

Informe Especial

Lucha contra la eutrofización en el mar Báltico: se requieren medidas adicionales y más eficaces



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4379-9	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/3694	QJ-AB-16-005-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-4391-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/59967	QJ-AB-16-005-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4378-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8060	QJ-AB-16-005-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Informe Especial**Lucha contra la
eutrofización en el mar
Báltico: se requieren
medidas adicionales
y más eficaces**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4,
párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización II (presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal) que está especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La auditoría fue dirigida por Ville Itälä, Miembro del Tribunal, asistido por Turo Hentilä, jefe de gabinete y Outi Grönlund, agregado de gabinete, Alain Vansilliette, gerente principal, María del Carmen Jiménez, jefe de tarea, y los auditores Krzysztof Zalega, Nils Odins, Zuzana Gullova, Tomasz Plebanowicz, Jean-François Hynderick y Vivi Niemenmaa.



De izquierda a derecha: T. Hentilä, V. Niemenmaa, A. Vansilliette, V. Itälä, M. d. C. Jiménez, T. Plebanowicz, K. Zalega y J.-F. Hynderick.

Apartados

Glosario y abreviaturas

I – IX Resumen

1 – 14 Introducción

1 – 5 El mar Báltico y la eutrofización

6 – 11 Instrumentos legales de la UE para combatir la contaminación del agua por nutrientes

12 – 14 Instrumentos presupuestarios de la UE disponibles para hacer frente a la contaminación del agua por nutrientes

15 – 17 Alcance y enfoque de la fiscalización

18 – 112 Observaciones

18 – 41 Aplicación por los Estados miembros de la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico

23 – 25 Progresos limitados en la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico

26 – 31 Los planes de los Estados miembros de reducción de los nutrientes carecen de ambición y de indicadores apropiados

32 – 36 Los planes o los marcos jurídicos de los Estados miembros visitados solo tienen en cuenta parcialmente las recomendaciones de la HELCOM

37 – 41 No se garantiza la fiabilidad de los datos de seguimiento sobre las aportaciones de nutrientes al mar Báltico

42 – 69 Eficacia de las acciones destinadas a reducir la contaminación por nutrientes procedente de las aguas residuales urbanas

46 – 54 Los Estados miembros no cumplen aún en su mayoría la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

55 – 57 Las depuradoras de aguas residuales cofinanciadas por la UE son eficaces, pero no siempre se garantiza su sostenibilidad

58 – 64 El seguimiento por la Comisión de la aplicación de la Directiva por los Estados miembros no tiene lugar a tiempo

65 – 69 El apoyo de la UE a Rusia y Bielorrusia podría ser eficaz en relación con los costes, pero su alcance es muy limitado en comparación con las necesidades y la ejecución de los proyectos dura un tiempo considerable

- 70 – 102 **Eficacia de las acciones destinadas a reducir la contaminación agrícola del agua generada por nutrientes**
- 75 – 83 La Directiva sobre los nitratos no se está aplicando de manera eficaz, a pesar del seguimiento relativamente satisfactorio efectuado por la Comisión
- 84 – 90 El mecanismo de condicionalidad ayuda a la aplicación de la Directiva sobre los nitratos y de otros requisitos de fertilización, pero no es totalmente eficaz
- 91 – 102 Las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la UE en el período 2007-2013 han tenido un efecto muy limitado en la reducción de la contaminación de masas de agua generada por nutrientes en los Estados miembros visitados
- 103 – 112 **Valor añadido de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico en la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico**
- 105 Una red de gobernanza compleja y un valor añadido difícil de evaluar
- 106 – 108 Los proyectos emblemáticos ayudan a la difusión de las buenas prácticas, pero aún no se ha demostrado su impacto en la reducción de nutrientes
- 109 – 112 Necesidad de que los programas operativos integren mejor la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico

113 – 128 Conclusiones y recomendaciones

- Anexo I — Objetivos de reducción de la aportación de nutrientes**
- Anexo II — Tendencias de aportación de nitrógeno y fósforo al mar Báltico por país**
- Anexo III — Consecución de los límites de aportación por subcuenca**
- Anexo IV — Concentración de nutrientes en el efluente de las depuradoras de aguas residuales de las principales ciudades de los Estados miembros de la UE ribereños del mar Báltico (2013)**
- Anexo V — Proyectos emblemáticos y de otro tipo importantes en la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico**

Respuestas de la Comisión

BSAP: Plan de acción del mar Báltico (véase el apartado 8).

Cuenca fluvial: Superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La demarcación es la parte de la cuenca fluvial correspondiente a un Estado miembro concreto.

Estado de las aguas: Expresión general para referirse al estado de una masa de agua superficial interior en función de su estado ecológico y químico. En el caso de las aguas marítimas, el estado de las aguas se corresponde con el estado medioambiental, basado en criterios diferentes a los de las aguas superficiales interiores.

Fuentes de contaminación: Existen dos fuentes principales de contaminación hídrica: fuentes difusas, que carecen de un punto específico de vertido; proceden principalmente de actividades agrícolas y forestales y de viviendas que no están conectadas a la red de alcantarillado; fuentes puntuales, que tienen un punto específico de vertido; se trata de vertidos de depuradoras de aguas residuales urbanas, de industrias y de piscifactorías.

HELCOM: Comisión de Helsinki (véase el apartado 8).

Masa hídrica: Volumen separado y significativo de agua superficial como un lago, un embalse, un arroyo, río o canal, aguas de transición o una franja de aguas costeras.

Principio de quien contamina paga: Principio definido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 191, apartado 2). En lo referente, por ejemplo, a las aguas residuales, implica que el responsable del vertido debe pagar por la contaminación causada (ejemplos: el servicio de tratamiento se incluye en el precio de las aguas residuales abonado por los hogares, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales o depuradoras pagan un canon por contaminación, etc.).

Programa de medidas: Parte del plan hidrológico de cuenca que establece las medidas necesarias para que las masas hídricas adquieran un buen estado, teniendo en cuenta las características de la demarcación hidrográfica. Deben diseñarse programas de medidas similares destinados a recuperar la calidad de las aguas marítimas.

I
El mar Báltico está circundado por ocho Estados miembros de la UE (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia) y por Rusia, y es uno de los mares más contaminados del mundo. Se considera que la lucha contra la eutrofización representa un reto significativo. La Directiva marco sobre la estrategia marina de 2008 tiene como objeto lograr el buen estado medioambiental de las aguas marinas de la UE para 2020 y, a fin de alcanzar sus objetivos, obliga a los Estados miembros a cooperar dentro de la región y las subregiones utilizando por ejemplo, cuando resulte conveniente y apropiado, las estructuras ya creadas en los convenios marítimos regionales. En el caso del mar Báltico, el convenio aplicable es el Convenio de Helsinki (administrado por la Comisión de Helsinki o HELCOM) y su Plan de acción del mar Báltico, que requiere la reducción de las cargas de nutrientes de los países firmantes.

II
En 2009, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico, una estrategia macrorregional destinada especialmente a fomentar la protección ambiental, incluida la reducción de las cargas de nutrientes, al promocionar una mayor cooperación entre países vecinos y soluciones innovadoras.

III
Las fuentes principales de las cargas de nutrientes que generan eutrofización son la agricultura y las aguas residuales urbanas. En el período 2007-2013, la contribución de la UE a proyectos de recogida y tratamiento de aguas residuales llevados a cabo en los cinco Estados miembros limítrofes con el mar Báltico que se benefician de las ayudas de la UE en este ámbito fue de 4 600 millones de euros. Las medidas de desarrollo rural centradas en los ocho Estados miembros ribereños del mar Báltico, incluida la protección de las aguas, representaron un total de 9 900 millones de euros.

IV
La fiscalización del Tribunal responde a la pregunta de si las acciones de la UE han resultado eficaces para ayudar a los Estados miembros a reducir las cargas de nutrientes que vierten al mar Báltico. La conclusión general es que estas medidas han logrado que se avance ligeramente hacia dicha reducción.

V
Los planes de los Estados miembros para la reducción de los nutrientes de HELCOM se basan en sus planes hidrológicos de cuenca, elaborados en virtud de lo previsto en la Directiva marco sobre el agua. Estos planes carecen de ambición, puesto que se centran en «medidas básicas» para la aplicación de Directivas de la UE relacionadas con actividades concretas que generan contaminación por nutrientes, principalmente las aguas residuales urbanas y la agricultura. En ellos se presta una menor atención a las medidas de control de las fuentes difusas de nutrientes y a la aplicación de «medidas complementarias» establecidas en la Directiva marco sobre el agua. Las medidas se establecen sin tener suficiente información y, además, tampoco disponen de objetivos ni de indicadores adecuados para evaluar los logros alcanzados en materia de reducción de las cargas de nutrientes vertidos en las aguas.

VI

Las acciones destinadas a reducir las cargas de nutrientes de aglomeraciones urbanas han conllevado una reducción de los nutrientes. Existen varias aglomeraciones que efectúan un tratamiento de las aguas residuales urbanas cuyas normas son más estrictas que las previstas en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Sin embargo, y a pesar de la significativa financiación aportada por la UE, la aplicación de esta Directiva en los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 está sufriendo retrasos. Además, no todos los Estados miembros del mar Báltico obligados a cumplir la Directiva en 2012 lo han conseguido. El seguimiento por la Comisión sobre la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros no ha tenido lugar a tiempo. En Rusia y en Bielorrusia las medidas de la UE relacionadas con las aguas residuales urbanas podrían resultar eficaces en relación con los costes, pero su alcance es muy limitado en comparación con las necesidades y la ejecución de los proyectos dura un tiempo considerable.

VII

La ejecución de la Directiva sobre los nitratos por los Estados miembros del mar Báltico no es totalmente eficaz. No se definen con precisión los ámbitos pertinentes y los requisitos fijados por los Estados miembros en sus programas de acción no son suficientemente estrictos. En cuanto a los requisitos de fertilización con nutrientes, el efecto disuasorio del mecanismo de condicionalidad resulta insuficiente, puesto que el nivel de incumplimiento sigue siendo elevado. Aunque todos los planes hidrológicos de cuenca incluyen medidas complementarias para la gestión de las cargas de nutrientes procedentes de la agricultura, no se han destinado de forma adecuada a los ámbitos en los que se necesitan. Además, ningún Estado miembro ha utilizado la opción prevista en la normativa de la UE que permite imponer la obligatoriedad de estas medidas para las explotaciones agrícolas de estas zonas.

VIII

La Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico está potenciando la importancia política del estado medioambiental y la cooperación regional de esta zona; sin embargo, por ahora resulta complicado calcular el valor añadido para la reducción de la aportación de nutrientes.

IX

Se presentan una serie de recomendaciones para mejorar la eficacia de las acciones destinadas a luchar contra la eutrofización del mar Báltico.

El mar Báltico y la eutrofización

01

El mar Báltico es uno de los más contaminados del mundo, y se considera que la eutrofización es su mayor reto¹. El mar Báltico está circundado por nueve países: ocho Estados miembros de la UE (Dinamarca, Alemania, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Finlandia y Suecia) y Rusia. Bielorrusia es otro país de gran extensión situado dentro de su cuenca fluvial.

02

La eutrofización es un proceso que tiene lugar cuando en una masa de agua se introduce un exceso de nutrientes, principalmente nitrógeno y fósforo, causado generalmente por la actividad humana. Una concentración elevada de nutrientes genera proliferaciones algales intensas y potencialmente tóxicas (véase la **fotografía 1**).

1 Agencia Europea de Medio Ambiente, *Nutrients in transitional, coastal and marine waters* (CSI 021). Evaluación publicada en marzo de 2013.



Fotografía 1: Aguas marinas eutróficas.

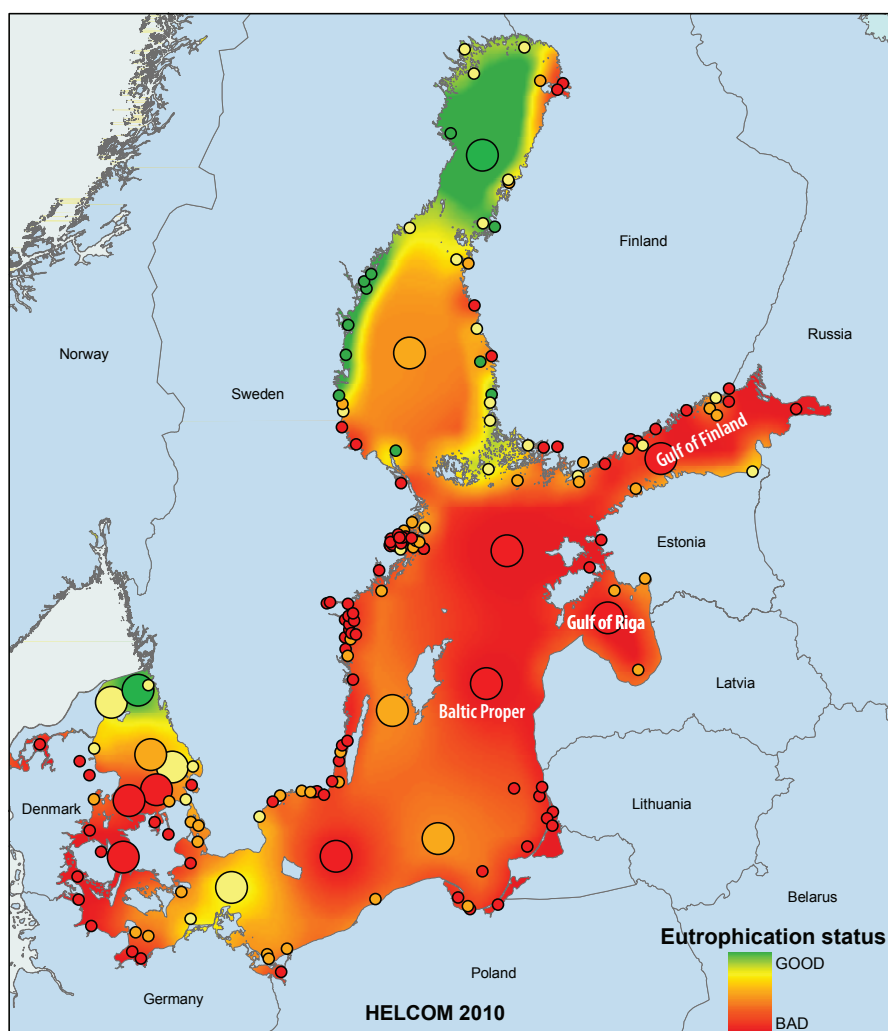
Fuente: HELCOM, fotografía de Samuli Korpinen.

03

La eutrofización puede disminuir significativamente la utilidad del mar al reducir la biodiversidad, deteriorar el atractivo visual de la costa y agotar las poblaciones de peces. Las subcuencas marinas más afectadas son el golfo de Finlandia, el golfo de Riga y la zona central de mayor profundidad del mar Báltico, el llamado «Báltico estricto» (véase el **gráfico 1**).

Gráfico 1

Eutrofización en el mar Báltico



Fuente: HELCOM. Pyhälä Minna, Frias Vega Manuel, Laamanen Maria, Fleming-Lehtinen Vivi, Nausch Günther y Norkko Alt, *What was the eutrophication status of the Baltic Sea in 2003-2007?, 2010.*

04

Las principales fuentes de nutrientes que se vierten al mar son las cargas hídricas procedentes del interior a través de los ríos y los vertidos directos desde la costa. Las cargas hídricas representan el 78 % del nitrógeno y el 95 % del fósforo que entran en total en el mar Báltico². Las dos fuentes más importantes de las cargas hídricas de nutrientes son las fuentes difusas, principalmente la agricultura (45 % del nitrógeno total y 45 % del fósforo total), y las fuentes puntuales, principalmente las aguas residuales urbanas (12 % del nitrógeno total y 20 % del fósforo total)³.

05

El cambio climático presenta dos desafíos adicionales. En primer lugar, se prevé que unos inviernos más cortos y más húmedos provoquen una reducción de las capas de nieve y de hielo y, por consiguiente, una mayor escorrentía de las cuencas fluviales de los ríos. Esta situación generará un aumento de las cargas de nutrientes vertidas al mar, lo que empeorará la eutrofización⁴. En segundo lugar, el incremento de las temperaturas marinas ofrecerá mejores condiciones para el crecimiento de las proliferaciones algales, además de dar lugar a un período de crecimiento más prolongado.

Instrumentos legales de la UE para combatir la contaminación del agua por nutrientes

06

La calidad de las aguas marinas de la UE se rige por la Directiva marco sobre la estrategia marina de 2008⁵, cuyo objetivo es garantizar el buen estado medioambiental de las aguas marítimas de la UE para 2020. Esta Directiva se encuentra todavía en una fase inicial de aplicación: los Estados miembros debían informar a la Comisión, antes de octubre de 2012, de su definición de «buen estado medioambiental de las aguas marinas» utilizando los descriptores propuestos en la Directiva (uno de ellos es la eutrofización) y una evaluación inicial del estado de sus aguas marinas, así como sus objetivos medioambientales e indicadores correspondientes.

07

La aplicación de la Directiva compete a los Estados miembros, que al final de 2015 tenían que elaborar un programa de medidas para conseguir un buen estado medioambiental. Estos programas deben enviarse a la Comisión antes de marzo de 2016. Como principio general, los Estados miembros han de basarse en los objetivos y en las actividades de los convenios marítimos regionales existentes.

- 2 HELCOM, *Updated Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5.5)* — 2015 (datos de 2010).
- 3 HELCOM, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5)* — 2011 (datos de 2006).
- 4 BACC II Author Team, *Second Assessment of Climatic Change for the Baltic Sea Basin*, Regional Climate Studies, Springer International Publishing, 2015.
- 5 Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

Introducción

08

En 1974 se firmó un convenio regional para el mar Báltico, el Convenio de Helsinki sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico. Actualmente, sus signatarios son Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia, Rusia, Suecia y la Unión Europea. En 2007 la Comisión de Helsinki (HELCOM), que administra dicho Convenio, propuso el Plan de acción del mar Báltico (BSAP) a fin de conseguir que recupere su buen estado medioambiental para 2021. Los signatarios aprobaron dicho plan.

09

La clave para lograr el buen estado medioambiental de las aguas marinas es la buena calidad del agua de los ríos que desembocan en ellas. La Directiva marco sobre el agua de 2000⁶ ofrece un marco para la protección de las aguas interiores, en transición y costeras. Su finalidad es garantizar el buen estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas para 2015, y en casos excepcionales para 2021 o 2027. Primeramente se pidió a los Estados miembros que diseñaran planes hidrológicos de cuenca antes de diciembre de 2009, en los que identificarán masas de agua que podrían no lograr este objetivo para 2015 y especificarán las presiones más importantes a las que estaban sujetas. De forma similar a la Directiva marco sobre la estrategia marina, estos planes hidrológicos de cuenca incluyen un programa de medidas destinadas a contribuir al logro de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua.

10

Estos programas deben incluir, como mínimo, las medidas necesarias para una aplicación plena de las Directivas ya existentes en materia de preservación de la calidad del agua y otras medidas declaradas obligatorias en la Directiva marco sobre el agua (sobre todo las dirigidas a controlar las fuentes de contaminación difusa)⁷. Entre las Directivas ya existentes cabe citar en concreto las siguientes:

- la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas de 1991⁸, relativa a la recogida y el tratamiento de aguas residuales de aglomeraciones,
- la Directiva sobre los nitratos de 1991⁹, relativa a la adopción de medidas destinadas a garantizar que los agricultores de zonas agrícolas que generan o pueden generar contaminación hídrica por nitratos (conocidas como «zonas vulnerables a los nitratos») respetan los requisitos mínimos sobre el empleo de fertilizantes nitrogenados.

11

Por último, el Consejo Europeo adoptó en 2009 la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico. Esta Estrategia aborda diferentes objetivos, que se dividen en tres apartados: «salvar el mar», «conectar la región» y «aumentar la prosperidad». Uno de los subobjetivos del apartado «salvar el mar» es lograr un agua clara en el mar Báltico, y en él se incluyen los objetivos fijados en la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico relacionados con la reducción de la aportación de nutrientes. La acción de la UE está destinada a promover la cooperación entre países vecinos, tanto sus Estados miembros como terceros países.

- 6 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).
- 7 Artículo 11, apartado 3, letra h), de la Directiva marco sobre el agua.
- 8 Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991, p. 40).
- 9 Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

Instrumentos presupuestarios de la UE disponibles para hacer frente a la contaminación del agua por nutrientes

12

Existe la posibilidad de utilizar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión incluido en la política de cohesión¹⁰ para cofinanciar proyectos de infraestructura en materia de aguas residuales como parte de los programas operativos de los Estados miembros. En el período 2007-2013, la contribución total de la UE para proyectos de recogida y tratamiento de aguas residuales en los Estados miembros que limitan con el mar Báltico¹¹ fue de 4 600 millones de euros: Polonia, 3 400 millones de euros; Letonia, 600 millones de euros; Lituania, 400 millones de euros; Estonia, 200 millones de euros; y Alemania, 40 millones de euros.

13

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural¹² puede utilizarse para financiar varias medidas de los programas de desarrollo rural con un posible impacto directo o indirecto sobre la calidad del agua (principalmente medidas relacionadas con la «mejora del medio ambiente y del entorno rural»¹³). Para este tipo de medidas, en el período 2007-2013 se destinaron 9 900 millones de euros a los ocho Estados miembros ribereños del mar Báltico¹⁴. No se dispone de la cifra que se asignó específicamente a la protección del agua.

14

En cuanto a los países no pertenecientes a la UE, la política europea de vecindad ofrece a Rusia y a Bielorrusia una serie de oportunidades para cooperar en materia de medio ambiente. Entre ellas se incluyen la vertiente no nuclear de la Asociación Medioambiental de la Dimensión Septentrional, a la que la UE ya ha destinado 44 millones de euros, la asistencia bilateral o regional y la cooperación transfronteriza, para las cuales la UE ha facilitado 14,5 millones de euros y 3,5 millones de euros respectivamente en el período comprendido entre 2003 y 2013¹⁵.

10 Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25); y Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

11 Para los cuatro Estados miembros que entraron en la UE en 2004 y para los *Länder* alemanes de la cuenca hidrográfica del mar Báltico. Los otros tres Estados miembros con costa en el mar Báltico (Dinamarca, Finlandia y Suecia) no recibieron fondos de la UE para proyectos relacionados con las aguas residuales.

12 Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1) y Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

13 Segundo eje de los programas de desarrollo rural 2007-2013. Dentro de este eje, algunos de los principales aspectos a tener en cuenta son la biodiversidad, la gestión de lugares NATURA 2000, medidas relacionadas con la Directiva marco sobre el agua, la protección del agua y del suelo y la mitigación del cambio climático.

14 Polonia (4 400 millones de euros), Finlandia (1 500 millones de euros), Suecia (1 300 millones de euros), Alemania (1 100 millones de euros), Lituania (600 millones de euros), Letonia (400 millones de euros), Dinamarca (300 millones de euros) y Estonia (300 millones de euros).

15 Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Cantidades de los fondos de la UE destinadas a Rusia y a Bielorrusia a través del programa TACIS y del IEVA a finales de 2013.

Alcance y enfoque de la fiscalización

15

En esta fiscalización, el Tribunal examinó la medida en la que se han reducido las cargas de nutrientes vertidas al mar Báltico, además de evaluar la eficacia de las acciones de la UE llevadas a cabo por los Estados miembros a fin de lograr estas reducciones. Se plantearon las siguientes preguntas de auditoría:

- a) ¿Han logrado los Estados miembros en términos generales un resultado satisfactorio de reducción de las aportaciones de nutrientes al mar Báltico?
- b) ¿Han resultado eficaces las medidas de la UE sobre aguas residuales urbanas para reducir la contaminación por nutrientes del mar Báltico?
- c) ¿Han resultado eficaces las medidas de la UE sobre agricultura para reducir la contaminación por nutrientes del mar Báltico?
- d) ¿Ha ofrecido la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico valor añadido a las medidas actuales de reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico?

16

Nuestras preguntas se respondieron en función de las pruebas de auditoría recabadas por las siguientes vías:

- Examen de las medidas de la UE destinadas a reducir la contaminación generada por la agricultura en Finlandia, Letonia y Polonia, mientras que las medidas de la UE destinadas a reducir la contaminación procedente de las aguas residuales urbanas solo se examinaron en Letonia y en Polonia (en concreto, tres depuradoras en el primer país y siete en el segundo), puesto que Finlandia no había recibido fondos de la UE para este fin (véase la **nota al pie 11**). El apoyo ofrecido por la UE a proyectos relacionados con las aguas residuales de Rusia y de Bielorrusia se analizó sobre la base de documentos que posee la Comisión.
- Análisis de los datos de rendimiento de dieciocho depuradoras más de aguas urbanas en las principales ciudades de la cuenca fluvial del mar Báltico.
- Envío de cuestionarios a los cinco Estados miembros del mar Báltico que no se visitaron (Dinamarca, Alemania, Estonia, Lituania y Suecia), en los que se preguntó por sus planes para aplicar los objetivos de la HELCOM de reducción de los nutrientes.
- Análisis de documentos y entrevistas con personal de la Comisión, la Secretaría de la HELCOM y expertos del Baltic Nest Institute¹⁶.
- Entrevistas con representantes de la entidad fiscalizadora superior de Estonia, que llevó a cabo una fiscalización similar en su país.

17

Los criterios empleados para responder a las preguntas se elaboraron a partir de la legislación, de las directrices de la Comisión y de los acuerdos de la HELCOM, así como de fiscalizaciones previas del Tribunal sobre la protección del agua¹⁷, y se explican en mayor detalle en las diferentes secciones de este informe.

16 El Baltic Nest Institute es una alianza internacional de investigación entre el Centro sobre el mar Báltico de la Universidad de Estocolmo, la Agencia sueca para la gestión del medio marino y del agua, la Universidad de Aarhus y el Instituto Finlandés del Medio Ambiente, que combina competencias de todas las disciplinas pertinentes de la gestión del ecosistema marino. Sus productos se elaboran especialmente en colaboración con la HELCOM.

17 En concreto: Informe Especial n.º 3/2009 sobre la eficacia del gasto en medidas estructurales en el ámbito del tratamiento de aguas residuales para los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006; Informe Especial n.º 4/2014 «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial», Informe Especial n.º 2/2015 «Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales» y, por último, Informe Especial n.º 23/2015 «Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer» (<http://eca.europa.eu>).

Aplicación por los Estados miembros de la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico

18

En virtud de lo previsto en la Directiva marco sobre la estrategia marina, los Estados miembros tienen que diseñar un programa de medidas para diciembre de 2015 a más tardar. La evaluación realizada por la Comisión de los informes presentados por los Estados miembros del mar Báltico¹⁸ concluye que solo uno de ellos (Finlandia) ha fijado objetivos cuantificados para las descargas de nutrientes, que son la principal causa de la eutrofización (véase el apartado 6). En ausencia de este tipo de objetivos, la Comisión considera como buena práctica emplear los objetivos del Plan de acción del mar Báltico de la HELCOM (véanse los apartados 7 y 8). Examinamos la fase actual de la aplicación de este Convenio, ya que puede servir de base a futuros programas de medidas.

19

En 2007, los países signatarios de la HELCOM acordaron dos instrumentos principales para luchar contra la eutrofización:

- El Plan de acción del mar Báltico, que incluye un programa de reducción de nutrientes que asigna a cada país objetivos definidos a nivel de subcuenca en relación con su aportación media en el período de referencia 1997-2003. Se pidió a cada país que elaborara su propio plan de reducción de los nutrientes antes de finales de 2009, con el fin de lograr estos objetivos para 2021. Las cifras utilizadas, que se consideraban provisionales, se determinaron mediante un modelo científico¹⁹.
- La aplicación de las prácticas recomendadas por la HELCOM para proteger las aguas de la contaminación generada por diversas actividades, incluida la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, el empleo de fosfatos en detergentes y el uso de fertilizantes en la agricultura.

20

En 2013 se revisó el programa de reducción de nutrientes del Plan de acción del mar Báltico con arreglo a un nuevo conjunto de datos más completo y a un enfoque de modelización mejorado²⁰. Los países signatarios acordaron reducir la aportación anual de nitrógeno vertida al mar en un 13 % (118 134 toneladas/año) y la aportación de fósforo en un 41 % (15 178 toneladas/año), en comparación con las aportaciones del período de referencia (910 344 toneladas/año y 36 894 toneladas/año respectivamente). Asimismo, acordaron contribuir a este objetivo mediante la reducción de sus propias aportaciones anuales de nitrógeno y de fósforo en 89 260 toneladas/año y 14 374 toneladas/año respectivamente, de forma desglosada por subcuenca, mientras que el resto de reducciones necesarias procederían principalmente del transporte marítimo y de países no signatarios²¹.

18 SWD(2014) 49 final, de 20 de febrero de 2014, adjunto al informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulado «Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) — Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea».

19 Modelo SANBALT, creado por el programa de investigación MARE en Suecia (profesor Wulff et al del Baltic Nest Institute, 2007).

20 Declaración de la reunión ministerial de la HELCOM, Copenhague, octubre de 2013.

21 Los países no signatarios que contribuyen significativamente a las aportaciones de nutrientes vertidas al mar Báltico son Bielorrusia, la República Checa y Ucrania. Las reducciones esperadas de estos países se basan en el Protocolo de Gotemburgo.

21

El grado de esfuerzo que deben realizar los diferentes países depende en gran medida de su ubicación (si limitan con subcuencas del mar Báltico más o menos afectadas por la eutrofización) y de las reducciones acometidas en el pasado²². Esto significa que las reducciones impuestas a Dinamarca, Finlandia y Suecia eran limitadas y estaban sumamente concentradas en las subcuencas en que más necesarias eran, mientras que para Lituania, Polonia y Rusia se necesitaban reducciones significativas (véase el **anexo I**).

22

Examinamos si los Estados miembros habían:

- progresado en la reducción de las descargas de nutrientes en el mar Báltico,
- adoptado planes de reducción de nutrientes adecuados, con los indicadores correspondientes para controlar su cumplimiento,
- aplicado las recomendaciones de la HELCOM en materia de reducción de nutrientes,
- preparado datos de seguimiento fiables.

Progresos limitados en la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico

23

Los datos recientes sobre las descargas anuales al mar Báltico durante el período 1995-2012²³ muestran una disminución de la aportación de nitrógeno (9 %) y de fósforo (14 %). Los **gráficos 2 y 3** presentan una comparación entre las aportaciones de nitrógeno y de fósforo de 2012 y las aportaciones del período de referencia por cada país. Hay tres países que muestran una tendencia de reducción de ambos nutrientes (Dinamarca, Polonia y Suecia), mientras que otros dos (Letonia y Rusia) han aumentado sus aportaciones. En el resto de países, solo se observó una tendencia de reducción en uno de los nutrientes. En el **anexo II** se presentan los datos detallados.

- 22 Declaración de la reunión ministerial de la HELCOM, «Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs (MAI) and updated Country Allocated Reduction Targets (CART) of the Baltic Sea Action Plan», 2013.
- 23 Datos presentados en la 48.ª reunión de los jefes de delegación de la HELCOM celebrada los días 10 y 11 de junio de 2015 en Tallin. El gestor de datos considera que las cifras sobre las aportaciones de nutrientes de 2012 se han visto afectadas por la incertidumbre (valor aceptado como criterio).

Gráfico 2

Comparación entre las aportaciones de nitrógeno del período de referencia y de 2012

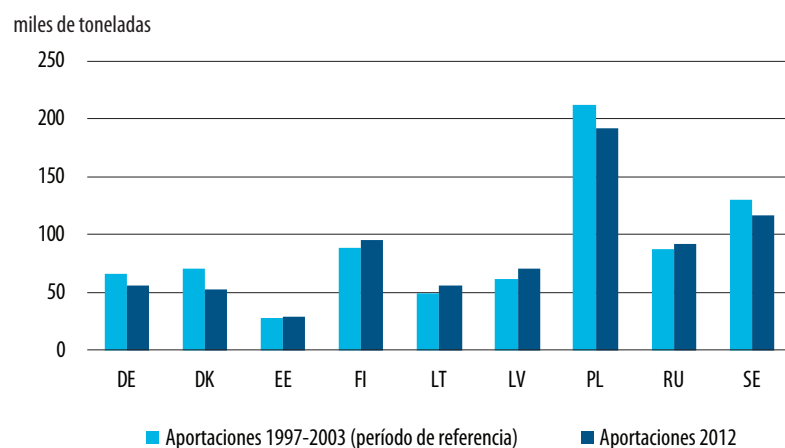
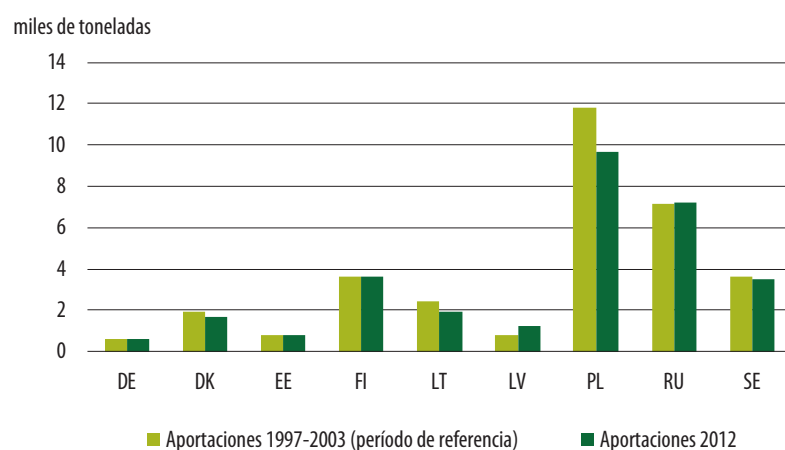


Gráfico 3

Comparación entre las aportaciones de fósforo del período de referencia y de 2012



Fuente: TCE a partir de los datos presentados en la 48.ª reunión de los jefes de delegación de la HELCOM celebrada los días 10 y 11 de junio de 2015 en Tallin.

24

Sin embargo, los datos de la HELCOM de 2012 indican que ninguno de los países signatarios ha logrado las reducciones necesarias en todas las subcuencas marinas afectadas por la eutrofización (el Báltico estricto, el golfo de Finlandia y el golfo de Riga), aunque parte de sus reducciones de nutrientes están relacionadas con subcuencas para las que no se había requerido reducciones (los estrechos daneses y el mar de Botnia) (véase el **anexo III**).

25

Según los últimos análisis de la HELCOM, se ha observado una tendencia de reducción de las cargas de nitrógeno y de fósforo de fuentes de contaminación puntuales, mientras que las aportaciones de nitrógeno y de fósforo de las actividades agrícolas se mantuvieron estables o aumentaron entre 1994 y 2008²⁴. La información más reciente presentada ante el Parlamento Europeo y ante el Consejo en el último informe sobre la aplicación de la Directiva sobre los nitratos (período 2008-2011)²⁵ muestra una reducción de los nutrientes en el suelo agrícola y una ligera disminución de la concentración de nitratos en las aguas superficiales²⁶. Sin embargo, parece que esta mejora aún no ha afectado a la eutrofización de las aguas costeras ni ha provocado una reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico. Cabe señalar la posibilidad de que deban pasar varios años hasta que la reducción de la aplicación de nutrientes a la tierra genere una disminución de la aportación de nutrientes al mar.

Los planes de los Estados miembros de reducción de los nutrientes carecen de ambición y de indicadores apropiados

26

En los tres Estados miembros visitados, el plan de reducción de los nutrientes era un documento político de alto nivel que no fijaba objetivos cuantificados de reducción de los nutrientes desglosados por tipo de fuente de contaminación, actividad y zona geográfica. Los otros cinco Estados miembros han adoptado planes similares de reducción de los nutrientes. Polonia ha manifestado sus reservas sobre estos objetivos nacionales de reducción de los nutrientes y aún no ha adoptado un plan concreto oficialmente²⁷.

27

Todos los Estados miembros del mar Báltico dependen del programa de medidas incluido en sus planes hidrológicos de cuenca, previsto en la Directiva marco sobre el agua como principal instrumento de planificación para lograr los objetivos de reducción de los nutrientes de la HELCOM. De hecho, el logro de un buen estado para las aguas interiores, de conformidad con la Directiva marco sobre el agua, requiere una reducción significativa de las cargas de nutrientes presentes en los ríos que desembocan en el mar Báltico, a fin de contribuir al logro de los objetivos de reducción de los nutrientes de la HELCOM.

24 HELCOM, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5)* — 2011.

25 Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE 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 2008-2011 [COM(2013) 683 final], 4 de octubre de 2013.

26 El contenido de nutrientes en suelo agrícola ha disminuido en todos los Estados miembros del mar Báltico, excepto Alemania y Polonia. La concentración de nitratos en las aguas superficiales se ha reducido o se ha mantenido estable en todos los Estados miembros del mar Báltico, excepto Letonia, aunque datos más recientes indican una disminución también en este Estado miembro.

27 La Inspección Principal para la Protección del Medio Ambiente de Polonia elaboró en 2010 el Programa nacional para la aplicación del Plan de acción del mar Báltico, que se actualizó en 2013, pero el Gobierno polaco aún no lo ha adoptado.

28

Según algunos Estados miembros, limitarse a conseguir el buen estado que requiere la Directiva marco sobre el agua no resulta suficiente para lograr los objetivos de la HELCOM en materia de fósforo. En el caso de Polonia, los expertos y las autoridades medioambientales²⁸ han indicado que a fin de lograr los objetivos de la HELCOM se requiere una reducción de la concentración de fósforo del agua de los ríos Óder y Vístula hasta 0,07-0,08 mg/l, aproximadamente el nivel natural, lo que significa que no se puede verter ninguna cantidad de fósforo a los ríos. Según las autoridades nacionales, este análisis también resulta de aplicación en el caso de Alemania y de Lituania. Por consiguiente, deberán realizarse esfuerzos adicionales para reducir las cargas de fósforo vertidas al mar y cumplir así los objetivos de la HELCOM.

29

En cuanto a las cargas de nutrientes, los planes hidrológicos de cuenca de 2009 y los programas de medidas correspondientes²⁹ examinados por el Tribunal incluyen principalmente medidas básicas para la aplicación de directivas específicas de la UE en el caso de que aún no se hayan aplicado por completo. En el momento en que adoptaron sus planes hidrológicos, Estonia, Letonia y Polonia aún no habían aplicado plenamente la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y se beneficiaban de un período transitorio (véase el apartado 44). Estos planes hidrológicos también incluyen medidas de control de la contaminación difusa (véase el apartado 10), que sin embargo ya estaban en vigor antes de la aprobación de los planes, y medidas complementarias que se cofinanciarán principalmente con el presupuesto de la UE y que van más allá de los requisitos de estas Directivas, pero que están relacionados casi exclusivamente con la agricultura.

30

Estos planes hidrológicos de cuenca tenían varias insuficiencias:

- una identificación de las fuentes de contaminación y una clasificación del estado de las aguas incompletas, en concreto una cuantificación insuficiente de las aportaciones de nutrientes a nivel de masa de agua o de subcuenca fluvial, lo que implica que los planes no constituyen una base sólida para fijar objetivos y focalizar las medidas,
- la ausencia de una definición sistemática de medidas correctoras a nivel de masa de agua o de subcuenca, así como de objetivos específicos de resultados para las diferentes medidas (número de hectáreas en las que se deberá aplicar la medida) y de desgloses de los costes generales estimados para cada medida. Estos datos resultan necesarios para garantizar la eficacia de las medidas en relación con los costes a la hora de reducir las aportaciones de nutrientes vertidos al mar Báltico y de gestionar los recursos financieros, especialmente la financiación de la UE,
- una falta de objetivos e indicadores de las reducciones de nutrientes que se espera conseguir con las diferentes medidas, desglosados por tipo de fuente de contaminación, sector de actividad y área geográfica, es decir, cuenca, subcuenca y masa de agua³⁰.

La Comisión³¹ y el Tribunal³² ya han hecho hincapié en deficiencias similares de otros planes hidrológicos de cuenca.

28 Los ríos Óder y Vístula forman parte de la cuenca fluvial del mar Báltico y abarcan aproximadamente el 93 % de territorio polaco. El dictamen de los expertos es el resultado de un estudio elaborado en 2012 a petición de la Inspección Principal para la Protección del Medio Ambiente, titulado «Verification of thresholds for assessing the ecological condition of rivers and lakes as regards physical-chemical elements taking into account characteristic conditions for particular types of water», p. 180 (García *et al.*, 2012).

29 Kymijoki-Suomenlahti, demarcación hidrográfica occidental (Finlandia), Daugava, Lielupe, Venta y Gauja (Letonia) y Vístula y Óder (Polonia) que desembocan en las subcuencas marinas del golfo de Finlandia, del golfo de Riga y del Báltico estricto.

30 Se han definido objetivos e indicadores para las reducciones de nutrientes en Dinamarca, en uno de los *Länder* alemanes del mar Báltico y en un plan hidrográfico de cuenca de Finlandia. En Letonia, todos los planes hidrográficos indican la reducción de nutrientes de las aguas residuales urbanas que se espera conseguir.

31 Documento SWD(2012) 379 final adjunto al informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) Planes hidrológicos de cuenca, 14 de noviembre de 2012.

32 Informe Especial n.º 4/2014 del Tribunal e Informe Especial n.º 23/2015.

31

También se observó que, aunque los Estados miembros deben evaluar los progresos registrados en el cumplimiento de la Directiva marco sobre el agua en función del porcentaje de masas de agua en buen estado en cada cuenca fluvial, no se les requiere que fijen objetivos subyacentes, como la reducción de las aportaciones de nutrientes (u otros elementos que no son pertinentes en esta fiscalización, como la reducción de aportaciones contaminantes específicos). Por lo tanto, no puede determinarse la contribución de las medidas de los planes hidrológicos de cuenca a la reducción de los nutrientes vertidos al mar Báltico.

Los planes o los marcos jurídicos de los Estados miembros visitados solo tienen en cuenta parcialmente las recomendaciones de la HELCOM

32

En cuanto al tratamiento de las aguas residuales urbanas, la HELCOM ha formulado recomendaciones para sus países signatarios que van más allá de los requisitos de las Directivas de la UE. Las más importantes se recogen en el **recuadro 1**.

Recuadro 1

Recomendaciones de la HELCOM sobre tratamiento de aguas residuales por encima de las exigencias de las Directivas de la UE

La recomendación **28E/5** (2007) propone buenas prácticas para:

- la creación y el mantenimiento de sistemas de alcantarillado;
- el tratamiento del fósforo de las aguas residuales urbanas en función del tamaño de la planta, por ejemplo, al recomendar un máximo de 0,5 mg/l en el efluente vertido por las depuradoras de agua de más de 10 000 EH, aunque la norma de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas es de 1 mg/l.

La recomendación **28E/7** (2007) propone normas de empleo de polifosfatos en los detergentes, que los países signatarios deberán introducir gradualmente con arreglo a calendarios nacionales. Los países signatarios deben:

- limitar el contenido total de fósforo en los detergentes para ropa;
- investigar la posibilidad de sustituir los polifosfatos en los detergentes para lavavajillas.

33

Ninguno de los tres Estados miembros visitados había incorporado estas recomendaciones de la HELCOM en su marco jurídico. En concreto, ninguno de ellos había introducido límites obligatorios del contenido de fosfato de los detergentes para ropa antes de la fecha aplicable a todos los Estados miembros (30 de junio de 2013)³³, ni tampoco había aplicado todavía límites para los detergentes para lavavajillas (recomendación 28E/7).

34

En Finlandia, los límites para el fosfato de las depuradoras de aguas residuales se aplican principalmente a través de un sistema de permisos medioambientales. Dependiendo del estado medioambiental de la masa de agua, estos permisos pueden ser más estrictos que los requisitos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en lo tocante a las concentraciones de nitrógeno y de fósforo en los efluentes de depuradoras de aguas residuales, pudiendo ir incluso más allá de la recomendación de la HELCOM³⁴. En Letonia y en Polonia, la recomendación de la HELCOM no está incluida en los permisos medioambientales de los operadores de depuradoras. Sin embargo, durante la fiscalización se encontraron depuradoras que aplican las recomendaciones de la HELCOM en ambos países (una de tres en Letonia y cuatro de siete en Polonia).

35

En cuanto a la agricultura, la HELCOM ha recomendado que se aplique un límite de 25 kg/ha/año para el fósforo procedente del estiércol aplicado al suelo agrícola (recomendación 28E/4 de la HELCOM de 2007). Sin embargo, en los Estados miembros visitados, ni la legislación ni los requisitos mínimos para fertilizantes y plaguicidas³⁵ de determinadas medidas de desarrollo rural, ni tampoco las medidas de control de la contaminación difusa en los planes hidrológicos de cuenca, imponían este tipo de límites para el empleo de fósforo en los fertilizantes (véase el apartado 29). En el resto de Estados miembros ribereños del mar Báltico, solo Estonia, Suecia y Alemania han introducido actos legislativos que limitan el empleo de fósforo en los fertilizantes, pero no son tan estrictos como los recomendados por la HELCOM³⁶.

33 Reglamento (UE) n.º 259/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 648/2004 en lo que se refiere al uso de fosfatos y otros compuestos de fósforo en detergentes para lavavajillas automáticos y para ropa destinados a los consumidores (DO L 94 de 30.3.2012, p. 16).

34 Todos los permisos medioambientales para depuradoras de aglomeraciones de entre 160 y 16 900 EH en el sur y en el sudoeste de Finlandia emitidos en 2014 fijaban límites para el fósforo que eran al menos igual de estrictos que los de la recomendación 28E/5 de la HELCOM.

35 Requisitos de los programas de desarrollo rural que deben respetar los agricultores que reciban pagos agroambientales (además de cumplir las normas obligatorias de condicionalidad).

36 F. Amery (ILVO) y O.F. Schoumans (Alterra Wageningen UR), *Agricultural Phosphorus legislation in Europe*, abril de 2014.

Observaciones

36

Los tres Estados miembros visitados justifican la falta de aplicación de esta recomendación argumentando que sus suelos son pobres en fósforo o que la aplicación media de este elemento para el suelo agrícola es bastante reducida. Sin embargo, se observó que, según datos sobre el empleo de fósforo, las cantidades aplicadas en algunos lugares pueden superar la cantidad recomendada por la HELCOM, que algunos suelos son ricos en fósforo y que la escorrentía es elevada³⁷. La recomendación 28E/4 de la HELCOM también se refiere a los permisos ambientales para explotaciones agrícolas con más de 40 000 unidades de aves de corral, 2 000 cerdos, 750 cerdas o 400 unidades de ganado. Todos los Estados miembros del mar Báltico requieren un permiso medioambiental para las explotaciones de cerdos y de aves de corral, ya que se trata también de un requisito de la Directiva de la UE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación³⁸, si bien Polonia no lo solicita en el caso de explotaciones ganaderas con más de 400 unidades de ganado. Sin embargo, en Finlandia y en Letonia se requieren este tipo de permisos para todas las explotaciones ganaderas con un número de animales muy inferior a los umbrales recomendados por la HELCOM.

No se garantiza la fiabilidad de los datos de seguimiento sobre las aportaciones de nutrientes al mar Báltico

37

Las autoridades nacionales de cada país signatario efectúan un seguimiento de las aportaciones de nutrientes al mar Báltico a través de los ríos, de los arroyos y de las descargas directas, y se lo comunican anualmente a la HELCOM. Se llevan a cabo mediciones en la desembocadura de los ríos que vierten al mar Báltico mediante una metodología estandarizada elaborada por la HELCOM. Estos datos anuales muestran la contaminación hídrica total vertida al mar, independientemente del tipo de fuente de contaminación y del país de origen de la carga. Cada seis años se notifican las aportaciones transfronterizas de nitratos y fósforo procedentes de cada Estado.

38

También se comunican cada seis años las aportaciones de nutrientes por tipo de fuente de contaminación y por sector de actividad³⁹. Estos datos son especialmente útiles para evaluar las tendencias de las aportaciones de nutrientes generadas por los diferentes sectores de actividad, y son esenciales para fijar medidas eficaces en relación con los costes que deberán aplicarse en cada sector.

39

La fiscalización mostró que, con el fin de lograr los objetivos de la HELCOM, se realizan estimaciones de la contaminación difusa utilizando una metodología común a nivel nacional, pero no a niveles inferiores como el de cuenca fluvial, subcuenca o masa de agua. Además, se observó que las cifras de la HELCOM no concuerdan con las estimaciones realizadas por cada Estado miembro al elaborar sus planes hidrológicos de cuenca con arreglo a lo previsto en la Directiva marco sobre el agua utilizando diferentes metodologías.

37 En Finlandia, la cantidad media de fósforo aplicado es de aproximadamente 10 kg/ha/año, aunque en algunas zonas supera los 25 kg/ha/año [Fuente: *Report on the implementation of HELCOM Recommendations within the competence of HELCOM LAND adopted since HELCOM BSAP (2007)*, p. 10]. En Polonia, el empleo de fertilizantes minerales fosforados ha aumentado hasta estabilizarse en los 25 kg/ha/año (Fuente: *Report on the state of the environment in Poland in 2008*, GIOS 2010). Al menos el 20 % del terreno agrícola utilizado tenía suelos con un contenido medio de fósforo elevado o muy elevado (Fuente: *Monitoring of the chemistry of Polish arable soils*, Regional Agrochemical Station of Lublin, 2005).

38 Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24 de 29.1.2008, p. 8), sustituida por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

39 Esta evaluación detallada de las diferentes fuentes de contaminación se conoce como «enfoque de distribución de las fuentes» (*Comprehensive Waterborne Pollution Load Compilations-PLC*) y cuantifica las descargas hídricas procedentes de fuentes puntuales (aglomeraciones, industrias y piscifactorías) y de fuentes difusas (agricultura, silvicultura gestionada, deposición atmosférica, viviendas aisladas y aguas pluviales), así como las pérdidas naturales para las aguas superficiales interiores.

40

Por ejemplo, las cantidades sobre la contaminación difusa de los planes hidrológicos de cuenca de Letonia son inferiores a las cifras correspondientes que figuran en la base de datos de la HELCOM y que se refieren al mismo año. Esta inconsistencia afecta además a los datos sobre la contaminación transfronteriza. Además, los datos sobre el seguimiento de los planes hidrológicos de cuenca muestran una mejora de la concentración de nutrientes en las aguas superficiales durante el período 2006-2013, mientras que los datos de la HELCOM reflejan un aumento de las cargas de nutrientes procedentes de dicho país y vertidas en el mar Báltico. En el caso de Polonia, la evaluación del estado de las aguas costeras y de transición durante el período 2010-2013 realizada para los fines de los planes hidrológicos de cuenca no muestra mejoras en lo relativo a las concentraciones de nutrientes, mientras que los datos presentados por la HELCOM reflejan una reducción continuada de la carga de nutrientes.

41

Estas incoherencias aparentes plantean dudas sobre la fiabilidad de los datos de seguimiento, especialmente en lo relativo a las cifras sobre la contaminación transfronteriza y la contaminación difusa. A esta misma conclusión ha llegado un grupo de expertos de la HELCOM, que instó a los Estados miembros a ofrecer información sobre las reducciones de la carga de nutrientes que se espera lograr con la aplicación de la Directiva marco sobre el agua⁴⁰.

Eficacia de las acciones destinadas a reducir la contaminación por nutrientes procedente de las aguas residuales urbanas

42

Las aguas residuales urbanas representan aproximadamente el 90 % de todas las fuentes de contaminación puntuales. Parte de esta contaminación procede de Rusia y de Bielorrusia, países no sujetos al Derecho de la UE.

43

En los Estados miembros, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas dispone que todas las aglomeraciones⁴¹ de más de 2 000 EH⁴² deben disponer de sistemas colectores o, si no se pudiera justificar su instalación, de sistemas individuales o de otro tipo que sean adecuados para ofrecer el mismo nivel de protección medioambiental (artículo 3). Antes de descargar en una masa de agua, las aguas residuales deben someterse a un tratamiento secundario que reduzca la concentración de contaminación orgánica⁴³ por debajo de un nivel determinado (artículo 4). Además, en las zonas sensibles, las aguas residuales deben someterse a un tratamiento más riguroso. Cuando la sensibilidad deriva de la eutrofización real o potencial, los Estados miembros pueden elegir entre dos opciones: en primer lugar, lograr concentraciones inferiores a los límites fijados en la Directiva para las cantidades de nitrógeno y/o de fósforo contenidas en el efluente vertido por las depuradoras en aglomeraciones de más de 10 000 HE (artículo 5, apartados 2 y 3) o, en segundo lugar, reducir en un porcentaje determinado la cantidad de nitrógeno y/o de fósforo de la carga total que entra en todas las depuradoras de aguas residuales urbanas de la zona sensible (artículo 5, apartado 4).

40 LOAD 7-2014, 3-2. Acta de la reunión del grupo de expertos para el seguimiento de los progresos nacionales hacia los objetivos de reducción de nutrientes del Plan de acción del mar Báltico (Riga, Letonia, del 12 al 14 de marzo de 2014). «Los presentes reconocen la importancia de la información sobre las reducciones de la carga de nutrientes que se espera lograr, no solo para el seguimiento del Plan de acción del mar Báltico [...], sino también para garantizar una mejor sinergia entre la DMA y la Directiva marco sobre la estrategia marina».

41 Zona en la que la población y/o las actividades económicas están lo suficientemente concentradas como para que puedan recogerse las aguas residuales y llevarse a una depuradora de aguas urbanas o a un punto de vertido final.

42 Equivalente habitante: expresión cuantitativa de la carga contaminante de las aguas residuales en función del número de personas «equivalente» que generaría unos residuos de la misma fuerza. Un EH corresponde a la carga contaminante de las aguas residuales generadas por un habitante.

43 Demanda bioquímica de oxígeno (DBO₅), demanda química de oxígeno (DQO) y sólidos totales en suspensión (STS).

44

A los Estados miembros ribereños del mar Báltico y que accedieron a la UE en 2004 (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia) se les concedió un período de transición para que cumplieran la Directiva. A finales de 2012 (año de los últimos datos de cumplimiento facilitados), ya había finalizado el período de transición concedido a Lituania y a Estonia, mientras que Letonia y Polonia aún no estaban obligadas a cumplir plenamente la Directiva, pues su período transitorio finaliza el 31 de diciembre de 2015.

45

Se examinaron los siguientes aspectos:

- si los Estados miembros respetaban o no la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas,
- si las depuradoras de aguas residuales cofinanciadas por la UE son eficaces y sostenibles,
- si la Comisión ha tomado medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de la Directiva por los Estados miembros,
- si el apoyo de la UE para Rusia y Bielorrusia ha generado una reducción significativa del nivel de nutrientes de las aguas residuales.

Los Estados miembros no cumplen aún en su mayoría la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas**Estados miembros que debían cumplir la Directiva antes de 2012****46**

El **cuadro 1** presenta el nivel de cumplimiento a finales de 2012 en los Estados miembros cuyo plazo final para lograr los requisitos del tratamiento secundario y de un tratamiento más riguroso ya había terminado. Alemania y Finlandia estaban muy cerca de cumplir los artículos 4 y 5 de la Directiva que exigían la aplicación de tratamientos secundarios y más rigurosos.

Principales datos sobre el cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en relación con el tratamiento de las aguas residuales

	DK	DE	EE	LT	FI	SE
Carga orgánica total del Estado miembro (EH)	11 607 945	112 878 422	1 642 766	2 757 900	5 239 700	12 672 633
Tratamiento secundario¹						
Carga orgánica total sujeta al tratamiento (EH)	11 232 613	112 672 240	1 579 138	2 757 900	5 070 800	12 404 389
Carga orgánica total conforme al tratamiento (EH)	11 153 597	112 561 974	1 510 498	2 757 900	5 054 100	12 095 484
% de carga orgánica total conforme al tratamiento	99,3 %	99,9 %	95,7 %	100,0 %	99,7 %	97,5 %
Tratamiento más riguroso²						
Carga orgánica total sujeta al tratamiento (EH)	10 358 176	Conforme según el artículo 5, apartado 4 ³	1 466 475	2 582 700	4 583 900	11 657 155
Carga orgánica total conforme al tratamiento (EH)	10 235 632		1 310 525	2 497 700	4 567 200	10 366 880
% de carga orgánica total conforme al tratamiento	98,8 %		89,4 %	96,7 %	99,6 %	88,9 %

- 1 El tratamiento secundario no resulta de aplicación para aglomeraciones de más de 10 000 EH que vierten directamente en la costa.
- 2 Todos los Estados miembros salvo Alemania aplican un tratamiento más riguroso en las aglomeraciones conforme al artículo 5, apartado 2. En ese caso el tratamiento más riguroso no resulta de aplicación para aglomeraciones de más de 10 000 EH ni para aglomeraciones fuera de las zonas sensibles.
- 3 Alemania aplica un tratamiento más riguroso conforme al artículo 5, apartado 4, que significa que la carga total del país que entra en las depuradoras de aguas residuales debe reducir su contenido en nutrientes en un 75 %. Desde 2012 Alemania ha logrado reducir en un 82 % la carga total de nitrógeno y en un 90 % la carga total de fósforo que entra en sus depuradoras de aguas residuales.

Fuente: Datos de la Comisión de diciembre de 2012.

47

En cuanto al requisito de recogida de las aguas residuales, la Comisión considera que todos los Estados miembros deben respetarlo, con independencia del porcentaje de aguas residuales tratado mediante sistemas individuales o de otro tipo que sean adecuados. Este porcentaje es más elevado en Lituania y en Estonia, con un 10,2 % y un 3,6 % de la carga de aguas residuales de aglomeraciones de más de 2 000 EH respectivamente.

48

Las condiciones fijadas en la Directiva para este tipo de sistemas son imprecisas: deben lograr el mismo nivel de protección medioambiental que los sistemas colectores centralizados. La Comisión ha pedido recientemente a los Estados miembros que expliquen sus sistemas individuales. El Tribunal ya se había referido anteriormente a esta cuestión⁴⁴.

44 Informe Especial n.º 2/2015 del Tribunal.

49

Según la Comisión, el requisito de la recogida se cumple cuando el 98 % de la carga de cada aglomeración se recupera mediante redes de alcantarillado centralizadas o se gestiona con sistemas individuales o de otro tipo que sean adecuados y cuando el 2 % restante es inferior a 2 000 EH. En la práctica, la Comisión promovió, al aprobar los programas operativos para 2014-2020 el logro de este porcentaje mediante inversiones en sistemas colectores centralizados.

Estados miembros que deben lograr el cumplimiento de la Directiva para finales de 2015

50

Los dos Estados miembros visitados, aún en fase transitoria, no habían cumplido sus objetivos intermedios (Letonia) o no habían comunicado aún datos completos y fiables (Polonia).

51

Polonia no logrará el cumplimiento de la Directiva en 2015. Solo está previsto un tratamiento más riguroso para depuradoras de aguas residuales con una capacidad superior a 15 000 EH, puesto que este Estado miembro había decidido aplicar la segunda opción prevista en la Directiva, que consiste en lograr una reducción media del 75 % del nitrógeno y del fósforo de la carga total que entra en las depuradoras de aguas residuales urbanas de una zona sensible (véase el apartado 43). Sin embargo, esta decisión no fue acertada, puesto que el Tratado de Adhesión de Polonia solamente prevé un período de transición para lograr el cumplimiento de la primera opción (reducción de los nutrientes hasta niveles normalizados en todas las aglomeraciones de más de 10 000 EH), pero no de la segunda. La Comisión no reaccionó ante este problema hasta 2010 (véanse los apartados 59 y 60).

52

Según los datos facilitados por las autoridades nacionales, Polonia habrá superado a finales de 2015 en un 95 % su presupuesto para la recogida de aguas residuales y en un 79 % su presupuesto para depuradoras de aguas residuales, estando este último cofinanciado principalmente por la UE. Sin embargo, y a pesar de una inversión significativa, el país está lejos de lograr el cumplimiento. Las autoridades nacionales prevén que 1 029 de las 1 559 aglomeraciones, lo que representa el 63 % de la carga contaminante de las aguas residuales del país, no respetarán plenamente la Directiva para finales de 2015. Una aplicación incorrecta del Tratado de Adhesión y la definición imprecisa y cambiante del término «aglomeración»⁴⁵ son algunos de los motivos de los retrasos significativos.

45 2002: 1 378 aglomeraciones y 41 millones EH. 2006: el número de aglomeraciones y la carga aumentaron un 26 % y un 12 % respectivamente. 2013: las cifras se redujeron en un 10 % y en un 16 % respectivamente en comparación con 2006.

53

En el caso de Letonia, podría lograrse la conformidad para finales de 2015. Según las expectativas de las autoridades para 2020, se prevé sin embargo que a los cinco años de la ampliación de la red esté cubierto el 93 % de la población pero solo conectado el 85 %. En 2014, el Gobierno letón propuso un acto legislativo que fomentaría la conexión de los hogares a la red de alcantarillado al permitir a los municipios ofrecer subvenciones a los ciudadanos que quisieran conectarse.

54

Por último, en algunas grandes ciudades de Polonia y de Letonia se emprendieron inversiones cofinanciadas por la UE en tecnologías de tratamiento de aguas residuales que van más allá de los requisitos de la Directiva en lo relativo a la eliminación del fósforo (véase el apartado 34). Los planes hidrológicos de cuenca de Letonia para ciudades más pequeñas también propusieron inversiones de este tipo⁴⁶ en zonas en las que las masas de agua no logran un buen estado, pero en el momento de la fiscalización no se habían llevado a cabo. Los planes hidrológicos de cuenca de Polonia no incluían este tipo de inversiones.

Las depuradoras de aguas residuales cofinanciadas por la UE son eficaces, pero no siempre se garantiza su sostenibilidad

55

A finales de 2013, los efluentes de las diez depuradoras de aguas residuales examinadas (tres en Letonia y siete en Polonia) cumplían las normas de la UE, excepto una de las depuradoras de Letonia que estaba previsto que las cumpliera antes de que terminara el plazo final del Estado miembro en diciembre de 2015. Una depuradora de Letonia y cuatro de Polonia también cumplían las recomendaciones más rigurosas de la HELCOM para el fósforo (véase la recomendación 28E/5 del **recuadro 1**).

56

En lo relativo a la capacidad de tratamiento de las depuradoras visitadas, se determinó que el tamaño de una de las plantas de Letonia (Ogre) era excesivo, puesto que las cargas orgánicas tratadas solo representaban el 29 % de su capacidad. Además, se observó que la capacidad necesaria de las cuatro depuradoras polacas (Varsovia, Łódź, Szczecin y Gdynia) podría haber sido inferior, puesto que entre el 21 y el 26 % del volumen total que se estaba tratando era agua limpia procedente de infiltraciones de aguas subterráneas. Se hicieron constar problemas similares en el reciente Informe Especial del Tribunal sobre la cuenca del Danubio⁴⁷.

46 Inversión en el tratamiento de aguas residuales de quince localidades con más de 10 000 habitantes (cuencas fluviales de Daugava y Gauja) y en varias aglomeraciones con menos de 2 000.

47 Véase el Informe Especial n.º 2/2015, apartados 65 a 67.

57

Las tarifas de los servicios hídricos de las aglomeraciones examinadas las establecen los municipios en función de normas nacionales, y están sujetas a la aprobación del regulador nacional. La fiscalización reveló que en Letonia las tarifas no cubrían parte del coste de depreciación de los activos y que esta misma insuficiencia se detectó en una de las siete depuradoras visitadas en Polonia, con el resultado de que en estos casos los ingresos generados no son suficientes para sustituir los activos al final de la vida útil. Esta insuficiencia también puede deberse a la infrautilización de las depuradoras. En todas las aglomeraciones examinadas, el precio de los servicios hídricos es inferior al nivel de asequibilidad acordado generalmente para los hogares (4 % de los ingresos del hogar), tal y como indica la Comisión en sus directrices⁴⁸. El Tribunal había formulado previamente observaciones similares⁴⁹.

El seguimiento por la Comisión de la aplicación de la Directiva por los Estados miembros no tiene lugar a tiempo

58

La primera medida de seguimiento de la Comisión es comprobar, sobre la base de estudios de conformidad, que los respectivos marcos jurídicos de los Estados miembros han incorporado correctamente las disposiciones de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Estas comprobaciones empezaron inmediatamente después de la adopción de la Directiva y dieron lugar a tres demandas judiciales: contra Dinamarca, contra Alemania y contra Suecia. En el caso de los Estados miembros del mar Báltico que accedieron a la Unión en 2004, los controles no han dado lugar a demandas.

59

El estudio de conformidad de 2005 no determinó la existencia de problemas legales en Polonia, sino que indicó claramente que había sido aplicado el procedimiento de tratamiento alternativo previsto en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/271 por lo que se aplicaban las disposiciones transitorias del Tratado de Adhesión al requisito de reducción del 75 % del total de nitrógeno y de fósforo. Sin embargo, tal y como se explica en el apartado 51, el Tratado de Adhesión solo concede a Polonia un período de transición para la aplicación del artículo 5, apartados 2 y 3 (primera opción para un tratamiento más riguroso), pero no del artículo 5, apartado 4 (segunda opción).

60

La Comisión no reaccionó hasta 2010, cuando tuvo que aprobar el plan de ejecución y las solicitudes de proyecto de Polonia relacionados con las aguas residuales urbanas que resultaban disconformes con el Tratado de Adhesión del país. A juicio del Tribunal, la Comisión no actuó a tiempo.

48 El nuevo período de programación 2007-2013: Orientación sobre la metodología para realizar análisis costes-beneficios, documento de trabajo n.º 4, 8/2006.

49 Informe Especial n.º 2/2015 del Tribunal.

61

En enero de 2012, y como condición para la cofinanciación de la UE, la Comisión pidió a Polonia que demostrara que todos los proyectos relacionados con aglomeraciones de más de 10 000 EH cumplían los requisitos del artículo 5, apartados 2 y 3, de la Directiva. Por consiguiente, Polonia debe modificar su plan de ejecución para las aguas residuales urbanas con el fin de incluir inversiones adicionales para respetar la Directiva, aunque no cumplirá el plazo fijado en su Tratado de Adhesión.

62

El segundo paso de la Comisión es proceder a un seguimiento continuado del progreso de los planes nacionales de aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en función de la información que faciliten los Estados miembros cada dos años (artículo 17). La información reunida no era suficiente como para permitir un seguimiento efectivo, según la Comisión, que introdujo un nuevo formato de notificación en 2014⁵⁰. No obstante, las medidas de la Comisión en este sentido son insuficientes para superar las insuficiencias actuales, puesto que no solicita información sobre las realizaciones y los resultados esperados de las inversiones propuestas en términos de kilómetros de conductos de alcantarillado ni del porcentaje de la carga de aguas residuales de una aglomeración que se debe recoger.

63

La Comisión también solicita información a los Estados miembros sobre su grado de cumplimiento en la recogida y el tratamiento de aguas residuales (artículo 15, apartado 4), lo que puede dar lugar a comunicaciones EU Pilot⁵¹ y al inicio de acciones judiciales en caso de que se confirmen los incumplimientos. Sin embargo, la Comisión en este ámbito no actuó a tiempo y solo inició comunicaciones EU Pilot con Estados miembros del mar Báltico tiempo después de finalizados los plazos fijados en los tratados de adhesión (en el caso de Lituania, a finales de 2014 para aglomeraciones cuyo plazo finalizaba en 2008; en el caso de Letonia, a finales de 2014 para aglomeraciones cuyo plazo finalizaba en 2010). Además, la Comisión inició procedimientos de infracción contra Suecia y Finlandia en 2002, puesto que estos países eligieron reducir únicamente el fósforo (no el nitrógeno) de determinadas zonas costeras e interiores. El Tribunal de Justicia se pronunció a favor de Finlandia, pero exigió a Suecia que redujera el nivel de nitrógeno de las aguas residuales de 36 aglomeraciones⁵². Según la información en poder de la Comisión, 8 de ellas aún no cumplían los requisitos en 2015.

50 Decisión de Ejecución de la Comisión 2014/431/UE, de 26 de junio de 2014, relativa a los modelos de presentación de los informes sobre los programas nacionales de aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo (DO L 197 de 4.7.2014, p. 77).

51 Un procedimiento EU Pilot es la primera medida para intentar resolver problemas a fin de evitar, en la medida de lo posible procedimientos formales por infracción.

52 Asunto C-438/07, anexos 2 y 3 de los documentos de la defensa de Suecia presentados ante el Tribunal de Justicia.

64

Por último, observamos que dejar opciones para la aplicación del tratamiento más riguroso implica una situación en la que los Estados miembros pueden respetar la Directiva y permitir al mismo tiempo que las aglomeraciones tengan diferentes niveles de reducción de los nutrientes. Se constató que la concentración de nutrientes de los efluentes vertidos por veintiocho de las depuradoras de aguas residuales cercanas al mar Báltico examinadas variaba significativamente (véase el **anexo IV**). Analizando las depuradoras de aguas residuales que cumplían la Directiva en 2013, se observa que la concentración de nitrógeno oscila entre 16,4 mg/l en Espoo y 3,7 mg/l en Helsinki, y la concentración de fósforo, desde 0,9 mg/l en Riga hasta 0,1 mg/l en Estocolmo.

El apoyo de la UE a Rusia y Bielorrusia podría ser eficaz en relación con los costes, pero su alcance es muy limitado en comparación con las necesidades y la ejecución de los proyectos dura un tiempo considerable

65

La financiación de la UE a proyectos de aguas residuales de Rusia y de Bielorrusia es muy limitada. En el período comprendido entre 2001 y 2014, el fondo de ayuda a la Asociación Medioambiental de la Dimensión Septentrional (NDEP), una iniciativa internacional cuyo objetivo es hacer frente a problemas medioambientales con un impacto transfronterizo en el norte de Europa, asignó 177 millones de euros a proyectos medioambientales en Rusia y en Bielorrusia a través de su vertiente no nuclear. La contribución de la UE fue de 44 millones. En el momento de la fiscalización, la Asociación había aprobado dieciocho proyectos relacionados con la recogida y el tratamiento de aguas residuales y con el suministro de agua, quince en Rusia y tres en Bielorrusia, lo que correspondía al 71 % de las subvenciones de la NDEP.

66

Una evaluación realizada por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) —el gestor del fondo de la Asociación— y presentada a la Asamblea de Contribuyentes en diciembre de 2013 estima que los proyectos aprobados por la Asociación podrían generar reducciones de nitrógeno de más de 7 600 t/año y de 2 300 t/año en el caso del fósforo. Estas cifras representan aproximadamente el 7 % y el 27 % de las aportaciones de Rusia y el 9 % y el 21 % de las de Bielorrusia, lo que supone una contribución significativa a la necesaria reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico. No obstante, no se han presentado datos de seguimiento sobre las reducciones logradas.

67

Puesto que la contribución de la UE al fondo es relativamente reducida y el porcentaje cofinanciado por las autoridades de los países receptores es significativo, el efecto de apalancamiento de la financiación de la UE resulta elevado: por cada dos euros de contribución se reúnen 98 euros de otras fuentes. La evaluación del BERD indica un coste de 462 000 euros para la reducción de una tonelada de carga de fósforo mediante proyectos de tratamiento de las aguas residuales de la Asociación en Rusia y en Bielorrusia, aproximadamente una quinta parte de lo que costaría en Finlandia, en Suecia o en Alemania.

68

La reducción de nutrientes de Rusia se ha logrado principalmente mediante una ampliación y una mejora del sistema de recogida y tratamiento de aguas residuales de San Petersburgo. Datos presentados recientemente por el operador del sistema muestran que la concentración de fósforo cumple la norma de la HELCOM (véase el **recuadro 1**) en once de las doce depuradoras y la normas de la HELCOM en materia de nitrógeno, en ocho de las depuradoras.

69

Sin embargo, la ejecución de los proyectos dura un tiempo considerable pues su finalización tiene lugar años después de su aprobación, tras dilatadas negociaciones de préstamos, cambios en la legislación medioambiental y fijación de calendarios para la contratación de los trabajos. A 31 de octubre de 2014, solo se habían completado cuatro de los dieciocho proyectos de infraestructuras de aguas residuales, lo que representa la mitad de los resultados esperados en Rusia. Se han producido retrasos significativos en el Programa Municipal de Inversión Medioambiental de la Provincia de Leningrado, aprobado en 2002, y en los Servicios Hídricos y Medioambientales de Kaliningrado, aprobados en 2005, que aún no se han concluido. Este segundo proyecto es sumamente importante para el mar Báltico, ya que el vertido de la ciudad de Kaliningrado es el segundo en importancia después de San Petersburgo. En Bielorrusia aún no se ha finalizado ningún proyecto. Por consiguiente, aún queda mucho por hacer para lograr las reducciones de nutrientes necesarias en estos países.

Eficacia de las acciones destinadas a reducir la contaminación agrícola del agua generada por nutrientes

70

La agricultura es la principal fuente de contaminación difusa por nutrientes del agua (véase el apartado 4) y además, actualmente, de la contaminación total por nutrientes, especialmente en países en los que la contaminación municipal por aguas residuales se ha reducido de forma significativa. Por ejemplo, la agricultura es el origen de aproximadamente dos tercios del nitrógeno hídrico en Finlandia, pero de un tercio en Polonia.

Observaciones

71

La UE adoptó la Directiva sobre los nitratos en 1991 con el fin de proteger el agua frente a la contaminación generada por los nitratos de la agricultura en zonas que vierten aguas ya contaminadas o en riesgo de contaminación, las llamadas «zonas vulnerables a los nitratos» en las que deben ejecutarse programas de acción contra los nitratos. Si así lo decidiera, un Estado miembro también puede aplicar los requisitos de la Directiva en todo su territorio.

72

En 2005 se introdujo un mecanismo de condicionalidad que vincula los pagos recibidos por los agricultores con el cumplimiento de requisitos medioambientales, entre otros elementos. Estos requisitos de condicionalidad deberán comprobarse de forma sistemática, tal y como se prevé en la normativa de la UE.

73

De conformidad con la Directiva marco sobre el agua, si las medidas básicas (aplicación de la Directiva sobre los nitratos y otras medidas de control de la contaminación difusa, véase el apartado 29) son insuficientes para lograr un buen estado del agua, como sucede en la región del mar Báltico, deben aplicarse medidas complementarias en las cuencas fluviales de las masas de agua que no alcancen dicho buen estado. Estas medidas complementarias deben incluirse en los planes hidrológicos de cuenca. En los Estados miembros visitados, estas medidas se correspondían principalmente con las medidas de los programas de desarrollo rural cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

74

Se examinaron los siguientes aspectos:

- si la aplicación por los Estados miembros de los requisitos de la Directiva sobre los nitratos es eficaz y si el seguimiento de la Comisión es adecuado,
- si el mecanismo de condicionalidad es eficaz a efectos de protección del agua,
- si las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la UE centradas en la protección del agua son eficaces en lo relativo a la reducción de nutrientes.

La Directiva sobre los nitratos no se está aplicando de manera eficaz, a pesar del seguimiento relativamente satisfactorio efectuado por la Comisión

Deficiencias en la designación de zonas vulnerables

75

Las zonas vulnerables a los nitratos deberían incluir todos los territorios que viertan en aguas contaminadas (aguas eutróficas, aguas con una concentración de nitratos superior a 50 mg/l) o en riesgo de estar contaminadas y que contribuyan a la contaminación por nitratos. A continuación, los Estados miembros deben ejecutar un programa de acción en estas zonas. Alemania, Dinamarca, Finlandia y Lituania no han fijado zonas específicas, puesto que eligieron aplicar los programas de acción en todo su territorio. A pesar de que vierten casi totalmente sus aguas en el mar Báltico, los otros cuatro Estados miembros, especialmente Polonia, solo han designado una pequeña parte de su territorio como zona vulnerable a los nitratos (Estonia, 7 %; Letonia, 13 %; Polonia, 4,5 %; y Suecia, 22 %). La Comisión ha cuestionado la idoneidad de la designación de zonas vulnerables por parte de estos países, e incluso ha llevado a Polonia ante el Tribunal de Justicia (véase el apartado 82).

76

La aplicación de un programa de acción en todo el territorio, como ha hecho Finlandia, facilita la aceptación de las normas, puesto que son las mismas para todos los agricultores. Sin embargo, en zonas de agricultura extensiva con una aplicación reducida de fertilizantes y con un buen estado y bajo riesgo de contaminación de las masas de agua receptoras, algunos requisitos del programa de acción son superfluos, pero los costes administrativos y de inspección son elevados. Por otra parte, en zonas de explotación agrícola y de cría de animales intensivas los requisitos pueden ser insuficientes para lograr las reducciones de nutrientes necesarias y así conseguir el buen estado de las aguas interiores y del mar Báltico. Por ejemplo, tras haber aplicado la Directiva sobre los nitratos durante veinte años, una proporción significativa de las masas de agua del sur de Finlandia sigue estando en mal estado. Además, Finlandia no ha reducido recientemente sus aportaciones de nitrógeno al mar Báltico (véase el **gráfico 2**).

77

Aún queda mucho por hacer para alcanzar los objetivos de reducción de la aportación de fósforo (véase el **anexo III**). Además, la Directiva sobre los nitratos se centra en estos y no impone límites para las aplicaciones de fósforo⁵³. Por consiguiente, cuando la causa de la eutrofización es el fósforo, la aplicación de un programa de acción en materia de nitratos no solucionará necesariamente el problema, y es posible que los Estados miembros tengan que adoptar medidas complementarias. Los Estados miembros visitados no habían fijado requisitos para limitar la aplicación de fósforo a los terrenos (véase el apartado 35).

53 La Directiva solo aborda este problema indirectamente como parte del requisito de «limitación de la aplicación de fertilizantes a las tierras», puesto que, por lo general, los nitratos y el fósforo se encuentran juntos (con otros nutrientes) en los fertilizantes. Sin embargo, este requisito no garantiza la limitación de la aplicación del fósforo, puesto que la proporción de los diferentes nutrientes varía entre los distintos fertilizantes comerciales.

Variaciones en el contenido de los programas de acción sobre nitratos

78

La Directiva incluye tanto requisitos obligatorios como optativos para los agricultores, si bien fija límites concretos para algunos de los requisitos obligatorios, que por tanto se aplican de manera uniforme en todos los Estados miembros⁵⁴. En lo relativo a otros requisitos obligatorios, las normas concretas son fijadas por los Estados miembros en sus programas de acción sobre nitratos. En los tres Estados miembros visitados, estas normas variaban en su rigurosidad y eran menos estrictas que las incluidas en un estudio encargado por la Comisión, tal y como se muestra en el **cuadro 2**.

79

La Directiva impone un límite concreto a la aplicación de nitrógeno procedente del estiércol, pero no a la aplicación de nitrógeno procedente de fertilizantes minerales (cantidad que ha aumentado⁵⁵), e incluye además el requisito general de que los Estados miembros fijen limitaciones para la cantidad total de fertilizantes de nitrógeno que puede aplicarse. La mejor forma de garantizar la eficacia de un requisito de este tipo es la elaboración de planes de fertilización por expertos independientes, y su posterior aprobación por las autoridades competentes. Sin embargo, en virtud de lo previsto en la Directiva sobre los nitratos, los planes y los registros de fertilización no son obligatorios para los agricultores. El programa de acción de Finlandia no exige a los agricultores que apliquen planes de fertilización, mientras que Polonia requiere tanto registros de fertilización como planes de fertilización para explotaciones de más de 100 ha, es decir, el 1 % del total de explotaciones polacas. Estos requisitos no son obligatorios en ninguno de los dos países, pero los agricultores los aplican de forma voluntaria como condición para recibir pagos agroambientales⁵⁶. Letonia exige tanto planes como registros de fertilización para explotaciones de más de 20 ha (o 3 ha en el caso de explotaciones hortícolas), lo que representa el 85 % del suelo agrícola de las zonas vulnerables a los nitratos.

80

Además, la aplicación de determinados requisitos, difícil de verificar debido a que implican la interrupción de la fertilización en determinadas fechas o en determinadas zonas (véanse los apartados **III.1.1**, **II.A.2** y **II.A.4 del cuadro 2**), podría garantizarse mejor si se exigieran registros de fertilización. Al no disponerse de este tipo de registros, es poco probable que puedan detectarse incumplimientos con seguridad (ni aplicarse sanciones), a menos que se sorprenda al agricultor en el momento mismo de incumplir las normas.

54 Anexo III.2: límite de 170 kg/ha/año a la aplicación de nitrógeno procedente del estiércol; y anexo II.A.3: prohibición de aplicar fertilizantes para suelos saturados de agua, inundados, helados o cubiertos de nieve.

55 Según los datos de Eurostat, en Estonia, Letonia y Lituania la aplicación general de nitrógeno procedente de fertilizantes minerales aumentó entre 2004 y 2012 una media anual de más del 4 %, y de forma menos marcada en Polonia y en Suecia. En Alemania, Finlandia y Dinamarca se redujo a una media anual del 1 %.

56 En Finlandia, esta cifra representa aproximadamente el 90 % de los agricultores, lo que se corresponde con el 97 % de la tierra cultivable. En Polonia, los agricultores que reciben pagos agroambientales también deben mantener registros, pero solo se exigen planes de fertilización a los agricultores que reciban pagos de los programas agroambientales de «agricultura ecológica» y de «agricultura sostenible», lo que representa el 12 % de la tierra cultivable.

Requisitos de los programas de acción sobre nitratos en vigor a finales de 2014

Referencia a los anexos de la Directiva sobre los nitratos	Requisitos obligatorios				
	Fertilizantes				Estiércol
	III.1.1 Período de la prohibición	III.1.3 Límite de aplicación a la tierra (kg/ha/año)	II.A.2 Terreno inclinado y escarpado	II.A.4 Distancia a los cursos de agua	III.1.2 Capacidad de los buques de almacenamiento de estiércol
LETONIA (en zonas vulnerables a los nitratos)	4,5 meses para el estiércol 5 meses para los fertilizantes minerales	Patatas < 150 Pastizales de 50 a 190 Cereales de primavera y plantas oleaginosas de 110 a 200	Todos los fertilizantes prohibidos en taludes > 17,6 % (10°)	50 m si la pendiente > 10° 10 m de zonas hídricas protegidas	6 meses para el estiércol sólido 7 meses para el estiércol líquido
POLONIA (en zonas vulnerables a los nitratos)	De 3,5 a 4,5 meses para el estiércol sólido 6,5 meses para el estiércol líquido y los fertilizantes minerales	Patatas de 100 a 200 Pastizales y silaje de 260 a 300 Cereales de primavera y plantas oleaginosas de 100 a 240	Algunos fertilizantes prohibidos en taludes > 10 %	De 5 a 20 m	6 meses
FINLANDIA (todo el país)	6 meses	Patatas < 130 Pastizal y silaje < 250 Cereales de primavera y plantas oleaginosas < 170	Estiércol prohibido en taludes > 10 %	5 m 10 m si la pendiente es > 2 %	12 meses
Estudio realizado para la Comisión	Finlandia 8 meses Letonia y Polonia 7 meses (2 meses menos para el estiércol sólido en ausencia de riesgos concretos)	Patatas < 130 en Finlandia < 90 en Letonia y en Polonia Pastizales y maíz ensilado < 90 y < 210 en Finlandia < 100 y < 250 en Letonia y Polonia Cereales de primavera y plantas oleaginosas < 70 en Finlandia < 60-80 en Letonia y Polonia	Todos los fertilizantes prohibidos en taludes > 8 % y 100 m de longitud	25 m en cursos de agua de zonas de masas de aguas sensibles a la eutrofización 50 m en el caso de terrenos en pendiente de 3 a 10 m en zanjas y pequeños arroyos	Finlandia 9 meses Letonia y Polonia 8 meses

	Igual o más estricto que la norma del estudio
	Cercano a la norma del estudio
	Por debajo de la norma del estudio
	Muy por debajo de la norma del estudio

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Estudio encargado por la Comisión titulado «Recommendations for establishing Actions Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agriculture sources» (DLO-Alterra Wageningen UR; DLO-Plant research International Wageningen UR; NEIKER Tecnalia, Derio (España); Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Varsovia (Polonia); Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Uppsala), diciembre de 2011.

El seguimiento de la Comisión ha sido relativamente satisfactorio, pero ha requerido mucho tiempo

81

La Comisión debe garantizar la correcta aplicación de la Directiva sobre los nitratos por parte de los Estados miembros⁵⁷. Sin embargo, son estos últimos quienes deben aprobar la designación de zonas vulnerables a los nitratos o los programas de acción sobre nitratos. Cada cuatro años, los Estados miembros deben presentar un informe («informe del artículo 10») ante la Comisión en el que se justifiquen las zonas vulnerables a los nitratos que han designado y se faciliten los resultados del seguimiento de la contaminación hídrica por nitratos y un resumen de sus programas de acción. En el caso de que la Comisión considere que esta Directiva no se ha aplicado correctamente, la única herramienta coercitiva de la que dispone es la acción judicial.

82

Desde 2010, la Comisión ha mantenido un diálogo con todos los Estados miembros del mar Báltico, lo que ha ayudado a conseguir cambios en la legislación sobre fertilización en general. Los últimos programas de acción, en los que algunos de los requisitos son más estrictos, se introdujeron en Finlandia y en Letonia a finales de 2014. En 2008, la Comisión pidió a Polonia que ampliara sus zonas vulnerables a los nitratos y que mejorara sus programas de acción. Por último, tras una sentencia del Tribunal de Justicia de 2014 (C-356/13), Polonia puso en marcha procedimientos legislativos para volver a designar sus zonas vulnerables a los nitratos y para cambiar su legislación y sus programas de acción sobre fertilización para 2016.

83

El proceso de seguimiento efectuado por la Comisión requiere mucho tiempo, lo que se explica parcialmente por los términos generales en que están redactados los requisitos en la Directiva, por lo que en los Estados miembros deben fijarse normas detalladas de aplicación. La Comisión también necesita conocimientos científicos especializados para evaluar si las normas de los Estados miembros son lo suficientemente estrictas como para garantizar el nivel de protección del agua previsto en la Directiva. La Comisión intensificó sus medidas a raíz de la publicación del estudio mencionado en el **cuadro 2** y de la obtención de pruebas científicas adicionales, pero en ocasiones los Estados miembros cuestionan las recomendaciones del estudio. En el momento de la fiscalización se estaban manteniendo conversaciones con Estonia y con Suecia, y había un procedimiento por infracción abierto contra Estonia. La Comisión estuvo de acuerdo con que, en lugar de ampliar las zonas vulnerables a los nitratos, Letonia impusiera normas para el uso de nitratos fuera de dichas zonas. Sin embargo, estas dos opciones pueden no ser igual de eficaces, puesto que los requisitos aplicables a las zonas vulnerables a los nitratos se hacen cumplir mediante un mecanismo de la UE, pero no todos sus requisitos fuera de estas zonas están sujetos a verificaciones similares (véase el apartado 85).

57 El artículo 258 del Tratado de Lisboa exige a la Comisión que garantice la aplicación de las disposiciones del Tratado y de las medidas tomadas por las instituciones en virtud del mismo.

El mecanismo de condicionalidad ayuda a la aplicación de la Directiva sobre los nitratos y de otros requisitos de fertilización, pero no es totalmente eficaz

No todos los requisitos sobre el empleo de fertilizantes se inscriben en el ámbito de la condicionalidad

84

La Directiva sobre los nitratos no contiene disposiciones específicas sobre la aplicación de sus requisitos. Desde la introducción del sistema de condicionalidad, los requisitos aplicables a las zonas vulnerables a los nitratos deben verificarse en el marco de la condicionalidad. Esto significa que, si no se cumplen los requisitos, puede sancionarse al agricultor. Sin embargo, mientras que la legislación sectorial y sus mecanismos de ejecución se aplican a todos los agricultores, solo son sancionables en virtud de la condicionalidad los beneficiarios de ayudas de la PAC.

85

Además, los Estados miembros tienen que fijar normas, conocidas como normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales, para las cuestiones definidas en la legislación de la UE con el fin de mantener el suelo en un buen estado agrícola y medioambiental. La norma de buenas condiciones agrarias y medioambientales relacionada con la calidad de agua, para la que deben especificarse requisitos de fertilización, es la norma sobre la «creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos»⁵⁸.

86

Sin embargo, no todos los requisitos nacionales sobre el empleo de fertilizantes fuera de las zonas vulnerables a los nitratos se incluyen en el ámbito de aplicación de las buenas condiciones agrarias y medioambientales, por lo que no todos están sujetos a la condicionalidad⁵⁹. Las autoridades nacionales de protección medioambiental verifican los requisitos no sujetos a la condicionalidad, lo que puede dar lugar a sanciones en virtud de la legislación nacional. Sin embargo, estas verificaciones se vieron afectadas por insuficiencias en los procedimientos establecidos para determinar la muestra de control (Polonia) y por la falta de comprobación de todos los requisitos aplicables (Letonia). En este último país, los controles adicionales solo cubrían los requisitos sobre el almacenamiento y la gestión del estiércol.

87

Además, la fiscalización reveló que la buena condición agraria y medioambiental sobre franjas de protección era bastante laxa (véase el **recuadro 2**).

58 Se permite el cultivo y el pastoreo, pero con restricciones como limitaciones en materia de fertilización.

59 Algunos de los ejemplos de requisitos nacionales sobre el empleo de fertilizantes fuera de las zonas vulnerables a los nitratos son el período de prohibición de aplicar fertilizantes (Polonia), el límite de 170 kg/ha de nitrógeno procedente del estiércol o la prohibición de aplicar fertilizantes en tierras saturadas de agua, inundadas, heladas o cubiertas de nieve y de aplicar fertilizantes en terreno inclinado y escarpado (Polonia y Letonia).

Recuadro 2

Ejemplos de los requisitos correspondientes a la buena condición agraria y medioambiental para la creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos

Esta buena condición agraria y medioambiental, aplicable a todos los agricultores desde 2013, debía corresponder al menos a los requisitos aplicables a los agricultores de zonas vulnerables a los nitratos. El **cuadro 2** (requisito II.A.4) ya refleja la gran diversidad a la hora de definir los requisitos.

En Finlandia, esta buena condición agraria y medioambiental especificaba además que no se permitía el cultivo en la franja hasta una distancia de 0,6 m de la margen del río. Letonia y Polonia no aprovecharon la oportunidad de la buena condición agraria y medioambiental para exigir una franja de tierra no cultivada.

Los controles de la condicionalidad muestran una tasa importante de incumplimiento de los requisitos de protección del agua frente a nutrientes**88**

En ninguno de los tres Estados miembros visitados se tuvieron en cuenta los riesgos específicos relacionados con las cargas de nutrientes a la hora de seleccionar las muestras (véase el **cuadro 3**).

60 Apartado 69 del Informe Especial n.º 8/2008 titulado «¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?», y apartado 136 del Informe Especial n.º 23/2015.

Cuadro 3

Factores relacionados con la carga de nutrientes tenidos en cuenta al seleccionar la muestra para los controles de condicionalidad

Explotaciones con un mayor riesgo de contaminación hídrica por nutrientes	LV	PL	FI
Situada cerca de cursos de agua	NO	SÍ	NO
Situada en terrenos inclinados	NO	SÍ	NO
Con una densidad de ganado elevada > 1,7 unidades de ganado/ha	NO	NO	NO

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

89

Las instrucciones para proceder a las inspecciones en los Estados miembros no siempre son lo suficientemente detalladas como para impedir que algunos de los controles clave se practiquen de forma incorrecta. Por ejemplo, durante la fiscalización se observó que las instrucciones no requerían la confirmación de la fiabilidad de los registros de fertilizantes mediante una comparación con las facturas (Polonia) y las existencias de fertilizantes (Polonia y Letonia). Los plazos de las inspecciones (principalmente de julio a octubre) no son apropiados para verificar los requisitos relativos a los meses de invierno. El Tribunal ya ha señalado este problema⁶⁰.

90

En los tres países visitados existe un nivel elevado de incumplimiento de los requisitos en las zonas vulnerables a los nitratos, que varía entre el 17 y el 32 % entre los agricultores controlados en 2013. La mayoría de los casos de incumplimiento se debían a la inexistencia o la inadecuación de las instalaciones de almacenamiento de estiércol, a problemas en el análisis del contenido de nitrógeno del estiércol (Finlandia), al incumplimiento del límite de aplicación de nitrógeno del estiércol (Polonia), a unos planes de fertilización inadecuados y a la falta de registros sobre fertilizantes (Letonia). Esto indica que el sistema de control tiene un efecto disuasorio limitado, tal y como ya se ha señalado en informes previos del Tribunal⁶¹.

Las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la UE en el período 2007-2013 han tenido un efecto muy limitado en la reducción de la contaminación de masas de agua generada por nutrientes en los Estados miembros visitados

91

Las medidas complementarias de los planes hidrológicos de cuenca de 2009 estaban destinadas a reducir la contaminación por nutrientes de la agricultura y eran principalmente del mismo carácter que las medidas fijadas en los programas de desarrollo rural 2007-2013, es decir, inversiones en explotaciones relacionadas con el almacenamiento de estiércol y medidas destinadas a mejorar el medio ambiente y el espacio rural⁶². Sin embargo, en los programas de desarrollo rural, el objetivo de estas medidas es lograr múltiples objetivos medioambientales y, por lo general, todos los agricultores pueden aplicarlas de manera voluntaria con independencia de la ubicación de la explotación, mientras que en los planes hidrológicos de cuenca se presentan como una herramienta importante para mejorar el estado del agua y deben aplicarse en zonas específicas.

92

Además, cuando se adoptaron los planes hidrológicos de cuenca⁶³ ya se había comprometido un porcentaje significativo de los fondos de desarrollo rural, especialmente para programas agroambientales, pero no necesariamente en las zonas especificadas en los planes hidrológicos de cuenca. Para aplicar estos instrumentos en las zonas especificadas, se habría necesitado mayor coordinación entre los responsables de desarrollo rural y del agua y/o fondos adicionales, pero esto sucedió pocas veces⁶⁴.

61 Informes Especiales n.º 8/2008, 4/2014 y 23/2015.

62 Artículo 36 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005.

63 Los planes hidrológicos de cuenca adoptados en 2009 abarcan el período 2010-2015, mientras que los adoptados en 2006 cubren el período 2007-2013.

64 Los planes hidrológicos de cuenca de Letonia proponen dos medidas que deben financiarse con fondos nacionales, las franjas herbáceas de protección y la preparación de planes de fertilización, pero ambas tuvieron un alcance limitado o no se aplicaron.

Las inversiones cofinanciadas con fondos de la UE han ayudado a los agricultores a gestionar mejor el estiércol, pero no han solucionado enteramente el caso de las explotaciones más contaminantes

93

La ausencia de instalaciones apropiadas de almacenamiento de estiércol se reconoció como un problema significativo que afecta a casi todas las explotaciones de las zonas vulnerables a los nitratos de Polonia, un problema que también en Letonia se consideró era importante. Los primeros programas de desarrollo rural de Polonia y de Letonia abordaron este problema de forma más o menos satisfactoria (2004-2006)⁶⁵. Además, los planes hidrológicos de cuenca de 2009 se elaboraron partiendo de la base de que seguía siendo necesario mejorar las instalaciones de almacenamiento de estiércol de las zonas vulnerables a los nitratos y en determinadas cuencas hidrográficas. Los planes hidrológicos de cuenca de Finlandia también incluyen esta medida.

94

No obstante, al ejecutar sus programas de desarrollo rural para 2007-2013, ninguno de los tres Estados miembros visitados concedió prioridad a las subvenciones para mejorar las instalaciones de almacenamiento de estiércol en explotaciones situadas en zonas vulnerables a los nitratos o que representen un mayor riesgo para la protección del agua, como por ejemplo las que tienen una gran densidad de ganado y las que se encuentran en las cuencas de masas de agua en mal estado.

Existen varios factores que han limitado la eficacia de las medidas de desarrollo rural destinadas a la protección del agua

95

Desde el punto de vista de la reducción de la contaminación hídrica por nutrientes, los programas agroambientales más importantes no se centraban geográficamente en las zonas problemáticas identificadas en los planes hidrológicos de cuenca. Estas suelen ser zonas de agricultura intensiva o vulnerables a los nitratos, o bien expuestas a la erosión, por lo que vierten un volumen significativo de nutrientes en el agua. A pesar de que algunos de los programas agroambientales y de las medidas de forestación estaban bien orientados, la demanda de los agricultores fue reducida. Por ejemplo, en Finlandia los programas destinados a la creación de franjas de protección (zonas ripícolas) y a la reducción eficiente de la carga de nutrientes (fósforo) lograron el 57 % y el 15 % de sus objetivos respectivos (número de hectáreas). En Letonia, el programa de rastrojeras en invierno logró cerca de un 59 % de sus objetivos y, en Polonia, la medida de forestación alcanzó el 50 %. Según las autoridades nacionales, lo reducido de estas cifras se debe a la complejidad de las medidas y a la escasa cuantía de las subvenciones, especialmente para explotaciones intensivas que, por lo general, se encuentran situadas en estas zonas.

65 En Letonia, las inversiones en instalaciones de almacenamiento del estiércol han abarcado el 50 % de las explotaciones con el 80 % de las unidades de ganado de las zonas vulnerables a los nitratos. El apoyo a este tipo de instalaciones en Polonia no ha tenido mucho éxito.

96

Como consecuencia, en las zonas con riesgo de sufrir contaminación por nutrientes de los Estados miembros fiscalizados no se aplican suficientemente los programas agroambientales más importantes. Por ejemplo, en Letonia y en Polonia la mayor parte de la superficie a la que se dirigió la agricultura ecológica, la protección de los suelos y del agua y las zonas de prados de separación es suelo agrícola situado fuera de zonas vulnerables a los nitratos (véase el **cuadro 4**).

Cuadro 4

Aplicación de programas agroambientales pertinentes para la protección del agua en zonas vulnerables a los nitratos

Programas agroambientales pertinentes para la protección del agua	% de la zona que recibe asistencia situada en zonas vulnerables a los nitratos	
	LV	PL
Agricultura ecológica	5,2	1,6
Agricultura integrada/sostenible	28,8	11,6
Protección del suelo y del agua	10,9	7,5
Franjas herbáceas de protección	0,0	2,4

Nota: Finlandia no se incluye en el cuadro, ya que todo el país está identificado como zona vulnerable a los nitratos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

97

Además, algunos de los requisitos de los programas agroambientales no eran lo suficientemente estrictos, y en algunos casos solo eran ligeramente más exigentes que los requisitos de base, es decir, los requisitos de condicionalidad y los requisitos mínimos para fertilizantes y plaguicidas⁶⁶. Por ejemplo, el programa agroambiental de Polonia para la creación de una franja de tierra no cultivada que contenga hierbas y arbustos autóctonos en las márgenes de los ríos requiere un ancho de franja de 5 m, mientras que la anchura mínima fijada en otros Estados miembros es muy superior, por ejemplo de 15 m. En Finlandia podrían haberse incluido entre los requisitos de base cláusulas relacionadas con los planes de fertilización y con la cobertura del suelo con vegetación durante el invierno. En Letonia ya se han incluido ambos requisitos (véase el apartado 79) y en Polonia solo el segundo de ellos (véase el apartado 86 y la nota al pie 59).

66 Los Estados miembros deben definir requisitos mínimos para fertilizantes y plaguicidas, que habrán de aplicarse a determinadas medidas en el marco de los programas de desarrollo rural. Ninguno de los tres Estados miembros visitados fue más allá de los requisitos de condicionalidad sobre fertilizantes ni incluyó límites a la aplicación de fósforo, excepto Finlandia, que fijó un límite bastante liberal.

98

La fiscalización también demostró que ninguno de los Estados miembros ribereños del mar Báltico ha incluido la medida relacionada con los pagos vinculados a la Directiva marco sobre el agua en sus programas de desarrollo rural para 2007-2013 y para 2014-2020 (excepto Dinamarca en el período 2007-2013). Esto se explica debido a que esta medida solo puede apoyar acciones que vayan más allá de los requisitos de base y que sean obligatorias para los agricultores de zonas definidas en planes hidrológicos de cuenca. Este tipo de medidas no se incluyó en los primeros planes hidrológicos de cuenca de la mayoría de los Estados miembros del Báltico.

99

Por una parte, las explotaciones más contaminantes no aplican lo suficientemente los programas agroambientales, puesto que estos programas ofrecen pagos de compensación limitados y, por otra, los Estados miembros no imponen a estas explotaciones las sanciones requeridas a efectos de la protección del agua. El Informe Especial n.º 23/2015 (apartados 154 a 161) aborda la dificultad en la práctica de aplicar a la agricultura el principio de quien contamina paga.

En el período de programación 2014-2020 se facilitan herramientas para mejorar la eficacia de las medidas de desarrollo rural en la protección del agua, pero aún no se han utilizado plenamente

100

El Reglamento (UE) n.º 1305/2013⁶⁷ prevé una prioridad específica de protección del agua en los programas de desarrollo rural y fija condiciones previas que deben cumplirse para la aplicación de la Directiva marco sobre el agua y de la legislación aplicable a la agricultura.

101

Al evaluar los programas de desarrollo rural 2014-2020 antes de aprobarlos, la Comisión insistió en que los Estados miembros centraran adecuadamente sus medidas en las zonas con más necesidades y pidió, asimismo, una mayor coherencia entre los planes hidrológicos de cuenca (proyectos listos para aprobación a finales de 2015) y los programas de desarrollo rural, especialmente en lo relativo a los objetivos geográficos⁶⁸. Por último, la Comisión solicitó requisitos de base más estrictos y requisitos más rigurosos de carácter específico para los programas agroambientales, así como la evitación de duplicaciones entre las medidas de desarrollo rural y las prácticas de ecologización recientemente introducidas⁶⁹. En la práctica, el debate con la Comisión supuso ciertas mejoras para las medidas de los programas de desarrollo rural destinadas a proteger la calidad del agua⁷⁰.

67 Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

68 Por ejemplo, en el programa de desarrollo rural de Letonia, la Comisión pidió que se impusieran medidas de mitigación para cualquier inversión cofinanciada para el drenaje de suelo agrícola y forestal, tal y como se prevé en los planes hidrológicos de cuenca.

69 Los agricultores que reciben un pago por superficie deben aplicar en sus explotaciones una serie de prácticas de ecologización beneficiosas para el medio ambiente y para la acción por el clima. Estas prácticas consisten en la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y la reserva del 5 % del suelo arable a elementos beneficiosos para el medio ambiente. Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

70 En el programa de desarrollo rural de Finlandia, la focalización geográfica ha mejorado gracias a diversos mecanismos. En el programa de desarrollo rural de Polonia, el requisito del plan de fertilización se ha ampliado a varios programas agroambientales. En el programa de desarrollo rural de Letonia se han intensificado los requisitos de los sistemas de rastrojeras y de horticultura integrada en comparación con el programa anterior.

102

La consecuencia, sin embargo, de lo anterior es que algunos de los programas de desarrollo rural para 2014-2020 se aprobaran de forma parcial o condicionada, puesto que en el momento de su aprobación los Estados miembros aún estaban redactando sus planes hidrológicos de cuenca para 2015, modificando la legislación relativa a sus requisitos de base o estableciendo prácticas de ecologización. Esta situación acarreará retrasos en la aplicación de determinadas medidas.

Valor añadido de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico en la reducción de la aportación de nutrientes al mar Báltico

103

La Estrategia de la UE para la región del mar Báltico se inició en 2009 como iniciativa pionera para introducir un enfoque macrorregional en el desarrollo regional⁷¹, así como para establecer, entre otros extremos, conexiones entre las autoridades medioambientales y agrícolas. El subobjetivo de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico, «agua clara», en este mar incorporó los objetivos de reducción de la aportación de nutrientes del Plan de acción del mar Báltico de la HELCOM. Por consiguiente, su valor añadido en este ámbito debe ser apoyar y acelerar la aplicación del Plan de acción del mar Báltico de la HELCOM mediante una nueva gobernanza, que agrupe varias políticas sectoriales y diversos recursos, cuente con la participación de una gran variedad de partes interesadas (públicas, privadas, sociedad civil) y refuerce la cooperación internacional⁷².

104

Se examinaron los siguientes aspectos:

- si la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico tiene un efecto significativo en materia de reducción de la carga de nutrientes,
- si se habían llevado a cabo proyectos innovadores y si se habían difundido las mejores prácticas resultantes,
- si la Comisión había tomado medidas para garantizar que los programas operativos y los programas de desarrollo rural fuesen acordes con el objetivo de reducción de nutrientes de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico.

71 Una estrategia macrorregional es un marco integrado avalado por el Consejo Europeo para hacer frente a retos comunes de una zona geográfica definida, relacionados con Estados miembros y terceros países situados en la misma región geográfica que, por consiguiente, se benefician de una cooperación reforzada, de modo que ayude a generar cohesión económica, social y territorial (*Fuente: InfoRegio*).

72 SWD(2013) 233 final, de 27 de junio de 2013, que acompaña al documento Informe de la Comisión relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales. También COM(2014) 284 final, de 20 de junio de 2014, titulado «Informe de la Comisión relativo a la gobernanza de las estrategias macrorregionales».

Una red de gobernanza compleja y un valor añadido difícil de evaluar

105

La Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico se basa en tres principios «sin»: sin nueva legislación, sin nueva financiación y sin nuevas instituciones. A pesar de que la intención era no crear nuevas instituciones, en la práctica la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico está formada por una gran red de grupos y de intervinientes que se han añadido a los ya numerosos que actúan en la región del mar Báltico. Sin embargo, en términos prácticos, resulta complicado evaluar el valor añadido de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico en las acciones de los Estados miembros destinadas a reducir las aportaciones de nutrientes, ya que no existe ningún marco de seguimiento establecido que diferencie los resultados de la estrategia de los obtenidos por las medidas ya existentes.

Los proyectos emblemáticos ayudan a la difusión de las buenas prácticas, pero aún no se ha demostrado su impacto en la reducción de nutrientes

106

Se esperaba que las partes interesadas, como las autoridades de los Estados miembros, socios comerciales, universidades u ONG, llevaran a cabo proyectos innovadores utilizando buenas prácticas y desarrollándolas aún en mayor medida. En el **anexo V** se presentan los proyectos emblemáticos de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico más significativos, sus objetivos, su coste y sus fuentes de financiación.

107

Los proyectos emblemáticos Baltic Manure y Baltic Deal han ayudado a difundir buenas prácticas en el ámbito de la agricultura. Sin embargo, algunos proyectos emblemáticos representaron una inversión directa muy escasa en reducción de cargas de nutrientes. Existen otros proyectos no reconocidos como emblemáticos igualmente importantes para la reducción de los nutrientes, como por ejemplo los proyectos Baltic Compass y Baltic Compact, centrados en la contaminación agrícola, y PURE, que aborda el tratamiento del fósforo del agua residual urbana.

108

Resulta complicado identificar la contribución de los proyectos emblemáticos y de otros proyectos financiados por el programa de la región del mar Báltico a la reducción de nutrientes. La mayoría de los proyectos emblemáticos no producen resultados inmediatamente tangibles por sí mismos, puesto que suelen servir como ejemplo piloto para una acción deseada de mayor alcance en un ámbito concreto. En algunos casos son parcialmente redundantes, ya que los mismos resultados se logran también a través de otros proyectos de investigación financiados por la UE y de evaluaciones que ya ha realizado la Comisión.

Necesidad de que los programas operativos integren mejor la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico

109

Uno de los tres principios de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico es no prever nueva financiación, sino lograr que los fondos de cohesión de la UE y los fondos nacionales se orienten de forma más precisa a apoyar los objetivos macrorregionales y se utilicen con mayor eficiencia. Puesto que la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico se creó en 2009, las posibilidades a mediados del período de programación 2007-2013 de que la estrategia macrorregional influyera en la asignación de fondos para las prioridades de los programas operativos eran limitadas desde el principio.

110

En el período de programación 2014-2020 han aumentado las posibilidades de que la Estrategia influya en el diseño de la política de cohesión y del desarrollo rural⁷³. La fiscalización mostró que la Comisión evaluaba los documentos de programación del período 2014-2020 (acuerdos de asociación y programas operativos) de manera estructurada y normalizada, prestando gran atención a las conexiones entre la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico y las prioridades de los programas, así como a los mecanismos de coordinación entre las estructuras para la gestión de los fondos de la UE y la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico.

111

Sin embargo, también se constató en relación con el subobjetivo de lograr un agua clara en el mar Báltico que la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico ha tenido una influencia reducida en las prioridades de los Estados miembros⁷⁴. Por ejemplo, los programas operativos de Suecia y de Finlandia apenas hacen referencia a este subobjetivo concreto de la Estrategia, y las medidas correspondientes de Letonia y de Polonia consisten en infraestructuras de aguas residuales cuya obligatoriedad ya se establece en las Directivas de la UE, independientemente de la existencia de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico. El margen del que disponen los Estados miembros para aumentar la cantidad de fondos de la UE asignados a la protección del agua en el período de programación 2014-2020 es escaso, puesto que el 50 % de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) para regiones de convergencia y el 80 % para otras regiones están destinados a tres objetivos temáticos concretos y la protección medioambiental no es uno de ellos.

112

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, tres de los cuatro programas operativos nacionales que fueron analizados concedían especial prioridad a proyectos relacionados con la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico⁷⁵. Sin embargo, ninguno de ellos proponía objetivos o indicadores para reducir la aportación de nutrientes, por lo que resultaba complicado evaluar su contribución al subobjetivo de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico de lograr un agua clara. Los cuatro programas operativos han integrado las estructuras nacionales de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico en sus comités de seguimiento.

73 Véase el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, artículo 15 (contenido del acuerdo de asociación), artículo 96, apartado 3, letra d) (requisito de que los programas operativos especifiquen la organización de las acciones interregionales y transnacionales), y artículo 70, apartado 2 (autorización para financiar operaciones que se ejecuten fuera de la zona del programa).

74 Se examinaron los acuerdos de asociación y los programas operativos de Suecia, Finlandia, Letonia y Polonia.

75 Esta incorporación se prevé claramente en el programa operativo nacional de Polonia sobre infraestructura y medio ambiente y en los programas operativos de Suecia, y en el programa operativo nacional de Finlandia se establece en términos generales.

Conclusiones y recomendaciones

113

La ejecución de las acciones de la UE por parte de los Estados miembros ha generado unos progresos limitados en la reducción de las aportaciones de nutrientes al mar Báltico. Las inversiones en infraestructuras de aguas residuales solo han sido parcialmente eficaces, las medidas agrícolas no resultan acordes a las presiones existentes ni están suficientemente bien orientadas y resulta complicado evaluar el valor añadido de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico.

Los planes de los Estados miembros no son suficientemente ambiciosos, carecen de indicadores apropiados y los progresos registrados en la reducción de nutrientes han sido limitados

114

Los progresos registrados a finales de 2012 en la reducción de las aportaciones de nutrientes para combatir la eutrofización en el mar Báltico eran limitados. La carga de nutrientes de las aglomeraciones urbanas ha disminuido, mientras que la procedente de la agricultura se ha mantenido estable o en aumento (véase el apartado 25).

115

Los planes de reducción de nutrientes de los Estados miembros para alcanzar los objetivos HELCOM se han limitado a la aplicación de los planes hidrográficos de cuenca establecidos conforme a la Directiva marco sobre el agua, que no siempre bastarán para lograr las necesarias reducciones de las aportaciones de nutrientes al mar Báltico y además son insuficientes, ya que la mayoría de sus medidas se basan principalmente en la aplicación de Directivas específicas de la UE (véanse los apartados 26 a 30).

116

Los objetivos de los planes hidrológicos de cuenca previstos en la Directiva marco sobre el agua se expresan mediante un indicador de impacto, el porcentaje de aguas con un buen estado, pero no se han reflejado en los correspondientes objetivos, como el volumen de la carga anual de nutrientes. Este mismo problema se detectó en los documentos de preparación para los programas de medidas establecidos conforme a la Directiva marco sobre la estrategia marina. Las recomendaciones de la HELCOM, que van más allá de las normas fijadas en las Directivas de la UE para actividades específicas, solo se aplican parcialmente (véanse los apartados 31 a 36).

117

La fiabilidad de los datos de seguimiento sobre las aportaciones de nutrientes al mar Báltico no está garantizada, lo que es especialmente cierto en el caso de los datos sobre contaminación transfronteriza y difusa, que son fundamentales para asignar de forma equitativa los objetivos de reducción por país y para establecer medidas apropiadas (véanse los apartados 37 a 41).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1

La Comisión debería:

- a) exigir que los Estados miembros definan programas de medidas que permitan alcanzar objetivos medibles para la reducción de las cargas de nutrientes, con el fin de alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre la estrategia marina y de la Directiva marco sobre el agua;
- b) pedir a los Estados miembros que evalúen de manera fiable y coherente las cargas de nutrientes de sus cuencas fluviales y las aportaciones de nutrientes al mar Báltico, y que efectúen un seguimiento de las mismas.

Los Estados miembros deberían:

- c) recabar información sobre la rentabilidad de las medidas de reducción de las cargas de nutrientes para disponer de un análisis sólido que sirva de base al diseño de futuros programas de medidas.

Las acciones destinadas a reducir la contaminación por nutrientes procedente de las aguas residuales urbanas son parcialmente eficaces

118

No todos los Estados miembros del mar Báltico que debían cumplir la Directiva para 2012 lo han conseguido. Solo Alemania y Finlandia estaban muy cerca de cumplir los artículos 4 y 5 de la Directiva que fija requisitos de tratamiento secundario y tratamiento más rigurosos. En cuanto a los Estados miembros que deben finalizar su aplicación para finales de 2015, y a pesar de las significativas inversiones cofinanciadas por la UE, en Polonia no se logrará el cumplimiento de la Directiva y la tasa de falta de conexión a los sistemas colectores sigue siendo elevada (véanse los apartados 46 a 54).

119

Las depuradoras de aguas residuales visitadas son eficaces y respetan la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Sin embargo, solo algunas de ellas cumplen la recomendación más estricta de la HELCOM sobre el fósforo. Por otra parte, no siempre se garantiza su sostenibilidad financiera (véanse los apartados 55 a 57).

Conclusiones y recomendaciones

120

La Comisión no efectuó a tiempo un seguimiento del cumplimiento de las disposiciones de los tratados de adhesión por los Estados miembros, ni tampoco supervisa con minuciosidad suficiente la ejecución de estos planes, puesto que su trabajo se basa en datos inadecuados. La Comisión ha actuado con lentitud para detectar y perseguir infracciones y casos de incumplimiento en los Estados miembros (véanse los apartados 58 a 64).

121

La ayuda de la UE a infraestructuras de recogida y tratamiento de aguas residuales en Rusia y en Bielorrusia podría generar una reducción eficaz en relación con los costes de los nutrientes procedentes de descargas de aguas residuales. Sin embargo, su aplicación requiere mucho tiempo y tiene un alcance muy limitado con respecto a las necesidades. La contaminación de la zona de Kaliningrado (Rusia) representa un problema específico (véanse los apartados 65 a 69).

Recomendación 2

La Comisión debería:

- a) instar a los Estados miembros a que establezcan obligaciones legales, y velen por su cumplimiento, para que los hogares se conecten a las redes de alcantarillado existentes;
- b) exigir que los Estados miembros apliquen una política de tarifas sostenible para las aguas residuales, con el fin de permitir un mantenimiento adecuado y una renovación de las instalaciones. Esta política debe tener en cuenta el principio de quien contamina paga y la asequibilidad de los servicios de aguas;
- c) reducir el tiempo necesario para evaluar el cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas;
- d) seguir fomentando proyectos destinados a reducir las cargas de nutrientes vertidas al mar Báltico procedentes de Rusia y de Bielorrusia centrándose más concretamente en los principales agentes contaminantes identificados por la HELCOM (como la zona de Kaliningrado).

Los Estados miembros deberían:

- e) planificar y construir sus infraestructuras de aguas residuales con la mayor eficiencia posible y, si fuera necesario, estudiar la posibilidad de ofrecer ayudas financieras a los hogares que de otra manera no podrían conectarse a la red de alcantarillado;
- f) fijar normas más estrictas que las previstas en la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas para la cantidad de nutrientes de los efluentes en las zonas que viertan en aguas que carecen de condiciones en materia de nutrientes conformes con la Directiva Marco sobre el agua y el buen estado previsto en la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Reticencia de los Estados miembros a aplicar plenamente las posibles acciones en el ámbito de la agricultura y falta de focalización en las zonas más necesitadas

122

En algunos Estados miembros, las medidas obligatorias de la Directiva sobre los nitratos se aplican en una zona que no es lo suficientemente extensa. Los programas de acción tienen diferentes niveles de rigurosidad y no siempre son tan estrictos como recomienda la Comisión. La Directiva no requiere expresamente que las explotaciones elaboren planes de fertilización, ni que mantengan un registro de los fertilizantes empleados. Ambas herramientas serían de utilidad para aplicar y controlar varios de los requisitos de la Directiva sobre los nitratos. La Comisión ha facilitado directrices a los Estados miembros y ha efectuado un seguimiento continuo de la aplicación de la Directiva sobre nitratos. Esta situación ha generado mejoras en la identificación de zonas vulnerables a los nitratos y en los programas de acción, pero el proceso requiere mucho tiempo (véanse los apartados 75 a 83).

123

El mecanismo de condicionalidad sirve de ayuda a la aplicación de los requisitos sobre los nitratos y de otros requisitos de fertilización, pero no es totalmente eficaz, puesto que algunos de los requisitos no son muy estrictos. El sistema de condicionalidad de controles y sanciones se ve afectado por insuficiencias en la selección de muestras y en las instrucciones. Existe un nivel elevado de incumplimiento en lo relativo a la aplicación de los requisitos en las zonas vulnerables a los nitratos, lo que indica que los sistemas de control tienen actualmente un efecto disuasorio limitado. Los controles nacionales de los requisitos fuera del ámbito de la condicionalidad presentan insuficiencias (véanse los apartados 84 a 90).

124

Las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la UE han tenido un efecto muy limitado en la reducción de la contaminación de masas de agua por nutrientes. Las inversiones destinadas a ayudar a los agricultores a mejorar el almacenamiento y el tratamiento del estiércol solo se han destinado parcialmente a las explotaciones pertinentes. Los programas agroambientales no se han focalizado geográficamente en zonas en las que las masas de agua no logran un buen estado. La medida específica sobre la aplicación de medidas relacionadas con la Directiva marco sobre el agua se ha aplicado muy ocasionalmente. El principio de quien contamina paga no se aplica lo suficiente a la actividad agrícola (véanse los apartados 91 a 99).

Conclusiones y recomendaciones

125

La Comisión ha aprovechado la oportunidad que ofrecen las nuevas herramientas aplicables al período de programación 2014-2020 para solicitar requisitos de base más estrictos y medidas agroambientales más exigentes y ha requerido, además, una mejor focalización geográfica de las medidas de desarrollo rural y una mayor coherencia entre los programas de desarrollo rural y los planes hidrológicos de cuenca. El diálogo con los Estados miembros han dado lugar a mejoras. Sin embargo, deberán redefinirse varias medidas tras la adopción de todos los elementos correspondientes de la legislación nacional y de la planificación. Por consiguiente, se producirá un retraso en la aplicación de determinadas medidas y aumentará la carga administrativa de los programas (véanse los apartados 100 a 102).

Recomendación 3

La Comisión debería:

- a) pedir que los Estados miembros designen zonas vulnerables a los nitratos adecuadas y que, al hacerlo, tengan en cuenta la información sobre contaminación agrícola por nutrientes identificada en los planes hidrológicos de cuenca de la Directiva marco sobre el agua.

Los Estados miembros deberían:

- b) fijar límites apropiados para el empleo de fósforo en la agricultura en el caso de que suponga un riesgo para el buen estado del agua;
- c) establecer las normas en sus programas de acción en materia de nitratos en función de las pruebas científicas más recientes;
- d) establecer medidas obligatorias que no se limiten a los requisitos existentes para explotaciones contaminantes en cuencas fluviales que viertan en aguas eutróficas;
- e) ejecutar los programas agroambientales más importantes de reducción de la contaminación del agua por nutrientes y focalizar estos programas y las medidas de forestación en zonas en las que su efecto de reducción de la carga de nutrientes sea más elevado.

Dificultad de evaluar el valor añadido para la reducción de nutrientes de la Estrategia macrorregional de la Unión Europea para la región del mar Báltico

126

La estructura de gobernanza de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico es compleja y añade nuevos niveles a las instituciones de gobernanza regional existentes. Es complicado evaluar el impacto que tiene la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico en las acciones de los Estados miembros destinadas a la reducción de las aportaciones de nutrientes en dicho mar (véase el apartado 105).

127

Los proyectos emblemáticos llevados a cabo en cooperación entre varios Estados miembros de la UE y terceros países tienen como objeto desarrollar buenas prácticas que se apliquen de manera generalizada. Sin embargo, hay casos en los que sus resultados no van más allá de lo que ya se había logrado y su impacto en términos prácticos ha sido bastante reducido (véanse los apartados 106 y 108).

128

Además, el resultado previsto de la armonización de las prioridades de los programas cofinanciados por la UE con el subobjetivo de lograr un agua clara para el mar Báltico ha sido muy limitado (véanse los apartados 109 a 112).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 27 de enero de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Objetivos de reducción de la aportación de nutrientes

País	Aportación media de nitrógeno entre 1997 y 2003	Aportación media de fósforo entre 1997 y 2003	Objetivo de reducción de N para 2021	Objetivo de reducción de P para 2021	Reducción % N	Reducción % P
	<i>toneladas/año</i>	<i>toneladas/año</i>	<i>toneladas/año</i>	<i>toneladas/año</i>		
Dinamarca	70 490	1 928	2 890	38	4	2
Estonia	27 684	804	1 800	320	7	40
Finlandia	88 005	3 609	3 030	356	3	10
Alemania	65 672	627	7 670	170	12	27
Letonia	61 164	829	1 670	220	3	27
Lituania	48 689	2 463	8 970	1 470	18	60
Polonia	212 412	11 787	43 610	7 480	21	63
Rusia	87 122	7 142	10 380	3 790	12	53
Suecia	130 279	3 639	9 240	530	7	15
Aportación de nutrientes procedente de los países de la HELCOM	791 517	32 828	89 260	14 374	11	44
Aportación de nutrientes de países no signatarios ¹	21 421	1 979				
Carga de nutrientes vertida en el mar Báltico a través de los países de la HELCOM	812 938	34 807				
Nutrientes de otras fuentes ²	97 405	2 087				
Total del mar Báltico	910 343	36 894	118 134	15 178	13	41

1 Aportaciones fluviales transfronterizas de nutrientes procedentes de la República Checa, de Ucrania y de Bielorrusia.

2 Aportaciones del transporte marítimo y contaminación atmosférica generada en todos los países de la UE no incluidos en la cuenca fluvial del mar Báltico.

Fuente: TCE a partir de datos del informe «Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs (MAI) and updated Country Allocated Reduction Targets (CART) of the Baltic Sea Action Plan», de la reunión ministerial de la HELCOM de 2013.

Tendencias de aportación de nitrógeno y fósforo al mar Báltico por país

(toneladas/año)

		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
N.º	Aportaciones 1997-2003	65 672	70 490	27 684	88 005	48 689	61 164	212 412	87 122	130 279
	Aportaciones de 2012, incluida la incertidumbre (valor aceptado como criterio)	55 963	52 535	28 378	94 688	55 502	70 388	191 602	91 757	116 723
		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
P	Aportaciones 1997-2003	627	1 928	804	3 609	2 463	829	11 787	7 142	3 639
	Aportaciones de 2012, incluida la incertidumbre (valor aceptado como criterio)	630	1 663	782	3 608	1 929	1 242	9 680	7 230	3 509

Fuente: «Preliminary assessment for following-up on progress towards the country-wise allocated reduction targets on nutrients (CART)», aprobada en la declaración ministerial de la HELCOM de Copenhague de 2013.

Svendsen, L.M.; Gustafsson, B.; Pyhälä, M., *Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme*, 2015. En línea. <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>

Consecución de los límites de aportación por subcuenca

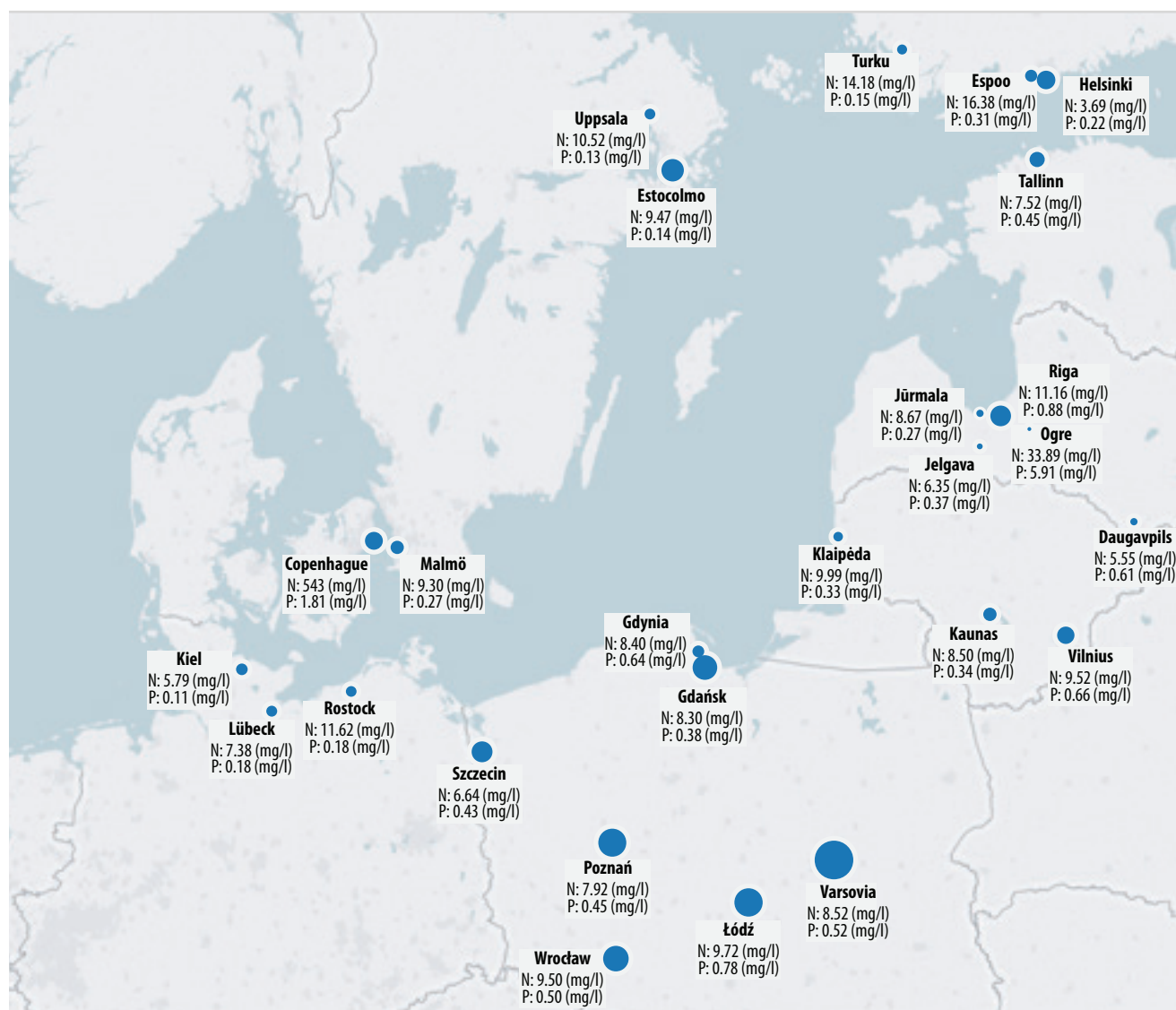
(toneladas/año)

	Bahía de Botnia	Mar de Botnia	Báltico estricto	Golfo de Finlandia	Golfo de Riga	Estrechos daneses	Kattegat	Total
Límite de aportación de nitrógeno teniendo en cuenta el objetivo de reducción de la HELCOM	57 622	79 372	325 000	101 800	88 418	65 998	74 001	792 211
Aportaciones de 2012, incluida la incertidumbre (valor aceptado como criterio)	60 484	74 794	375 760	119 687	97 106	51 495	65 801	845 127
<i>Reducción adicional</i>		4 578				14 503	8 200	27 281
<i>Reducción adicional necesaria para cumplir los objetivos de la HELCOM para 2021</i>	2 862		50 760	17 887	8 688			80 197
Límite de aportación de fósforo teniendo en cuenta el objetivo de reducción de la HELCOM	2 675	2 773	7 360	3 600	2 020	1 601	1 687	21 716
Aportaciones de 2012, incluida la incertidumbre (valor aceptado como criterio)	2 787	2 490	15 145	7 536	2 775	1 418	1 591	33 742
<i>Reducción adicional</i>		283				183	96	562
<i>Reducción adicional necesaria para cumplir los objetivos de la HELCOM para 2021</i>	112		7 785	3 936	755			12 588

Fuente: «Preliminary assessment for following-up on progress towards the country-wise allocated reduction targets on nutrients (CART)», aprobada en la declaración ministerial de la HELCOM de Copenhague de 2013.

Svendsen, L.M.; Gustafsson, B.; Pyhälä, M., *Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme*, 2015. En línea. <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>

Concentración de nutrientes en el efluente de las depuradoras de aguas residuales de las principales ciudades de los Estados miembros de la UE ribereños del mar Báltico (2013)



Fuente: TCE, basado en datos de finales de 2013 facilitados por los Estados miembros. Los valores de Copenhague y de Estocolmo corresponden a las medias de dos depuradoras de aguas residuales de ambas ciudades.

Proyectos emblemáticos y de otro tipo importantes en la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico

(millones de euros)

Proyectos emblemáticos de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico relacionados con la eutrofización		
Ámbito prioritario: agricultura		Fuente y cuantía de la financiación
BALTIC MANURE	La finalidad de este proyecto es desarrollar conocimientos especializados sobre soluciones innovadoras de gestión del estiércol, como la producción de energía renovable y fertilizantes orgánicos.	PO de la región del mar Báltico Total: 3,7 FEDER: 2,8
Reciclaje de fósforo	La finalidad de este proyecto es recuperar fósforo de las principales fuentes de la región del mar Báltico, como estiércol, lodos de depuradora y cadáveres para elaborar fertilizantes reciclados. Además, tiene como objetivo establecer estrategias de fertilización específicas para un lugar con el fin de hacer de la región del mar Báltico la primera región autosostenible en cuanto a aportación de fertilizantes fosforados minerales.	
Ámbito prioritario: NUTRI		Financiación
Eliminación de los fosfatos en los detergentes	La finalidad de este proyecto era apoyar a los Estados del mar Báltico en la aplicación de la recomendación 28E/7 de la HELCOM (acciones legislativas nacionales para limitar el empleo de fosfatos en detergentes para ropa y para lavavajillas) al producir material informativo para los encargados de la elaboración de las políticas. En 2011 se aprobó la prohibición del empleo de fosfatos en los detergentes para ropa en toda la UE.	El reducido presupuesto del proyecto fue financiado por la Swedish Chemicals Agency.
PRESTO	La finalidad de este proyecto es reducir la carga de nutrientes vertida al mar Báltico mediante programas educativos para el personal operativo, los creadores y los formadores académicos que participan en el tratamiento de las aguas residuales, así como mediante estudios técnicos e inversiones en depuradoras de aguas residuales de Bielorrusia seleccionadas (Baranovichi, Grodno, Molodechno y Vitebsk).	PO de la región del mar Báltico Total: 4,6 FEDER: 1,1 IEVA: 2,8
BALTIC DEAL	La finalidad de este proyecto es combatir la escorrentía y la fuga de nutrientes agrícolas; fue iniciado de manera voluntaria por cinco federaciones de agricultores.	PO de la región del mar Báltico Total: 3,8 FEDER: 3,0
Evaluación de la carga contaminante regional por nutrientes e identificación de proyectos prioritarios para reducir las aportaciones de nutrientes al mar Báltico procedentes de Bielorrusia	La finalidad de este proyecto es identificar inversiones prioritarias y crear capacidad local para reducir las aportaciones de nutrientes en el mar Báltico en el contexto de la Asociación Medioambiental de la Dimensión Septentrional, prestando especial atención a la agricultura, las aguas residuales municipales y la industria, incluida la producción y el empleo de detergentes que contengan fósforo.	Financiado por el Fondo del Plan de acción del mar Báltico, gestionado por el BNI y la NEFCO y con Suecia y Finlandia como inversores: 0,25
Acción horizontal «Vecinos»		
Sostenibilidad económica y medioambiental en la zona del lago Peipsi	La finalidad de este proyecto es mejorar la situación medioambiental de la cuenca del lago Peipsi mediante la renovación de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales actuales de la provincia de Pskov y mediante la construcción de nueva infraestructura en pequeños puertos de la parte estonia del lago Peipsi.	PO Estonia-Letonia-Rusia

Proyectos PO de la región del mar Báltico (no emblemáticos) relacionados con la eutrofización

(millones de euros)

Proyectos PO de la región del mar Báltico (no emblemáticos) relacionados con la eutrofización		Fuente y cuantía de la financiación (PO de la región del mar Báltico)
Baltic Compass	Este proyecto consiste en trabajar con los sectores de la agricultura y del medio ambiente para hacer frente a la necesidad de un enfoque transformacional para reducir la eutrofización del mar Báltico.	Total: 6,6 FEDER: 4,6 IEVA: 0,5
Baltic Compact	Este proyecto se centra en medidas agroambientales.	Total: 1,9 FEDER: 1,5
BERAS (agricultura y sociedad bálticas ecológicas que reciclan)	La finalidad de este proyecto es reducir la eutrofización, poner fin al empleo de plaguicidas y reducir el impacto del sector alimentario para el calentamiento global.	Total: 4,4 FEDER: 3,4 IEVA: 0,05
Waterpraxis	La finalidad de este proyecto es mejorar el estado del mar Báltico al respaldar la ejecución práctica de los planes hidrológicos de cuenca de la región.	Total: 2,0 FEDER: 1,5
PURE (Proyecto para la reducción urbana de la eutrofización)	La finalidad de este proyecto es preparar y llevar a cabo inversiones en municipios mediante una cooperación transnacional.	Total: 3,2 FEDER: 2,0 IEVA: 0,5

Resumen ejecutivo

V

La Comisión observó en la evaluación de los primeros planes hidrológicos de cuenca¹ y en la evaluación de los primeros programas de medidas² que estas cuestiones representan un ámbito importante que necesita mejoras y ha instado a los Estados miembros a adoptar medidas en este sentido en los segundos planes hidrológicos de cuenca.

VI

La Comisión considera que esta medida ha sido adecuada. Tal y como establecen claramente el Tratado y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación acerca de cuándo perseguir infracciones e iniciar los correspondientes procedimientos de acuerdo con su papel de guardiana de los Tratados. En ciertos casos, las herramientas alternativas o el diálogo político pueden constituir un enfoque más eficaz que los procedimientos de infracción.

No obstante, la Comisión tiene un considerable historial demostrado de lograr el cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas utilizando la herramienta del procedimiento de infracción.

VII

La aplicación de la Directiva sobre los nitratos por parte de los Estados miembros ha encontrado una serie de problemas en algunos casos, mientras que en otros ha resultado eficaz. A pesar de ello, la tendencia general en cuanto a la concentración media de nitratos en la UE y en el mar Báltico ha mejorado.

La política de condicionalidad no tiene como objetivo ser un instrumento para la aplicación de la legislación europea en los Estados miembros. En ausencia de aplicación, el procedimiento de infracción es la herramienta probada.

El número de incumplimientos y de sanciones aplicadas debido al mecanismo de condicionalidad es más bien una indicación de su funcionamiento que de su insuficiencia. La condicionalidad se aplica solo a los agricultores que reciben pagos directos o que participan en algunas de las medidas de desarrollo rural, como por ejemplo, las medidas agroambientales.

VIII

La Comisión considera que la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico ha contribuido con éxito a incrementar la protección medioambiental del mar Báltico. En general, el nuevo enfoque macrorregional puede considerarse una herramienta valiosa para abordar los problemas regionales y mejorar la cooperación entre los países situados en los márgenes del mar Báltico.

1 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

2 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=ES>

Introducción

09

Los programas de medidas tanto de la Directiva marco sobre el agua (DMA) como de la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM) se han reestructurado para poder incluirlos en un informe común en marzo de 2016. Los programas de medidas de la DMA y de la DMEM, notificados por los Estados miembros, deberán tener en cuenta la HELCOM y las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos de integración.

13

El Feader, en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, establece que la gestión del agua es uno de los principales objetivos del desarrollo rural. Estos objetivos pueden alcanzarse a través de diferentes medidas —no solo las destinadas a zonas concretas—, como la inversión y la formación.

La información sobre la asignación financiera para el período 2007-2013 está disponible solo para los ejes y las medidas. Para el período 2014-2020, esta información está disponible para las medidas y los ámbitos de interés (o ámbitos prioritarios como en el caso de la prioridad relacionada con la gestión del agua), lo que permitirá obtener datos directamente relacionados con los objetivos.

Observaciones

18

La Comisión constata que, si bien los objetivos de reducción de nutrientes de la HELCOM se consideran una buena práctica, no cabría esperar, desde un punto de vista jurídico, que los Estados miembros del mar Báltico, en su informe de conformidad con la Directiva marco sobre la estrategia marina elaborado en octubre de 2012, comunicasen sus objetivos de reducción de nutrientes de la HELCOM aprobados en la reunión ministerial de la HELCOM celebrada en octubre de 2013. Sin embargo, en la práctica, la Comisión acogería positivamente que los programas de medidas de los Estados miembros elaborados con arreglo a la DMEM, cuyo plazo vence en marzo de 2016, también contribuyesen a alcanzar los compromisos acordados al amparo de la HELCOM.

28

La DMA y la HELCOM persiguen el mismo objetivo: un mar Báltico que no sea eutrófico. Lograr un buen estado con arreglo a la DMA debería ser suficiente para alcanzar el objetivo de la HELCOM. Polonia necesita medidas adicionales, pero no solo para cumplir los objetivos de la HELCOM, sino también los de la DMA.

En los primeros planes hidrológicos de cuenca, las normas sobre fosfatos conformes a la DMA (correspondientes a un buen estado ecológico de conformidad con la DMA) establecidas por Polonia no resultaron lo suficientemente estrictas (utilizaron las normas anteriores) y, como tales, puede parecer que los objetivos de la HELCOM son más exigentes. Esta aparente anomalía deberá ser rectificada por Polonia con el establecimiento de normas sobre fosfatos conformes a la DMA y la utilización de estas para definir programas de medidas en los segundos planes hidrológicos de cuenca que reduzcan los fosfatos tanto en aguas interiores como marinas.

31

El informe de los Estados miembros para los segundos planes hidrológicos de cuenca requiere la realización de un análisis de las diferencias en cuanto a los nutrientes, por lo que debe mejorarse el seguimiento, por parte de la Comisión, del nivel de reducción de nutrientes alcanzado por los Estados miembros durante los próximos dos períodos de notificación.

Los Estados miembros deberán notificar en los segundos planes hidrológicos de cuenca en qué grado es suficiente la aplicación de la Directiva sobre los nitratos con el fin de atajar la contaminación por nutrientes de origen agrícola, así

como las medidas básicas y complementarias de la DMA que se programarán para abordar este problema. Esto permitirá saber a los Estados miembros y a la Comisión si es necesario adoptar más medidas.

34

La Comisión espera que, como parte de las medidas incluidas en los planes hidrológicos de cuenca, se examinen y se revisen los permisos para el tratamiento de aguas residuales urbanas existentes, en caso necesario, para garantizar que la contaminación urbana se reduzca a un nivel que permita alcanzar una condición de buen estado en todas las masas de agua. En algunas masas de agua este nivel puede ser de 1 mg/l de P, y en otras zonas, puede ser necesario que sea más estricto, por ejemplo, 0,5 mg/l o inferior en los lugares donde hay una densidad de población alta o un bajo grado de dilución.

41

Los planes de los Estados miembros dirigidos a reducir los nutrientes, que están basados en sus planes hidrológicos de cuenca, carecen de ambición, puesto que en su mayor parte simplemente presentan «medidas básicas» que ya están en vigor para la aplicación de Directivas de la UE relacionadas con actividades concretas que generan contaminación por nutrientes, principalmente las aguas residuales urbanas y la agricultura, y no establecen cómo se prevé reforzar estas medidas para lograr condiciones de nutrientes en consonancia con un «buen estado». Se han incluido pocas medidas nuevas con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra h), de la DMA a fin de controlar las fuentes difusas que puedan generar contaminación (en concreto, faltan controles sobre fuentes difusas de fosfatos) y la contribución general prevista de las «medidas complementarias» es vaga. La Comisión constató este hecho en la evaluación de los primeros planes hidrológicos de cuenca³ y en la evaluación de los primeros programas de medidas⁴ indicando que esta cuestión representa un ámbito importante de mejora y ha instado a los Estados miembros a adoptar medidas en este sentido en los segundos planes hidrológicos de cuenca.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 30.

46

La Comisión considera que Alemania y Finlandia cumplen la Directiva de acuerdo con la metodología de evaluación del cumplimiento de la Comisión, habida cuenta de que alcanzan una tasa de cumplimiento del 99 % o superior. En 2012 se exigió a los otros cuatro Estados miembros del mar Báltico que cumplieren la Directiva en su totalidad, y alcanzaron un alto grado de cumplimiento (del 89 % y superior).

47

La Comisión no considera que el uso de sistemas individuales y otros sistemas adecuados constituya automáticamente infracción, habida cuenta de que la Directiva contempla esta posibilidad. Sin embargo, el hecho de que se empleen numerosos sistemas individuales y otros sistemas adecuados puede indicar problemas con los sistemas colectores y la Comisión hará un seguimiento/investigará dichas situaciones (más información en la respuesta al apartado 48).

3 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=ES>

48

La Comisión está investigando el uso de sistemas individuales y otros sistemas adecuados a través de la denominada herramienta piloto (por ejemplo, tipos de sistemas individuales y otros sistemas adecuados en funcionamiento en los Estados miembros, registro, autorización e inspecciones de dichos sistemas). Asimismo, la Comisión ha estado estudiando los sistemas individuales y otros sistemas adecuados durante muchos años incluyéndolos en el cuadro de notificación con arreglo al artículo 15. Por otra parte, el documento de orientación sobre los términos y definiciones de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas («Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive»), que existe desde 2007, incluye una sección sobre los sistemas individuales y otros sistemas adecuados.

49

La Comisión decidió aceptar que el 100 % del cumplimiento no era una opción probable o realista, por lo que restringió la «incoación de procedimientos de infracción» introduciendo las dos normas mencionadas por el Tribunal. Esta metodología ha sido aceptada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase la sentencia Comisión contra Reino de Bélgica, C-395/13, apartados 33 a 38).

51

La Comisión señala que conocía la elección realizada por Polonia antes de 2010, pero que jurídicamente no estaba en situación de impugnarla o de predecir el nivel de incumplimiento de Polonia antes de 2010. La Directiva ofrece claramente estas dos opciones a los Estados miembros y la elección de Polonia de utilizar el artículo 5, apartado 4, era una opción jurídicamente posible, si bien no realista, dado que implicaba que Polonia no se podría beneficiar de la prórroga concedida con arreglo al Tratado de Adhesión por esta opción.

52

La Comisión ha realizado el seguimiento de la aplicación de esta Directiva en Polonia, cada vez con mayor detenimiento y preocupación, ya que quedó patente que había, y todavía hay, una falta esencial de planificación clara para su aplicación. La elección de la base jurídica es lo que menos preocupa a la Comisión en este asunto y no sirve como excusa para esta falta de acción coordinada a escala nacional.

La Comisión lleva desde 2011 recordando periódicamente que las inversiones previstas no darán como resultado una situación de cumplimiento normativo en Polonia. Por otra parte, Polonia solo entregó los planes de inversión preliminares (plan maestro), y todavía no ha trabajado en el KPOSK pertinente (2010) hasta la fecha. La Comisión no ha aceptado hasta ahora ni el plan maestro preliminar de febrero de 2014 ni la versión final de mayo de 2015.

56

Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales son infraestructuras que tienen una larga vida útil y resulta difícil valorar su adecuado tamaño solo a corto plazo. En términos generales, el tamaño de las instalaciones puede determinarse teniendo en cuenta varios factores como los márgenes de seguridad, la capacidad para hacer frente a las variaciones y actividades estacionales como el turismo, los flujos grandes de agua de lluvia o posibles conexiones futuras debidas a un crecimiento de la población.

Además, una tasa mínima de agua limpia no es perjudicial ya que evita que las aguas residuales se vuelvan sépticas y generen sulfuro de hidrógeno, que es peligroso para la salud de las personas.

Respuestas de la Comisión

58

Antes de la adhesión de los países candidatos, se evaluó su legislación y se consideró completa tal y como se exigía antes de la adhesión con respecto al acervo existente de la UE, al que pertenece la Directiva 91/271/CEE.

59

Los Estados miembros pueden escoger entre los apartados 2 y 4 del artículo 5, y en este sentido, no están limitados por la existencia de las disposiciones del Tratado de Adhesión.

60

Tras la adhesión de Polonia, la Comisión empezó a identificar gradualmente los problemas que tenía el país con la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y, desde 2007, empezó a realizar controles extensos y periódicos de las solicitudes de proyectos para cofinanciación de la UE. A partir de 2010, una vez que la Comisión hubo recopilado suficiente información que indicaba que había habido problemas graves con relación a la aplicación, se iniciaron conversaciones oficiales sobre el tema con las autoridades polacas. Cabe reiterar que los problemas de Polonia eran de mucho mayor calado y más fundamentales que la simple elección entre la aplicación de los apartados 2 o 4 del artículo 5, y se referían a la delineación incorrecta de las aglomeraciones, a la ausencia o a la incoherencia de informes sobre los datos de cumplimiento normativo, a la falta de planificación clara y coherente y a un recorte arbitrario de las inversiones centrado solo en las plantas de tratamiento que trataban una carga superior a 15 000 e-h.

61

A pesar de las numerosas comunicaciones enviadas por la Comisión a Polonia en las que se solicitaba la presentación de datos coherentes en relación con el estado de la aplicación y la futura planificación de la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (incluidos datos que demostrasen el cumplimiento del apartado 2 o del apartado 4 del artículo 5), Polonia no los presentó. La Comisión desea subrayar que, tras los intercambios de comunicación con la Comisión, Polonia decidió aplicar el artículo 5, apartado 2. En 2012, durante las negociaciones relacionadas con el período de programación 2014-2020, la Comisión solicitó a Polonia que preparase un plan maestro para la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas que sería sometido al escrutinio de la Comisión con el fin de garantizar que la cofinanciación de la UE en el período de programación 2014-2020 se concede a proyectos que cumplen la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y que más contribuyen a subsanar las deficiencias en relación con la aplicación.

62

La Comisión ha reactivado ahora los informes con arreglo al artículo 17, con el objetivo de saber cuándo una aglomeración específica cumple la normativa, si aún no es el caso.

Con la elaboración del nuevo formulario conforme al artículo 17, la Comisión intentó buscar un equilibrio entre mejorar el conocimiento de la situación de los Estados miembros y no aumentar la carga administrativa. La mayoría de los Estados miembros respondieron positivamente y presentaron su información con el nuevo formato. Además, los Estados miembros pueden describir libremente cada proyecto en el cuadro de informes. En virtud del artículo 15, la Comisión conoce el porcentaje de la carga que se vierte sin tratamiento, y por lo tanto, «la distancia respecto del cumplimiento». Así pues, depende de los Estados miembros definir un proyecto adaptado que cumpla la normativa con la mayor brevedad posible. La Comisión no pretende incrementar la carga de trabajo de elaboración de informes a los Estados miembros ya que no es necesario disponer de información detallada en relación con los kilómetros de conductos de alcantarillado por aglomeración a escala de la UE.

63

La Comisión tiene un considerable margen de apreciación en estos asuntos y ha de elegir las herramientas más adecuadas. En este caso, la Comisión optó por los compromisos alcanzados en reuniones con los Estados miembros en materia de tratamiento de aguas residuales y, para la puesta en marcha de casos más formales, prefirió esperar a que hubiese transcurrido un número suficiente de plazos para un número suficiente de Estados miembros. Los proyectos piloto iniciados sobre la base del plazo inicial evaluado (de 2004 hasta finales de 2006) solo habrían afectado a tres Estados miembros, entre los que se encuentra Polonia. Por motivos de eficiencia, se decidió, por consiguiente, esperar a los resultados del siguiente ejercicio de notificación, cuando el ejercicio fuese más sustancial en términos de aglomeraciones y de Estados miembros estudiados.

La Comisión considera, así pues, que su medida ha sido la adecuada. Tal y como establecen claramente el Tratado y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación en relación con cuándo perseguir infracciones e iniciar los correspondientes procedimientos de acuerdo con su papel de guardiana de los Tratados. En ciertos casos, las herramientas alternativas o el diálogo político pueden constituir un enfoque más eficaz que los procedimientos de infracción.

Por último, La Comisión ha tenido en cuenta los diferentes períodos de aplicación (14 años para los Estados miembros de la EU-15 frente a entre 3 y 11 años para los 10 Estados miembros que se adhirieron en 2004) a la hora de poner en marcha los casos piloto y de infracción.

No obstante, la Comisión tiene un considerable historial demostrado de lograr el cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas utilizando la herramienta del procedimiento de infracción (por ejemplo, Francia, Bélgica, Reino Unido, etc.).

64

La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas recoge los estándares mínimos que se han de alcanzar en el cuadro 2 del anexo, pero deja libertad a los Estados miembros para aplicar normas más estrictas. Estas normas más estrictas podrán ser jurídicamente necesarias para garantizar el cumplimiento normativo de la Directiva marco sobre el agua.

69

La Comisión quisiera especificar que se espera que el proyecto de servicios de aguas y medioambientales de Kaliningrado esté en pleno funcionamiento en el transcurso de 2016 en lo que a su componente de agua se refiere.

76

Las aguas de zonas donde se practica la agricultura extensiva, aun con una baja aplicación de fertilizantes, pueden sufrir contaminación por nutrientes. Con arreglo a la Directiva sobre los nitratos, también deben aplicarse medidas específicas a las aguas que están en riesgo de contaminación.

En determinadas zonas, se necesita adoptar medidas tanto con arreglo a la Directiva sobre los nitratos como a la Directiva marco sobre el agua con el fin de alcanzar las reducciones de nutrientes necesarias para alcanzar un buen estado del agua.

79

La aplicación de nitrógeno procedente de fertilizantes minerales no puede considerarse en sí misma un indicador de la falta de impacto de los requisitos y ha de interpretarse con cautela. Las pérdidas totales de N o los excedentes totales de N (procedente de todas las fuentes) son indicadores más adecuados.

Respuestas de la Comisión

80

La Comisión considera que medidas como la prohibición de la aplicación de fertilizantes en determinados períodos del año pueden ser comprobadas de forma eficaz siempre y cuando las inspecciones se realicen en el momento adecuado.

Varios programas de medidas incluyen planes de fertilización o registros de fertilizantes con arreglo a la Directiva sobre los nitratos como práctica habitual dirigida a alcanzar una fertilización adecuada y a facilitar los controles.

84

La Comisión subraya que la condicionalidad no es un mecanismo para garantizar el cumplimiento de la legislación europea en materia de medio ambiente, pero tiene como fin, entre otros, «contribuir a hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en general» [véase el considerando 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. El sistema de condicionalidad vincula los pagos de la política agrícola común (PAC) al respeto de ciertas normas, al tiempo que la infracción de dichas normas conlleva la reducción de pagos de la PAC. En principio, este sistema debería utilizar los sistemas de control existentes. Sin embargo, también debería garantizar un mínimo grado de control si el sistema de control de la legislación sectorial no es lo suficientemente efectivo.

86

Dependerá de los Estados miembros definir normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) de tal forma que se pueda alcanzar el objetivo marcado por la norma. En relación con la BCAM mencionada «creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos», su objetivo se refiere a la creación de franjas de protección y a su gestión, pero no, en general, al uso de fertilizantes en terreno agrícola. De este modo, el alcance de las BCAM se limita a las franjas de protección tanto dentro como fuera de las zonas vulnerables a los nitratos. Por otra parte, algunos requisitos establecidos de acuerdo con la Directiva sobre los nitratos forman parte del ámbito de aplicación del sistema de condicionalidad a través del RLG1, anterior RLG4.

87

La BCAM para la creación de franjas de protección, aplicable desde el 1 de enero de 2012 [véase el artículo 149 del Reglamento (CE) n.º 73/2009], se refiere a los requisitos derivados de la Directiva sobre los nitratos y transpone dichos requisitos al terreno agrícola situado fuera de las zonas vulnerables a los nitratos atendiendo a las características específicas locales, tal y como exige el artículo 94 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013. De este modo, la variedad en la definición de los requisitos observada por el Tribunal procede de la Directiva sobre los nitratos y refleja la variedad de las características locales según sean consideradas por los Estados miembros.

90

El número de incumplimientos y de sanciones aplicadas con arreglo al mecanismo de condicionalidad es más bien una indicación de su funcionamiento que de su insuficiencia. Por ejemplo, la falta de almacenamiento de estiércol sigue siendo un problema en las zonas vulnerables a los nitratos y esta infracción es objeto de seguimiento en el marco del régimen de condicionalidad, lo cual explica la alta tasa de incumplimiento (véase también el apartado 93).

91

Los programas de desarrollo rural 2007-2013 debían contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo rural organizados en torno a varios ejes. Algunas de las operaciones y medidas aplicadas, incluidas las de índole medioambiental, podrían tener un objetivo principal, pero muchas se establecieron con vistas a alcanzar múltiples objetivos, lo cual no va en detrimento de la eficacia de dichas medidas y ayuda a garantizar una mayor rentabilidad.

Las medidas agroambientales puestas en práctica por un importante número de agricultores en áreas extensas también pueden contribuir a mejorar el estado del agua en dichas zonas.

Durante la aprobación de los programas 2014-2020, la Comisión mencionó la necesidad de que los Estados miembros establezcan objetivos más claros, también en relación con los recursos hídricos.

92

Durante el período de programación 2007-2013, la diferencia del calendario en la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca y los programas de desarrollo rural fue uno de los motivos por los que el alcance de las medidas agroambientales no siempre se correspondió con las zonas afectadas por los planes hidrológicos de cuenca.

Además, cabe recordar que el cumplimiento de los requisitos obligatorios a los que los planes hidrológicos de cuenca suelen hacer referencia no se puede garantizar a través de medidas agroambientales que solo pueden apoyar acciones voluntarias que van más allá de los requisitos de obligado cumplimiento.

Es más, en el transcurso del período de programación, los Estados miembros tuvieron la posibilidad de modificar sus programas en relación con su contenido o la asignación económica. Las modificaciones propuestas tienen que ser conformes con la estrategia y los objetivos generales del programa. A través de este mecanismo pudieron haberse coordinado con los planes hidrológicos de cuenca una vez disponibles. En 2009, como consecuencia del «chequeo» de la PAC y de un plan de recuperación económica europea, el objetivo de la gestión del agua se vio reforzado como uno de los desafíos del desarrollo rural.

93

En 2004-2006 se invitó a los nuevos Estados miembros del mar Báltico (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia) a incorporar apoyo específico a las instalaciones de almacenamiento de estiércol con el fin de cumplir las normas en materia de protección de los recursos hídricos.

94

Los programas de desarrollo rural 2007-2013 incluían medidas relativas a las inversiones en instalaciones de almacenamiento de estiércol.

En particular, los Estados miembros pudieron apoyar inversiones para mejorar el almacenamiento de estiércol en explotaciones agrarias solo cuando su objetivo fuese cumplir las nuevas normas de la Unión emanadas de la Directiva sobre los nitratos de conformidad con su aplicación en los Estados miembros y para un plazo de gracia limitado de 36 meses a contar desde la fecha de obligatoriedad de las normas.

Respuestas de la Comisión

95

La Comisión considera que la diversidad de las medidas agroambientales significa que estas medidas incluyen operaciones tanto simples como más complejas destinadas a proteger y a mejorar el medio ambiente. Esto permite a los beneficiarios solicitar operaciones que se correspondan con su presión medioambiental y necesidades concretas.

El nivel de apoyo siempre está en relación con el nivel de compromiso y compensa la pérdida de ingresos y los costes adicionales ligados a estos compromisos.

El bajo nivel de utilización también puede explicarse por motivos diferentes a la complejidad de las operaciones, por ejemplo, por una insuficiente promoción del apoyo, una insuficiente transferencia de conocimientos o de uso de los servicios de asesoramiento.

El problema de la escasa demanda de medidas agroambientales en las zonas de agricultura intensiva fue una de las razones que llevó a la Comisión a proponer en 2011 la incorporación del componente ecológico al primer pilar de la PAC, con el objetivo de alcanzar las zonas con medidas simples, generalizadas, no contractuales, cuyos efectos medioambientales deberían mejorarse con medidas agroambientales más específicas.

Para el período 2014-2020, la Comisión fomentó que se fijaran unas medidas específicas aplicadas en el caso de Polonia y Finlandia.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 92.

98

La mayoría de los Estados miembros optan, en ambos períodos de programación, por utilizar otras medidas como agroambiente y clima para alcanzar objetivos y metas relacionados con la prioridad de la gestión del agua. Los objetivos y los indicadores relacionados con la calidad y la gestión del agua en ambos períodos ponen de manifiesto que, incluso sin la aplicación de la medida «pagos de conformidad con la DMA», los Estados miembros planifican acciones dirigidas a lograr esos objetivos e indicadores.

La falta de medidas obligatorias en los planes hidrológicos de cuenca y los problemas para definir sus medidas fueron algunos de los principales obstáculos de cara a la utilización de la medida en cuestión en el período 2007-2013.

99

En lo que atañe a la aplicación de sanciones para la protección de los recursos hídricos, depende de los Estados miembros aplicarlas (más allá de las normas de condicionalidad) en caso necesario y en los casos en que se pueda determinar la responsabilidad individual de la contaminación.

La Comisión considera que la aplicación del principio «quien contamina paga» a la agricultura no presenta ninguna dificultad inherente. Por ejemplo, podría aplicarse el pago de una tasa por fertilizante o estiércol. Se podrían fijar controles claros para reducir la contaminación en origen poniendo en funcionamiento programas de acción ambiciosos en materia de nitratos y medidas básicas en el marco de la DMA.

100

El Reglamento (UE) n.º 1305/2013 establece condiciones *ex ante* específicas para el desarrollo rural. La condicionalidad *ex ante* relativa al sector del agua (aplicable a inversiones previstas con arreglo a la prioridad 5) está ligada a la existencia de una política de tarificación del agua y de una adecuada contribución de los diferentes usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios de distribución de agua a una tarifa fijada en el plan hidrológico de cuenca aprobado para inversiones apoyadas por los programas.

Otras condicionalidades *ex ante* específicas relativas al desarrollo rural en el ámbito medioambiental se refieren a las buenas condiciones agrícolas y medioambientales, los requisitos mínimos para fertilizantes y los productos fitosanitarios, la eficiencia energética y la energía renovable.

102

Cuando las bases jurídicas pertinentes no están en vigor, no se pueden activar determinadas medidas de desarrollo rural. Este es el caso del régimen de pagos que estipula la Directiva marco sobre el agua, que solo se puede poner en funcionamiento una vez establecidos los planes hidrológicos de cuenca y sus programas de medidas. No obstante, los Estados miembros tienen la posibilidad de modificar sus programas a lo largo de todo el período de programación.

Con respecto a las modificaciones de la legislación en relación con los requisitos mínimos, cuando se introducen cambios en la base de referencia correspondiente durante la aplicación de las medidas, los Estados miembros tienen que reflejar dichos cambios en el contenido de las medidas (por ejemplo, niveles de compromisos y de incentivos si los cambios repercuten en estos elementos).

105

Para la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico, los Estados miembros optaron por una estructura de gobernanza muy «suave». El trabajo se basa en una red de coordinadores de las diferentes políticas y acciones horizontales. Su objetivo es garantizar la coherencia entre todas las prioridades de la Estrategia. No se crearon nuevas instituciones ni consejos. La estructura de gobernanza elegida no es demasiado compleja ni gravosa.

En general, el enfoque macrorregional puede considerarse una herramienta excelente para abordar los problemas regionales en una zona geográfica más pequeña comparada con la totalidad de la UE. La Comisión considera que la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico ha contribuido con éxito a la protección medioambiental del mar Báltico.

107

Cada gestor de proyecto decide si solicita la condición de proyecto emblemático. El Plan de acción de la Estrategia describe el procedimiento y recoge un formulario de solicitud. Requiere que el coordinador de acciones horizontales o ámbitos de acción realice una breve valoración, cuyos criterios son, entre otros, el «impacto a escala macrorregional del proyecto emblemático» y su contribución «a los objetivos/indicadores/metas de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico». La Comisión realiza una consulta interna para cada solicitud y finalmente el grupo de coordinadores nacionales aprueba la condición de proyecto emblemático. Los coordinadores de acciones horizontales o ámbitos de acción animarán al gestor de proyectos a solicitar dicho reconocimiento.

108

La Comisión constata un enorme interés por parte de los promotores de los proyectos por obtener la condición de proyecto emblemático, probablemente porque facilita la movilización de financiación para proyectos a escala macrorregional y aumenta la visibilidad de su trabajo.

La Comisión considera que se puede identificar la contribución de los «proyectos emblemáticos» específicos a la reducción de los nutrientes. La condición de proyectos emblemáticos debe servir a una serie de objetivos como la creación de nuevas redes, el intercambio de experiencias, la contribución a la creación de capacidades, la facilitación de la gobernanza en varios niveles y la realización de inversiones piloto. Los resultados y la repercusión en los objetivos políticos

Respuestas de la Comisión

solo se pueden analizar a largo plazo. En este sentido, incluso los proyectos a pequeña escala pueden ser importantes impulsores del desarrollo. A modo de ejemplo, el proyecto PRESTO no solo invirtió en tecnología de tratamiento de aguas residuales, sino que su objetivo era también incrementar la competencia del personal operario de las plantas de tratamiento de aguas residuales, de los diseñadores de dichas plantas y de los docentes universitarios que forman a los futuros ingenieros en materia de aguas residuales.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 111 y 112

La Comisión hubiera preferido que los programas EIE de la región del mar Báltico incorporasen con mayor nitidez la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico. Observa que el nivel de compromiso con la Estrategia varía entre los diferentes Estados miembros y regiones afectadas, lo cual refleja diferencias en las prioridades nacionales y regionales.

No obstante, los programas ofrecen posibilidades de financiación para la implementación de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico. Por ejemplo, Lituania concede ciertas prioridades en el proceso de selección a los proyectos que favorecen la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico (énfasis en el aspecto de la cooperación/asociación internacional) y prevé organizar convocatorias específicas en caso necesario. Suecia también prevé contar con criterios de selección para proyectos pertinentes para la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico y prevé asignar recursos a zonas para llevar a cabo iniciativas o proyectos conformes con la definición recogida en el Plan de acción de la Estrategia. El proceso de aplicación de los programas mostrará hasta qué punto estas posibilidades se concretizarán en la práctica.

Conclusiones y recomendaciones

115

La DMA y la HELCOM persiguen el mismo objetivo: un mar Báltico que no sea eutrófico. Lograr unas condiciones óptimas para el agua en cumplimiento de la DMA debería ser suficiente para alcanzar el objetivo de la HELCOM.

Los planes de los Estados miembros dirigidos a reducir los nutrientes, que están basados en sus planes hidrológicos de cuenca, carecen de ambición, puesto que en su mayor parte simplemente presentan «medidas básicas» que ya están en vigor para la aplicación de Directivas de la UE relacionadas con las actividades concretas que generan contaminación por nutrientes, principalmente las aguas residuales urbanas y la agricultura, y no establecen cómo se prevé reforzar estas medidas para lograr condiciones de nutrientes en consonancia con un «buen estado». Se han incluido pocas medidas nuevas con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra h), de la DMA a fin de controlar las fuentes difusas que puedan generar contaminación (en concreto, faltan controles sobre fuentes difusas de fosfatos) y la contribución general prevista de las «medidas complementarias» es vaga. La Comisión constató este hecho en la evaluación de los primeros planes hidrológicos de cuenca⁵ y en la evaluación de los primeros programas de medidas⁶ indicando que esta cuestión representa un ámbito importante de mejora y ha instado a los Estados miembros a adoptar medidas en este sentido en los segundos planes hidrológicos de cuenca.

116

En octubre de 2012, los Estados miembros comunicaron a la Comisión sus objetivos medioambientales con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina. Algunos Estados miembros fueron más ambiciosos que otros a la hora de fijar los objetivos de reducción de la presión mediante objetivos relacionados con la carga de aportes de nutrientes (véase también el apartado 17).

5 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=ES>

Recomendación 1 a)

La Comisión acepta la recomendación y considera que ya ha sido aplicada para la Directiva marco sobre el agua (DMA) y que se aplicará para la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM).

Según las notificaciones realizadas en el marco de la DMA para el segundo plan hidrológico de cuenca, los Estados miembros deberán informar sobre la reducción de la carga de nutrientes necesaria para alcanzar unas condiciones de nutrientes correspondientes a un «buen estado» con arreglo a la DMA (que incluirá la carga de nutrientes necesaria para cumplir la DMEM si los Estados miembros adoptan el enfoque adecuado).

En cuanto a la DMEM, la Comisión tendrá en cuenta esta recomendación junto con el análisis del actual ciclo de programas de medidas a la hora de definir los requisitos de notificación para el siguiente ciclo.

Recomendación 1 b)

La Comisión acepta la recomendación y señala que se está aplicando.

En relación con la DMA, las lagunas detectadas en su seguimiento y evaluación durante los primeros planes hidrológicos de cuenca se revisaron en reuniones bilaterales con los Estados miembros. Se acordó llevar a cabo actuaciones con los Estados miembros para mejorar la situación de seguimiento y evaluación, y la Comisión la revisará en el contexto de la evaluación de los segundos planes hidrológicos de cuenca que tendrá lugar durante 2017.

Con respecto a la DMEM, los Estados miembros han establecido programas de supervisión para evaluar la evolución hacia la consecución de los objetivos y de la condición de buen estado medioambiental. El proyecto de evaluación de los programas de seguimiento de la Comisión para el mar Báltico indica que la mayoría de los Estados miembros han incluido la supervisión de la aportación de nutrientes (por ejemplo, niveles de aportación de nutrientes procedentes de fuentes terrestres, de nutrientes procedentes de la atmósfera y de fertilizantes y de otras sustancias ricas en fósforo y nitrógeno, entre otros).

Por otra parte, se está trabajando para comparar los estándares de nutrientes fijados por los Estados miembros para la DMA y la DMEM, a fin de poder garantizar que son coherentes con los estándares biológicos y entender cómo los utilizan los Estados miembros a la hora de diseñar programas de medidas; este trabajo deberá dar como resultado la publicación de unas orientaciones en 2018.

Recomendación 1 c)

La Comisión señala que esta recomendación está dirigida a los Estados miembros.

118

La Comisión considera que Alemania y Finlandia cumplen la Directiva según la metodología de evaluación del cumplimiento de la Comisión, habida cuenta de que alcanzan tasas de cumplimiento del 99 % o superiores. Los otros cuatro Estados miembros del mar Báltico a los que se exigió que cumpliesen en su totalidad la Directiva en 2012 alcanzaron tasas de cumplimiento del 89 % y superiores.

En los casos demostrados de cumplimiento o ejecución tardía, la Comisión ha puesto en marcha proyectos experimentales de la UE y ha abierto expedientes de infracción y se están siguiendo los procedimientos habituales.

120

La Comisión considera que su medida ha sido la adecuada. Tal y como establecen claramente el Tratado y la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para determinar cuándo perseguir infracciones e iniciar los correspondientes procedimientos de acuerdo con su papel de guardiana de los Tratados. En ciertos casos, las herramientas alternativas o el diálogo político pueden ser un enfoque más eficaz que los procedimientos de infracción.

Respuestas de la Comisión

Además, la Comisión también decidió esperar a que hubieran expirado varios plazos transitorios antes de poner en marcha los proyectos experimentales de modo que, por motivos de eficiencia, el ejercicio fuese más sustancial en términos de aglomeraciones y Estados miembros abarcados.

Por último, la Comisión ha tenido en cuenta los diferentes períodos de aplicación (14 años para los Estados miembros de la Europa de los Quince frente a entre 3 y 11 años para los 10 Estados miembros que se adhirieron en 2004) a la hora de poner en marcha actividades piloto y procedimientos de infracción.

Recomendación 2 a)

La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya se aplica en aglomeraciones con más de 2 000 EH. En dichas aglomeraciones, la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales prevé el funcionamiento de sistemas de recogida o sistemas individuales u otros sistemas adecuados, por lo que la Comisión considera que el marco jurídico (a escala de la UE) ya está en vigor. Sin embargo, la Comisión subraya que no puede obligar a las viviendas a conectarse a las redes de alcantarillado ya que esto es competencia de los Estados miembros y es una decisión del ámbito político nacional.

Recomendación 2 b)

La Comisión acepta esta recomendación habida cuenta de que se basa en la interpretación del artículo 9 de la DMA. La Comisión evaluará la aplicación de esta recomendación en la evaluación general de los segundos planes hidrológicos de cuenca cuyo plazo de aprobación por parte de los Estados miembros finalizó el 22 de diciembre de 2015.

Recomendación 2 c)

La Comisión acepta la recomendación y está trabajando para mejorar el proceso de notificación con arreglo a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, que es la base de la evaluación del cumplimiento.

Recomendación 2 d)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 2 e)

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Recomendación 2 f)

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

123

La Comisión subraya que la condicionalidad no es un mecanismo para garantizar el cumplimiento de la legislación europea en materia de medio ambiente, sino que tiene como fin, entre otros, «contribuir a hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en general» [véase el considerando 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. El sistema de condicionalidad vincula los pagos de la política agrícola común (PAC) al respeto de ciertas normas, al tiempo que la infracción de dichas normas conlleva la reducción de pagos de la PAC. En principio, este sistema debería utilizar los sistemas de control existentes. Sin embargo, también debería garantizar un mínimo grado de control si el sistema de control de la legislación sectorial no es lo suficientemente efectivo.

124

La Comisión recuerda que el cumplimiento de los requisitos obligatorios de los planes hidrológicos de cuenca no se puede garantizar a través de medidas agroambientales que solo apoyan acciones voluntarias. No obstante, numerosos planes de desarrollo rural incluían desde el principio determinadas medidas (inversiones, formación, actuaciones agroambientales) dirigidas a la consecución de objetivos relacionados con el agua.

En 2007-2013, las ayudas al almacenamiento de estiércol obligatorio se limitaron a las resultantes de las nuevas normas comunitarias derivadas de la Directiva sobre los nitratos, tal como las aplican los Estados miembros.

Algunos de los programas del período 2014-2020 incluyen la medida específica relacionada con la puesta en marcha de actuaciones en relación con la Directiva marco sobre el agua.

Además, durante la aprobación de los programas 2014-2020, la Comisión mencionó la necesidad de que los Estados miembros fijen objetivos más claros, también en materia de agua.

En lo que atañe a la aplicación de sanciones para la protección de los recursos hídricos, depende de los Estados miembros aplicarlas (más allá de las normas de condicionalidad) en caso necesario y en los casos en que se pueda determinar la responsabilidad individual de la contaminación.

La Comisión considera que la aplicación del principio «quien contamina paga» a la agricultura no presenta ninguna dificultad inherente. Por ejemplo, podría aplicarse el pago de una tasa por fertilizante o estiércol. Se podrían fijar controles claros para reducir la contaminación en origen poniendo en funcionamiento programas de acción ambiciosos en materia de nitratos y medidas básicas en relación con la DMA.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 91 a 99.

125

La nueva arquitectura de ecologización de la PAC con requisitos ecológicos en el primer pilar influye en el desarrollo rural. Las actuaciones realizadas con arreglo a dichos requisitos ecológicos no pueden ser objeto de pagos agroambientales y climáticos a fin de evitar la doble financiación.

Cuando las bases jurídicas pertinentes no están en vigor, no se pueden activar determinadas medidas de desarrollo rural. Este es el caso del régimen de pagos que estipula la Directiva marco sobre el agua, que solo se puede poner en funcionamiento una vez establecidos los planes hidrológicos de cuenca y sus programas de medidas. No obstante, los Estados miembros tienen la posibilidad de modificar sus programas a lo largo de todo el período de programación.

Si bien estas modificaciones pueden conllevar esfuerzos administrativos adicionales, deben considerarse en el contexto de su valor añadido adicional a la hora de alcanzar los objetivos y prioridades de los programas.

Recomendación 3 a)

La Comisión acepta esta recomendación y está en proceso de ejecución. Cuando los Estados miembros revisan sus zonas vulnerables a los nitratos y los programas de actuación en materia de nitratos, la Comisión les pide que tengan en consideración la información de la DMA en relación con la presión por la contaminación por nutrientes de origen agrícola. Esto resulta esencial para controlar la contaminación en la fuente, especialmente en los Estados miembros en los que la normativa nacional para ejecutar la Directiva sobre los nitratos es el único instrumento jurídico en virtud del cual se controlan las pérdidas de nutrientes agrícolas.

Los Estados miembros deberán notificar en los segundos planes hidrológicos de cuenca en qué grado es suficiente la aplicación de la Directiva sobre los nitratos con el fin de atajar la contaminación por nutrientes de origen agrícola, así como las medidas básicas y complementarias de la DMA que se programarán para abordar este problema. Esto permitirá saber a los Estados miembros y a la Comisión si es necesario adoptar más medidas.

Recomendación 3 b)

La Comisión observa que los destinatarios de las presentes recomendaciones son los Estados miembros.

126

Para la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico, los Estados miembros optaron por una estructura de gobernanza muy «suave». No se crearon nuevas instituciones ni consejos. La Comisión considera que la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico ha contribuido con éxito a la protección medioambiental del mar Báltico.

127

La Comisión considera que se puede identificar la contribución de los «proyectos emblemáticos» específicos a la reducción de los nutrientes. Los proyectos emblemáticos tienen una amplia gama de objetivos e incluso los proyectos de pequeña escala pueden ser importantes impulsores del desarrollo. Los resultados concretos y la repercusión en los objetivos políticos solo se pueden analizar a largo plazo.

128

La Comisión coincide con el análisis del Tribunal y hubiera preferido que los programas EIE de la región del mar Báltico incorporasen con mayor nitidez la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico. Observa que el nivel de compromiso con la Estrategia varía entre los diferentes Estados miembros y regiones afectados, lo cual refleja diferencias en las prioridades nacionales y regionales.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

El mar Báltico es uno de los mares más contaminados del mundo y la lucha contra la eutrofización, causada principalmente por las cargas de nutrientes procedentes de la agricultura y las aguas residuales urbanas, representa un reto significativo. En el Convenio de Helsinki, todos los Estados miembros de la UE y los terceros países ribereños se comprometieron a proteger el medio ambiente del mar Báltico. El marco jurídico de la UE exige que los Estados miembros apliquen medidas, algunas de ellas cofinanciadas por la UE, para combatir la excesiva carga de nutrientes y lograr el buen estado medioambiental de las aguas marinas. El Tribunal examinó si las acciones de la UE han resultado eficaces para ayudar a los Estados miembros a reducir las cargas de nutrientes que se vierten al mar Báltico, y concluyó que estas medidas han logrado que se avance ligeramente hacia estos objetivos. Por ello, presentamos una serie de recomendaciones para mejorar la eficacia de las acciones destinadas a luchar contra la eutrofización del mar Báltico.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones