

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas»

(98/C 180/07)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la propuesta de Directiva del Consejo, presentada por la Comisión, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁽¹⁾ y la propuesta modificada⁽²⁾;

vista la decisión del Consejo de 6 de mayo de 1997 de consultar al Comité de las Regiones de conformidad con el primer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión de la Mesa de 11 de junio de 1997 de encargar a la Comisión de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía (Comisión 5) la preparación de los trabajos en este asunto;

visto el Proyecto de Dictamen (CDR 171/97 rev.) aprobado por la Comisión 5 el 3 de julio de 1997 (Ponente: Sr. Tellerup),

en su 22º Pleno celebrado los días 12 y 13 de marzo de 1998 (sesión del 12 de marzo) ha aprobado el presente Dictamen.

1. La política de aguas europea

1.1. El Comité de las Regiones reafirma su dictamen del 19 de septiembre de 1996 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Comunidad Europea⁽³⁾.

1.2. En dicho dictamen, el Comité de las Regiones está de acuerdo con la necesidad de lograr un desarrollo sostenible en la política de aguas para garantizar el suministro de agua potable y de los recursos hídricos para satisfacer otras necesidades económicas, para asegurar que la calidad y la cantidad de los recursos hídricos sean, de modo general, suficientes para proteger y preservar el buen estado ecológico del medio acuático, y para gestionar el agua de modo que se puedan prevenir o reducir los efectos adversos de las inundaciones y minimizar la incidencia de la sequía dado que la protección del medio ambiente es especialmente vulnerable y, por tanto, requiere una atención particular.

2. El programa de acción en materia de aguas subterráneas

2.1. El programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas⁽⁴⁾ señala la necesidad de establecer procedimientos para regular la captación de agua y controlar la cantidad y la calidad de dicha agua.

2.2. El objetivo del programa de acción es aplicar una planificación integrada y una gestión sostenible a la protección y al uso de las aguas subterráneas para evitar una mayor contaminación, mantener la calidad del agua

subterránea sin contaminar y, si es necesario, depurar el agua subterránea contaminada, al tiempo que se impide la explotación excesiva de los recursos de aguas subterráneas.

2.3. El CDR apoya los objetivos del programa de acción para la gestión y protección integradas de las aguas subterráneas.

3. Directiva marco relativa a una acción comunitaria en el ámbito de la política de aguas

3.1. La política de aguas comunitaria requiere un marco legislativo coherente, eficaz y transparente. La Directiva del Consejo propuesta ofrece dicho marco para la protección de las aguas superficiales, los estuarios, las aguas costeras, las aguas territoriales, las otras zonas marítimas y las aguas subterráneas de la Comunidad.

3.2. La propuesta presentada por la Comisión de una directiva marco relativa a las aguas tiene por objeto impedir un deterioro mayor y proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres en relación con sus necesidades de agua, así como fomentar un consumo de agua sostenible basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles y, en lo que se refiere a las aguas territoriales y las otras zonas marítimas, integrar las medidas de protección previstas por otras disposiciones del Derecho europeo y los convenios de las Naciones Unidas sobre el Derecho marítimo. Con ello, la propuesta tiene por objeto contribuir a asegurar el suministro de agua con la calidad necesaria y en cantidad suficiente para el uso sostenible de estos recursos.

(1) COM(97) 49 final - 97/0067 (SYN).

(2) COM(97) 614 final - 97/0067 (SYN) — DO C 184 de 17.6.1997, p. 20 y DO C 16 de 20.1.1998, p. 14.

(3) DO C 34 de 3.12.1997, p. 30.

(4) DO C 355 de 25.11.1996, p. 1.

El CDR comparte el objetivo arriba mencionado, en particular, el objetivo de proteger las aguas dulces y las aguas costeras, y hace hincapié al mismo tiempo en la necesidad de procurar que, en la puesta en práctica de la Directiva, se satisfaga la exigencia de proteger las zonas de alta mar contra la contaminación de origen terrestre y se refuercen las obligaciones de los Estados miembros en este ámbito.

3.3. El CDR está de acuerdo con la necesidad de una gestión integral y coordinada de los recursos hídricos dado el carácter transfronterizo de los depósitos de aguas subterráneas y el ciclo hidrogeológico.

3.4. El CDR comparte el deseo general de establecer un sistema conjunto de planificación en materia de aguas en los Estados miembros.

3.5. El CDR comparte la idea de incluir la cantidad de masas de agua en un sistema coordinado de planificación en la medida en que ello sea necesario para alcanzar los objetivos de la Directiva.

3.6. El CDR también está de acuerdo en que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de las zonas afectadas o de uso del agua, y en que se debe dar prioridad al diseño de programas específicos de medidas ajustadas a las condiciones locales y regionales.

3.7. El CDR propone que la Comisión tenga más en cuenta los desequilibrios existentes en la Comunidad por lo que se refiere a las condiciones geográficas y naturales, lo que significaría reforzar la voluntad y las posibilidades de aplicar la directiva marco comunitaria en el ámbito del agua.. Asimismo conviene considerar las particularidades de los Estados miembros en materia de regulación y descentralización de las competencias de decisión a favor de los entes territoriales.

4. Fundamento jurídico

4.1. El CDR muestra su satisfacción por el hecho de que se tenga en cuenta el principio de subsidiariedad, tal y como está definido en el Artículo 3 B del Tratado constitutivo de la CE, a la hora de determinar los objetivos y los métodos comunitarios establecidos en la directiva sobre las aguas.

4.2. El CDR apoya que la futura política europea para proteger las masas de agua esté basada, de acuerdo con el artículo 130 R , en el principio de cautela, el principio de quien contamina paga, así como los principios de la acción preventiva y de que la corrección del daño medioambiental debe hacerse en la fuente.

4.3. A juicio del CDR, la Directiva marco debe considerarse en el marco de un procedimiento central basándose en los apartados 1 ó 2 del artículo 130 S, y este apartado 2 debe aplicarse en relación con la gestión de los recursos hídricos.

4.4. El CDR acoge con satisfacción que se incluya la gestión de los recursos hídricos como un parámetro importante para asegurar la buena calidad del agua.

5. Distrito de cuenca fluvial

5.1. El CDR acoge con satisfacción la designación propuesta de distrito de cuenca fluvial, por la que se identifican y se designan geográficamente los distritos de modo que todas las zonas de agua, incluidas las aguas costeras, las aguas territoriales y otras zonas marítimas, están incluidas en el ámbito de la directiva y que haya una coordinación administrativa de estas zonas y las áreas de escorrentía adyacentes. En este contexto, la planificación, la regulación y la cooperación internacional basada en las áreas de escorrentía es un tipo de acción muy apropiada.

5.2. El CDR quiere señalar que los distritos de cuenca fluvial deben ser administrados con la debida consideración hacia los problemas que puedan aparecer aguas abajo cuando se controlan grandes ríos y que el concepto de distritos de cuenca fluvial deben ser controlados de manera que además de los objetivos basados en la calidad, se conceda atención a los objetivos de cantidad para evitar los problemas de inundaciones o sequías.

6. Autoridades

6.1. Los Estados miembros pueden designar entes nacionales o internacionales ya existentes como autoridades competentes para llevar a cabo las tareas necesarias en los distritos de cuenca fluvial, asegurando que los entes designados tengan el poder y la autoridad suficiente para afrontar las obligaciones impuestas por esta directiva.

6.2. El CDR señala con satisfacción que los Estados miembros son capaces de organizar la administración de los distritos de cuenca fluvial en el respeto a las tradiciones nacionales. Así, se tendrá en cuenta el principio de subsidiariedad en el proceso de gestión, al tiempo que se da a los Estados miembros mayor libertad para organizar y administrar sus actividades en el ámbito del agua a escala local y regional.

7. Objetivos medioambientales

7.1. La directiva establece un objetivo de política general por el que los Estados miembros pueden cumplir los requisitos necesarios para el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en el año 2010.

Las autoridades locales y regionales desean desempeñar un papel importante en la consecución de este objetivo.

7.2. El Comité de las Regiones lamenta que la directiva no contenga una definición general de «buen» estado. El Comité considera que el objetivo de «buena» calidad del agua es fundamental en el marco de la directiva y, por consiguiente, debe ser examinado por los Estados miembros antes de la adopción de la Directiva propuesta.

7.3. El Comité de las Regiones observa que se contemplan excepciones para las masas de agua en las que alcanzar un buen estado supondría un «coste prohibitivo». El CDR recomienda que, dada la importancia del término, se defina de forma más precisa a fin de garantizar una aplicación uniforme de los objetivos medioambientales de la directiva.

7.4. El CDR quiere subrayar que no se puede aceptar el deterioro de la calidad del agua. Esto también es válido para los casos —muy frecuentes y extendidos en la Comunidad— en que la calidad del agua es mayor que el objetivo fijado.

7.5. El programa de acción para la gestión y protección integradas de las aguas subterráneas tiene como objetivo evitar mayor contaminación, mantener la calidad del agua subterránea no contaminada y, si es necesario, depurar el agua subterránea contaminada e impedir al mismo tiempo la explotación excesiva de los recursos de aguas subterráneas.

El CDR apoya estos objetivos y considera que, en este caso, el objetivo medioambiental para las aguas subterráneas debe ser el mantenimiento del equilibrio químico y de un agua potable de calidad, lo que significa que ninguna sustancia contaminante esté presente en una concentración superior al nivel natural.

Además, el CDR recomienda que en la directiva se incluya como objetivo la obligación de trabajar para conseguir este estado para todas las aguas subterráneas, independientemente de que para algunos acuíferos sea imposible conseguir un estado bueno o muy bueno para el año 2010, dado el prolongado proceso de reposición de aguas subterráneas.

7.6. El CDR considera que las acciones emprendidas para conseguir un determinado estado de las aguas superficiales y subterráneas son legalmente vinculantes y no los resultados. De ahí que se puedan cumplir los objetivos previstos en la directiva si se aplican medidas específicas, incluso si al final no se consigue el objetivo con ellas.

8. Planificación

8.1. El análisis de las características de los distritos de cuenca fluvial proveerá una buena base para las iniciativas de planificación y protección. Los informes

sobre las repercusiones de la actividad humana en el medio ambiente y el registro de las áreas protegidas, en combinación con los análisis anteriormente mencionados, permitirán disponer de una buena base para la gestión de los distritos de cuenca fluvial posibilitando su coordinación con otros intereses y programas.

El CDR señala que los plazos previstos en la directiva marco para cumplir estas tareas son tan cortos que, si se tiene en cuenta la normativa técnica, resulta imposible aplicar la directiva marco de manera completa y uniforme en toda la Comunidad.

9. Designación de zonas protegidas

9.1. La designación de zonas protegidas es también un modo de asegurar el respeto del principio de subsidiariedad. El CDR acoge favorablemente la coordinación propuesta para la designación de dichas zonas puesto que el número de zonas designadas es ya muy difícil de gestionar.

9.2. Dentro de cada uno de los distritos de cuenca fluvial hay que identificar, ahora o en el futuro, los recursos que se pueden utilizar para la captación de agua potable. Con ello se asegura que el agua en esas zonas se ajusta a los requisitos de la Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

El CDR apoya esta estrategia pero señala la importancia de impedir que esta estrategia tenga como resultado el deterioro de la protección general fuera de las áreas señaladas.

10. Control y notificación de zonas protegidas

10.1. El CDR suscribe la intención de racionalizar el control de las zonas protegidas para evitar el conflicto o la duplicación de requisitos y para consolidar estos requisitos dentro de la directiva marco relativa a las aguas. El CDR también apoya la opinión de que es necesario algún tipo de coordinación en cuanto a determinadas cuencas fluviales.

10.2. Una gran parte de la directiva marco se ocupa de la recogida de datos sobre el estado del medio ambiente que sirvan de base para la toma de decisiones en las distintas cuencas fluviales.

El CDR recomienda que los requisitos de control se racionalicen todo lo posible y que los requisitos de notificación existentes se revisen de cara a reducir la escala y la frecuencia de los informes. Los requisitos de notificación deben limitarse a aquellos datos esenciales que sean relevantes para posteriores planificaciones. Debe ponerse fin a la acumulación de datos que no sirven a ningún fin ulterior. Por otra parte, conviene que la directiva deje posibilidades para investigar qué se impone vigilar en las cuencas fluviales respectivas.

10.3. La directiva propuesta estipula que todos los proyectos y planes de gestión de la cuenca fluvial deberán ser enviados a la Comisión.

El CDR considera que, para el establecimiento del control, es suficiente enviar los planes actuales de gestión de cuenca fluvial a la Comisión.

11. Tarificación del uso del agua

11.1. El Comité de las Regiones señala que los Reglamentos propuestos para los precios del agua con vistas a la recuperación de costes deben revisarse urgentemente, ya que:

- no deben ponerse en tela de juicio los sistemas de subvención hídrica de los Estados miembros y las regiones o municipios;
- la introducción de precios del agua con vistas a la recuperación de costes no debe suponer costes suplementarios injustificables e injustificados para el sector agrario o el sector industrial;
- el establecimiento de precios del agua con vistas a la recuperación de costes puede considerarse como uno de los motivos mencionados en el artículo 12, por ejemplo, con el objeto de evitar desventajas locales y regionales.

El CDR apoya el principio de la recuperación íntegra de todos los costes que supone el uso y la preservación del agua. No obstante, es necesario garantizar la redistribución de las sumas percibidas en base a criterios medioambientales a favor de acciones que tengan por objetivo la protección del agua.

11.2. El CDR recomienda que se mantenga el principio de «quien contamina, paga» en el caso de contaminantes conocidos y de contaminación cuantificable, puesto que dicho principio implica que los costes necesarios para evitar la contaminación deben ser asumidos por el contaminante. Esto también significa que las medidas preventivas y las actuaciones sobre el daño medioambiental deben emprenderse en la fuente de la contaminación.

12. Programa de medidas

12.1. El CDR acoge favorablemente que las medidas básicas exijan la aplicación íntegra de la legislación comunitaria en la materia.

El Comité de las Regiones aprueba también que la voluntad de reducir la contaminación debida a las sustancias perjudiciales para el medio ambiente acuático constituya una estrategia fundamental y recomienda que se tengan en cuenta la totalidad de los vertidos en el medio acuático.

12.2. El CDR acoge también favorablemente la introducción de normas con vistas a establecer un sistema de autorización para la captación de aguas, un requisito de autorización previa para todas las actividades que tengan una repercusión potencialmente negativa sobre el estado del agua, y la prohibición de la descarga directa de sustancias contaminantes en las aguas subterráneas.

12.3. El CDR recomienda que los programas de medidas para los distritos de cuenca fluvial abarquen el uso de la tierra en las zonas rurales, incluidas las medidas para fomentar una producción agrícola compatible.

13. El método combinado

13.1. En lo relativo al método de los valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental, el Comité de las Regiones está de acuerdo con la Comisión en que ambos métodos se utilicen de forma combinada.

Al establecer las normas sobre los valores límite de emisión, deben utilizarse como base las mejores técnicas disponibles. En este caso debe lograrse que, a nivel comunitario, tengan vigencia unos requisitos únicos para la utilización de las aguas que se basen en el estado de la técnica, sin considerar la eventual calidad de las aguas. Adicionalmente pueden ser necesarios objetivos de calidad de las aguas a un alto nivel teniendo en cuenta los requisitos de las aguas. El Comité considera que, cuando se autoricen vertidos en las aguas, será decisivo aplicar criterios más estrictos. La utilización de los argumentos coste-beneficio no debe conducir a relajar las normas sobre el valor del límite de emisión y, en el caso de aguas en buen estado, a autorizar el vertido de sustancias peligrosas.

13.2. El Comité de las Regiones está a favor de un procedimiento consistente en fijar, en la futura directiva marco, criterios de elección de valores utilizados como parámetros para 30 sustancias peligrosas, más que a favor de un procedimiento consistente en fijar directamente en la misma directiva los valores utilizados como parámetros. Sin embargo, conviene que los Estados y las regiones puedan recibir asistencia para sus trabajos de fijación de valores utilizados como parámetros.

13.3. El CDR señala la necesidad de una definición adecuada del método combinado y de los criterios de aplicación. Igualmente, el Comité de las Regiones considera absolutamente necesario que se concrete el contenido de los anexos a dicha Directiva. Dado que concretar supone una tarea política, deben ser el Consejo y el Parlamento quienes decidan, y no dejarse a un Comité.

13.4. El CDR recomienda que se definan en esta directiva los criterios para establecer los niveles de calidad ambiental.

13.5. El CDR solicita la inclusión en el punto 9 del anexo VIII de los productos de degradación de las sustancias contaminantes mencionadas.

13.6. El CDR recomienda que los niveles de calidad ambiental establecidos en las directivas específicas derivadas de la Directiva relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas se pongan al día lo antes posible ya que no se corresponden con la situación actual.

14. Otras áreas de la política

14.1. Para resaltar el objetivo de la protección y gestión sostenibles del agua, el CDR sugiere que la

política de aguas se integre en mayor medida en la política agraria común y en la política regional.

15. Transparencia

15.1. El CDR está de acuerdo en que las disposiciones comunitarias y las que se derivan de la legislación sobre el agua de los Estados miembros deben consolidarse en programas integrados. Ello contribuirá a la apertura, transparencia y responsabilidad a la hora de aplicar medidas y a hacer innecesarias otras iniciativas a nivel comunitario o a cualquier otro.

15.2. El Comité de las Regiones considera que el público debe tener derecho a conocer los resultados de las actividades de control del medio ambiente y a que éstos sean presentados de modo comprensible.

16. Cooperación entre la Comisión y las diversas regiones

16.1. Hay que crear un comité encargado de ayudar a la Comisión en la aplicación técnica de la directiva. En vista de que las autoridades locales y regionales en particular dependen de la regulación coherente de los

asuntos del agua, el CDR propone que las autoridades locales y regionales estén representadas en dicho comité.

16.2. También es preciso crear un foro de intercambio de experiencias. Por la misma razón, el CDR considera natural que las autoridades locales y regionales estén representadas en este foro.

17. Otras directivas

17.1. El CDR apoya la necesidad de coordinar las reglamentaciones existentes en el ámbito de las aguas incluyendo el proyecto de directiva relativo a la calidad ecológica en una directiva global sobre el agua. El CDR estima que es importante utilizar un concepto común en el ámbito de las aguas.

El Comité de las Regiones está de acuerdo en que se integre en la Directiva marco la Directiva 76/464/CEE, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

17.2. El Comité de las Regiones señala que la propuesta de Directiva debería conectarse más firmemente con otras directivas del ámbito de la política de aguas. En este sentido, la propuesta de Directiva no debería suponer un retroceso en lo que respecta a determinados requisitos materiales.

Bruselas, el 12 de marzo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER