiende a aplazar la mayoría de las opciones estratégicas en materia de reglamentación y de condicionalidad. Las opciones preferidas son las que figuran en rojo y subrayadas en el cuadro 1.

Ha de señalarse que los elementos que implicarían modificaciones legislativas no se propondrán junto con el Plan, sino que serán objeto de un análisis más a fondo y solo se propondrán sobre la base de una evaluación de impacto específica del elemento considerado.

Las orientaciones y los instrumentos propuestos permitirían examinar la interacción con **instrumentos económicos** específicos y la forma de integrar estos instrumentos en los planes de gestión de las cuencas hidrográficas, de las inundaciones y de las sequías, y proporcionarían informaciones en apoyo de una mayor utilización de estos instrumentos. No obstante, las medidas propuestas no son vinculantes y la adopción de ese tipo de instrumentos no está garantizada.

La serie de medidas propuestas tiende a promover una **mayor integración del agua en las políticas sectoriales** por medio de orientaciones, de una mejor planificación y de instrumentos de fijación de objetivos que abarquen los diferentes aspectos de la integración sectorial. Estas medidas permitirán tener mejor en cuenta los problemas asociados a la gestión del agua en la selección de proyectos que recibirán financiación de la PAC y de la política de cohesión. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que se aplicarán las medidas, ya que la aplicación sigue siendo voluntaria.

Las orientaciones incluidas en la serie de medidas propuestas, especialmente en relación con los sistemas de intercambio de derechos de agua y con los balances y objetivos en el sector del agua, así como el sistema de revisión *inter pares* previsto permitirían abordar la eficacia de la **gobernanza** en la planificación de los recursos hídricos con vistas a mejorar la transparencia y la eficacia del proceso de adopción de decisiones. Se suprimirían las cargas innecesarias derivadas de las actuales exigencias de notificación contempladas en la legislación europea sobre el agua.

La serie de medidas propuestas comprende un amplio abanico de orientaciones y nuevos instrumentos para responder a las necesidades más urgentes que deben satisfacer los responsables de la gestión del agua. La información sobre equilibrios hidrológicos y caudales ecológicos permitiría colmar las lagunas más importantes de **conocimiento** de los responsables de la gestión del agua. Una mejora de las plataformas de información y del suministro de información a nivel de la UE facilitaría el acceso a datos actualizados y más interoperables, a fin de permitir tomar decisiones en materia de gestión del agua y elaborar políticas de manera más eficaz a escala de la UE, a nivel nacional y a nivel de las cuencas hidrográficas. Sin embargo, se trata de medidas voluntarias.

La serie de medidas propuestas mejora la **eficacia de la política de la UE en el sector del agua** colmando las lagunas de conocimiento, mejorando la gobernanza y concentrando las exigencias de notificación en la reducción de las cargas administrativas. Las medidas dejan libertad para adaptar los instrumentos a las situaciones que presenten una rentabilidad elevada. Las posibles propuestas de modificación de las exigencias legales en materia de notificación en el ámbito del agua permitirían eliminar los problemas actuales de coherencia. La serie de medidas propuestas aumentaría la coherencia entre las políticas de la UE pertinentes (particularmente la PAC, la política de cohesión, la política sanitaria y la política energética).

La serie de medidas propuestas contribuirá a resolver los problemas relacionados con el estado ecológico de las aguas de la UE, el estrés hídrico y la vulnerabilidad frente a fenómenos extremos. Los trabajos de modernización emprendidos por el Plan, así como la evaluación de las diferentes medidas, proporcionan elementos que permiten evaluar los **efectos económicos, medioambientales y sociales** de la aplicación a nivel de la UE de las diversas categorías de medidas, especialmente los aumentos de eficacia en la economía en su conjunto gracias a las medidas de gestión de la utilización del suelo, a una utilización más racional del agua y a la garantía de la disponibilidad de agua limpia. Sin embargo, los efectos reales de las medidas solo serán perceptibles al nivel de cada una de las 110 cuencas hidrográficas de la UE, que constituyen el nivel de análisis pertinente. Los instrumentos puestos a punto en el marco del Plan (balances hidrológicos, modelización hidroeconómica, base de datos de las mediciones) ayudarán a los Estados miembros a realizar este análisis al elaborar los próximos planes hidrológicos de cuenca y a elegir la combinación de medidas más adecuada.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La aplicación y el seguimiento del Plan se basarán en la plataforma que representa la **estrategia común de aplicación** de la DMA². La aplicación se efectuará en dos fases que corresponden a los dos próximos periodos de la estrategia común de aplicación:

- Durante la primera fase (2013-2015), el objetivo será influir en la elaboración de los próximos **planes hidrológicos de cuenca**, que deberán presentar los Estados miembros de aquí a finales de 2015, y reforzar la base de conocimiento y los instrumentos que respaldarán la evaluación de estos planes y la revisión de la Directiva Marco sobre el Agua.
- La segunda fase (2016-2018) estará dedicada a la evaluación de estos planes y a la preparación de la **revisión de la Directiva Marco sobre el Agua**.

Se establecerá un **cuadro de indicadores** del **Plan** a fin de controlar la aplicación de las propuestas del Plan y de evaluar los progresos alcanzados. Será examinado cada año por el grupo de coordinación estratégica de la estrategia común de aplicación y por los responsables de la gestión del agua.

² http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/implementation_en.htm