

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad ecológica del agua

(94/C 397/23)

El 8 de septiembre de 1994, de conformidad con el apartado 1 del artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de noviembre de 1994 (Ponente: Sr. Gardner).

En su 321º Pleno (sesión del 21 de diciembre de 1994), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité apoya las propuestas relativas a la mejora de la calidad ecológica del agua. La incorporación del principio de subsidiariedad es apropiada y práctica en este contexto. No obstante, es necesario que el Consejo considere las observaciones siguientes antes de aprobar definitivamente la Directiva, sobre todo porque se trata de una directiva marco en la que se establecen los parámetros para el futuro.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité cree que es esencial que se ultimen y apliquen sin demora las distintas directivas en marcha, en particular las propuestas relativas a las aguas subterráneas.

2.2. A continuación se indican algunos ejemplos de directivas afines que traerán consigo mejoras significativas para la calidad de las aguas superficiales:

- Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas;
- Directiva sobre los nitratos utilizados en la agricultura;
- Directiva sobre la eliminación de residuos peligrosos;
- La Directiva relativa a la prevención y a la reducción integradas de la contaminación se debería aprobar lo antes posible para conseguir una mayor mejora.

2.3. Estas directivas constituyen los requisitos «de base» para limitar la contaminación.

2.4. No obstante, dado que fuera del ámbito de estas directivas hay otros factores que contribuyen también a la contaminación, se suscribe el objetivo, formulado en la propuesta, de garantizar la adopción de medidas

complementarias que vayan más allá de las medidas «de base». Dichas medidas ayudarán a conseguir una calidad ecológica de las aguas globalmente buena.

2.5. El Comité acoge con satisfacción la aplicación en este caso del principio de subsidiariedad, según el cual los Estados miembros definirán los objetivos, los medios para cumplirlos y su ritmo de aplicación, siempre y cuando se ajusten al marco de la Directiva.

Sin embargo, el dispar ritmo de aplicación de los distintos Estados miembros podrá conducir a veces a una distorsión de la competencia; aun cuando se trate tan sólo de fenómenos pasajeros, la Comisión debería observar atentamente su evolución.

2.6. La definición de la calidad ecológica se formula en términos cualitativos, lo cual merece aprobación. Junto con el apartado 2.5, ello debería proporcionar una base para adoptar decisiones que sean eficaces desde el punto de vista de los costes y adaptadas a cada tipo de aguas.

2.7. Para lograr una aplicación correcta de las propuestas es esencial que exista un mecanismo transparente que permita llevar a cabo controles, procedimientos analíticos y clasificaciones coherentes.

2.8. Dado que la Directiva es una directiva marco, que permite que los Estados miembros establezcan sus propios valores límites y el ritmo de aplicación de cada una de las medidas previstas, por fuerza tendrán que pasar algunos años antes de poder lograr los objetivos establecidos. Con el avance de la técnica aparecerán nuevos horizontes: en esas condiciones, la Comisión debería poder informar al Consejo tan pronto como comprobara que un Estado miembro no está actuando con razonable diligencia, enviando los informes oportunos al PE y al CES.

2.9. Los mayores problemas que plantea el proyecto son los costes potenciales, ya que no se dispone de

ningún análisis de costes y beneficios. La Comisión espera que no se superen las inversiones del orden de 2 000-3 000 millones de ecus exigidos por la propuesta y los nuevos costes administrativos cifrados en 350 millones de ecus. Cálculos preliminares efectuados por algunos Estados miembros indican que estas estimaciones pueden ser muy inferiores a la realidad. Por otra parte, los análisis de costes y beneficios son absolutamente necesarios para justificar el elevado gasto derivado de esta propuesta. Las actuaciones han de estar justificadas por una considerable reducción de los riesgos.

3. Observaciones específicas

3.1. Artículo 1

3.1.1. Se puede aceptar el ámbito de aplicación de esta directiva, siempre que, como así lo pretende la Comisión, en un futuro no muy lejano se promulgue una directiva especial para cada uno de los ámbitos.

3.1.2. Debería añadirse el segundo párrafo del apartado 1 del artículo de la Directiva el texto siguiente:

«basándose para ello en los objetivos operativos (artículo 5) y en los programas integrados (artículo 6) que establezcan los Estados miembros.»

3.2. Artículo 2

3.2.1. Las definiciones contenidas en este artículo guardan una relación muy estrecha con los Anexos, hasta el punto que el Comité considera que se debe poner mucho cuidado al interpretar el artículo 15, es decir, a la hora de modificar los Anexos. Cuando los cambios propuestos conciernan a cuestiones de principio y no a detalles puramente técnicos, debería disponerse la realización de consultas de acuerdo con lo manifestado en el punto 3.15 infra.

3.2.2. Artículo 2.6

La denominación correcta es «Mejores técnicas disponibles» (MTD). Es necesario realizar un cambio en el texto.

3.3. Artículo 3

3.3.1. Artículo 3.2

El Comité es consciente de que el Consejo decidió en su momento establecer un ciclo de tres años para los informes de los Estados miembros. Por razones prácticas y económicas sería mucho más realista un ciclo de cinco años, por lo que debería modificarse la propuesta en ese sentido.

3.3.2. Artículo 3.4

Es preciso definir con más claridad la importante función de la Agencia Europea de Medio Ambiente. La Agencia debería proporcionar datos comparados sobre la calidad ecológica en toda la UE como modo de mantener un progreso uniforme en los distintos Estados miembros.

3.4. Artículo 4.1

El esfuerzo administrativo necesario para la evaluación cualitativa y cuantitativa de fuentes puntuales y difusas no parece guardar en absoluto proporción con los beneficios. Las intervenciones deberían limitarse como mucho a la medida exigida en el artículo 3.

3.5. Artículo 5

3.5.1. Artículo 5.1

Teniendo en cuenta el retraso a la hora de decidir sobre los términos de esta Directiva, el Comité considera que la fecha del 31 de diciembre de 1998 puede ser excesivamente ambiciosa.

3.5.2. Artículo 5.4

Se debería añadir otra cláusula para indicar que los objetivos operativos mencionados en el artículo deberán evaluarse con ayuda también del criterio de eficacia en relación con los costes, y no sólo de los otros criterios a los que se hace referencia en la propuesta.

3.6. Artículo 6

La primera frase debe decir (de acuerdo con el apartado 1 del artículo 1):

«... programas integrados destinados a mantener o mejorar la calidad de ...»

3.7. Artículo 7.1

El plazo de dos meses fijado para la consulta pública debería ampliarse a seis meses.

3.8. Artículo 8

Los instrumentos económicos no deberían limitarse a «los sectores que especifique la Comisión». El V Programa de Medio Ambiente fomenta la utilización de acuerdos voluntarios junto a los instrumentos económicos. Tal enfoque debería quedar reflejado en el texto de la propuesta de la manera siguiente:

3.8.1. Artículo 8.2

«De forma alternativa a lo dispuesto en el apartado 1, los Estados miembros podrán utilizar instrumentos económicos y acuerdos voluntarios destinados a facilitar que las personas físicas y las personas jurídicas públicas y privadas respeten lo dispuesto en la presente Directiva.»

3.9. Artículo 9.1

Es preciso subrayar que la aplicación de esta disposición debería estar sujeta al respeto de los convenios internacionales vigentes, como los referentes al Mar Báltico y al Rin.

3.10. Artículo 9.2

Lo dispuesto en este apartado equivale a designar a la Comisión como árbitro entre los Estados miembros. El Comité alberga serias dudas acerca de este procedimiento, cuya validez es preciso verificar en cualquier caso en relación con el Tratado Unión Europea.

3.11. Artículo 10

La carga y los costes administrativos necesarios para identificar todas estas aguas de extensión insignificante parecen totalmente desproporcionados en relación con los beneficios. Debe dejarse a los Estados miembros que decidan en qué casos es conveniente dicha identificación.

3.12. Artículo 11

Resulta inaceptable dejar las aguas difíciles —como los puertos— en su estado actual y limitarse a prevenir su ulterior deterioro. Además, no tiene sentido intentar limpiar dichas aguas (por ejemplo, las de los puertos) hasta conseguir una calidad de agua potable. Los Estados miembros deberían estar únicamente obligados a mejorar ese tipo de aguas hasta un nivel adecuado que justifique los gastos pertinentes.

3.13. Artículo 14

El Comité se remite a las observaciones formuladas en el punto 3.3.1 supra en relación con su preferencia por un ciclo de cinco años.

3.14. Artículo 15

3.14.1. Convendría modificar la redacción del modo siguiente:

«... con el fin de tener en cuenta el progreso técnico y científico y modificar sus condiciones de aplicación...».

3.14.2. El Comité considera que por el procedimiento del artículo 16 (procedimiento del Comité) sólo deberían adoptarse decisiones sobre detalles técnicos; las modificaciones de la Directiva que sean de carácter cualitativo o que revistan una importancia cuantitativa considerable exigen el procedimiento del artículo 130 S del Tratado CE.

3.15. Artículo 16

El Comité reconoce la necesidad de que un comité técnico competente asesore a la Comisión a la hora de efectuar ajustes técnicos. Ahora bien, ha de garantizarse siempre una participación y consulta puntual de todos los interesados. En otros ámbitos se ha nombrado a esos efectos comités asesores de los interesados, que han de ser consultados por el comité oficial de representantes de los Estados miembros [véase, por ejemplo, la decisión de la Comisión de 12 de febrero de 1982, 82/128/CEE (1)]. La Comisión debería seguir este precedente o hallar otras formas de participación de los grupos de interés correspondientes.

3.16. Artículo 17

Caso de no aprobarse la Directiva en 1995, deberían revisarse todas las fechas.

3.17. Artículo 18

El Comité espera que, aun derogando las dos Directivas sobre pesca, se mantengan plenamente las normas actuales.

3.18. Anexo 1 — Punto 4

Debería comenzar así: «Diversidad de organismos (planctónicos ...)», con el fin de incluir los protozoos, que desempeñan un papel importante en el análisis de la calidad ecológica del agua.

3.19. Anexo II

En la lista de los elementos representativos se describen las aguas no afectadas por las perturbaciones humanas. Por consiguiente, las disposiciones de este Anexo sólo pueden aceptarse si se pone claramente de relieve que se trata de ideales u objetivos que no constituyen disposiciones vinculantes desde el punto de vista jurídico. En particular, no pueden ser utilizados como elementos para aplicar el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva.

Por consiguiente, el contenido de dicha lista requiere una profunda revisión, ya que, por ejemplo, si es cierto que se pretende que los elementos representativos sean tan sólo ideales u objetivos, no resulta fácilmente

(1) DO nº L 58 de 2. 3. 1982.

comprensible por qué la referencia efectuada en el punto 9 a las zonas ribereñas y costeras se ha limitado a las zonas no urbanas.

De acuerdo con estas observaciones, el punto introductorio del Anexo II debería modificarse como sigue:

Epígrafe: « Buena calidad ecológica del agua — Orientaciones »

Introducción:

« Para cumplir con lo dispuesto en esta Directiva, los Estados miembros, a la hora de establecer los

objetivos operativos (artículo 5) y los programas integrados (artículo 6), deberán, de acuerdo con el principio de precaución, tener en cuenta los objetivos siguientes que se refieren a cada uno de los diferentes tipos de aguas consideradas. »

3.20. Anexo VI

Todo este Anexo exige en su conjunto un gran esfuerzo administrativo, por lo cual convendría examinar sus elementos desde el punto de vista de la relación costes/eficacia y eliminar los que no satisfagan este criterio.

Hecho en Bruselas, el 21 de diciembre de 1994.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER
