

Bruselas, 16.1.2017
COM(2017) 3 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
evaluación de los programas de seguimiento de los Estados miembros al amparo de la
Directiva marco sobre estrategia marina

{SWD(2017) 1 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS AL
AMPARO DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA (2008/56/CE)

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva marco sobre la estrategia marina¹ (DMEM) de la Unión Europea establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un «buen estado medioambiental» del medio marino de la UE a más tardar en el año 2020. El logro de este objetivo significa que los mares de la Unión Europea están limpios, sanos y son productivos, y que se hace un uso sostenible del medio marino. La DMEM incluye once «descriptores»² cualitativos que describen el aspecto que debe tener el medio ambiente cuando se haya logrado un buen estado medioambiental. La Decisión 2010/477/UE de la Comisión, sobre los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas³ proporciona orientaciones a los Estados miembros sobre cómo se puede lograr este objetivo.

En la práctica, los Estados miembros deben elaborar y aplicar estrategias marinas. Dichas estrategias incluyen:

- evaluación inicial de sus aguas marinas,
- determinación del buen estado medioambiental de sus aguas marinas,
- definición de objetivos medioambientales,
- elaboración y aplicación de programas de seguimiento coordinados, e
- identificación de las acciones y medidas que deben tomarse con el fin de conseguir o mantener el buen estado medioambiental.

La Comisión ha de evaluar si estos distintos elementos cumplen los requisitos de la Directiva en cada uno de los Estados miembros. Asimismo, en caso necesario, la Comisión puede solicitar información adicional y proporcionar orientación sobre las modificaciones que estime oportunas.

Los Estados miembros presentaron un informe en 2012 después de la primera fase de ejecución que incluía la evaluación inicial, la determinación del buen estado medioambiental y la identificación de objetivos medioambientales. La Comisión publicó una evaluación⁴ de

¹ 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 (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

² Los 11 descriptores cualitativos se definen en el anexo I de la DMEM e incluyen D1– Biodiversidad, D2– Especies no autóctonas, D3 – Peces y moluscos explotados comercialmente, D4– Redes tróficas marinas, D5 – Eutrofización, D6– Integridad del suelo marino, D7 – Alteración de las condiciones hidrográficas, D8 – Contaminantes, D9 – Contaminantes presentes en los productos de la pesca, D10– Desechos marinos, D11– Energía, incluido el ruido subacuático. A los efectos de este informe, los descriptores de Biodiversidad (D1, D4 y D6) se han agrupado de acuerdo con los principales grupos de especies y tipos de hábitat, de la siguiente manera: aves, mamíferos y reptiles, peces y cefalópodos, fondos marinos y columna de agua. Esta agrupación adicional se traduce en un total de 13 categorías de descriptores.

³ Decisión 2010/477/UE de la Comisión, de 1 de septiembre de 2010, sobre los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas (DO L 232 de 2.9.2010, p. 14).

⁴ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) - Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea» COM(2014)097 final.

estos elementos en la que llegaba a la conclusión de que los Estados miembros se mostraban poco ambiciosos a la hora de establecer objetivos medioambientales. Esta evaluación también puso de relieve la falta de coherencia y uniformidad en la ejecución en las distintas regiones y subregiones marinas.

En la siguiente fase de ejecución, los Estados miembros debían establecer y ejecutar programas de seguimiento antes de julio de 2014⁵ y notificarlos a la Comisión en un plazo de tres meses a partir de su establecimiento. Los programas de seguimiento tienen como objetivo evaluar el estado medioambiental de las aguas marinas y los avances hacia el logro de los objetivos medioambientales.

Veinte Estados miembros⁶ notificaron sus programas de seguimiento a la Comisión a su debido tiempo⁷ para esta evaluación: Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Alemania, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido⁸. Tres Estados miembros (Malta, Grecia y Polonia) aún no habían presentado sus informes⁹.

Este informe complementa el informe de la Comisión de 2014 y tiene por objeto exponer los progresos de los Estados miembros hacia una aplicación más uniforme y coherente de la DMEM a fin de lograr un buen estado medioambiental del medio marino de la UE en el año 2020.

La Comisión presenta su evaluación de los programas de seguimiento entregados por los Estados miembros antes mencionados. El informe evalúa la coherencia y la adecuación del programa de seguimiento de cada Estado miembro, tomando también en consideración la coherencia regional. Asimismo, el informe proporciona orientaciones sobre las modificaciones que la Comisión estima necesarias.

En la primera parte del informe se analizan los programas de seguimiento de los Estados miembros en relación con la determinación del buen estado medioambiental y los objetivos medioambientales asociados. La segunda parte contempla nuevas medidas de seguimiento que deben tomarse a nivel nacional y de la Unión para lograr y mantener un buen estado medioambiental del medio marino de la UE para el 2020.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto¹⁰ al presente informe contiene un análisis detallado del programa de seguimiento de cada Estado miembro según los once descriptores cualitativos de la DMEM, así como orientaciones específicas para cada Estado miembro.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto también incluye una evaluación de algunos de los elementos notificados en la primera fase de ejecución de la DMEM para los Estados miembros que han presentado un informe tardío: Bulgaria, Croacia,

⁵ Este requisito está previsto en el artículo 5, apartado 2, letra a), inciso iv) y en el artículo 11, de la DMEM.

⁶ Este requisito de la Directiva solo se aplica a los 23 Estados miembros costeros, y no a los cinco Estados miembros sin litoral.

⁷ Se fijó septiembre de 2015 como fecha límite para la presentación de dicho informe.

⁸ El informe del Reino Unido no incluía las aguas que rodean el territorio británico de ultramar de Gibraltar.

⁹ Malta y Polonia presentaron sus informes, pero, habida cuenta de su presentación tardía, no se pudo hacer una evaluación a los efectos del presente informe. Hasta la fecha (octubre de 2016) Grecia todavía no ha presentado su informe. En una fase posterior, la Comisión comunicará y hará pública su evaluación y proporcionará orientaciones a los Estados miembros no incluidos en el presente informe.

¹⁰ SWD(2017) 1final.

Malta, la subregión Macaronésica de Portugal (Azores y Madeira) y la subregión del Mediterráneo occidental para el Reino Unido (las aguas que rodean Gibraltar)¹¹.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONES

A fin de evaluar si los programas de seguimiento de los Estados miembros constituyen un marco adecuado para satisfacer los requisitos de la DMEM, los programas se evaluaron teniendo en cuenta su finalidad, ámbito espacial, cobertura de categorías de descriptores y objetivos medioambientales, calendario de ejecución, adecuación a las obligaciones de la DMEM y otras normativas pertinentes, y coherencia regional.

Los veinte Estados miembros notificaron más de 200 programas de seguimiento, incluyendo casi 1 000 subprogramas.

Objetivo

Tal como se muestra en la figura 1, la mayoría de las actividades de seguimiento (73 %) se centran en la evaluación del estado medioambiental de las aguas marinas de los Estados miembros y en el impacto de la actividad humana. El 41 % de las actividades están relacionadas con el seguimiento de las presiones que ejerce la actividad humana (por ejemplo, la presencia de partículas en suspensión en la columna de agua, que disminuye la transparencia del agua, o el aumento de la presencia de nutrientes, que causa la eutrofización; o los desechos marinos que se acumulan en las playas). El 19 % se centra en las actividades humanas que causan la presión (por ejemplo, actividades de dragado en los puertos, o actividades agrícolas y vertidos de aguas residuales urbanas, o gestión inadecuada de los residuos sólidos), mientras que solo un 12 % se centra en la eficacia de las medidas para mitigar estas presiones y su impacto (por ejemplo, los efectos de las medidas para reducir la pérdida de nutrientes o para mejorar la gestión de los residuos sólidos). Esta falta de énfasis en las medidas de evaluación puede explicarse en parte por el hecho de que no se exigió a los Estados miembros que sus medidas estuvieran operativas antes de finales de 2016 (artículo 5, apartado 2, de la DMEM).

Dado que existe una superposición entre los programas y su función, la suma de las diferentes actividades de seguimiento es superior al 100 %.

¹¹ En los casos de Portugal y Reino Unido, las recomendaciones iniciales de la Comisión en su informe de 2014 se actualizaron para reflejar los datos sobre la Macaronesia para Portugal y sobre Gibraltar para el Reino Unido.

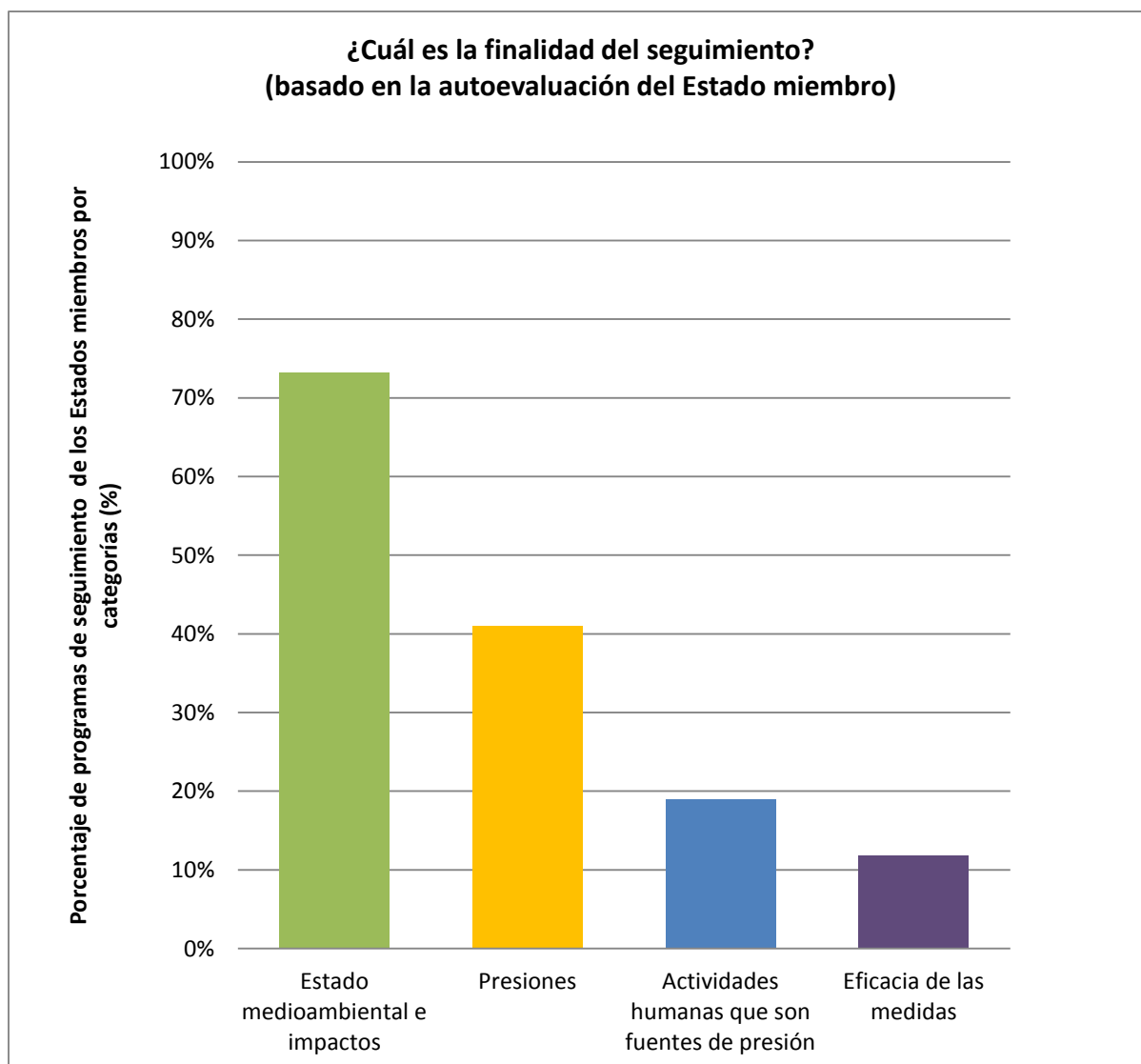


Figura 1: Seguimiento de los Estados miembros¹²

El seguimiento de la biodiversidad (descriptores 1, 4 y 6) representa el 41 % del trabajo¹³. La atención a la biodiversidad podría explicarse por la labor que se está realizando en el seguimiento para aplicar otras normativas de la UE, como la Directiva sobre las aves,¹⁴ la Directiva de hábitats,¹⁵ la Directiva Marco del Agua,¹⁶ la Directiva sobre las aguas de baño,¹⁷ la Directiva sobre nitratos¹⁸ y el Reglamento sobre la política pesquera común¹⁹. Estas

¹² Este gráfico no incluye datos de Letonia, Italia ni Portugal, ya que sus informes no se presentaron en una estructura estandarizada. Los programas de seguimiento cubren diversas áreas espaciales, por lo que pueden referirse a aguas costeras o a aguas territoriales.

¹³ Los porcentajes se calculan sobre la base del número total de subprogramas de seguimiento notificados.

¹⁴ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

¹⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

¹⁶ 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).

¹⁷ Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE (DO L 64 de 4.3.2006, p. 37).

¹⁸ 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).

normativas incluyen requisitos de seguimiento directamente relacionados con los descriptores de la DMEM. Por ejemplo, en virtud de la Directiva sobre aves, los Estados miembros deben tener en cuenta las tendencias y las variaciones de las poblaciones de aves silvestres que se benefician de medidas de conservación especiales. Por consiguiente, el seguimiento de la población, tamaño y abundancia de las aves marinas por parte de los Estados miembros responde a requisitos derivados tanto de la Directiva sobre aves como de la DMEM.

El 59 % de las actividades de seguimiento están vinculadas a los ocho descriptores restantes, con un seguimiento relativamente limitado de la energía, incluido el ruido subacuático²⁰ y los contaminantes en los productos del mar (descriptores 11 y 9) (4 % cada uno), las especies no autóctonas (descriptor 2) (5 %), y los desechos marinos y alteraciones hidrográficas (descriptores 10 y 7) (6 % cada uno). Los contaminantes en las aguas (descriptor 8), la eutrofización (descriptor 5) y los peces y moluscos explotados comercialmente (descriptor 3) están mejor cubiertos (13 %, 11 % y 9 %, respectivamente, del trabajo de seguimiento).

Ámbito espacial de aplicación

Los Estados miembros han elaborado un informe sobre el ámbito espacial de aplicación de sus programas de seguimiento basándose en las siguientes zonas geográficas:

- zona terrestre,
 - aguas de transición²¹,
 - aguas costeras,
 - aguas territoriales,
 - la zona económica exclusiva (ZEE)²²,
 - la plataforma continental más allá de la ZEE²³, y
- más allá de las aguas marinas de los Estados miembros.

Tal como se muestra en la figura 2, el mayor porcentaje (68 %) del seguimiento de los Estados miembros tiene lugar en las aguas costeras, aunque también se observa un alto porcentaje en las aguas territoriales (57 %) y en la ZEE (51 %). El porcentaje más bajo (6 %) se encuentra en las aguas continentales más allá de la ZEE.

Tal como se ha explicado anteriormente, los Estados miembros han vinculado generalmente sus programas de seguimiento a programas ya existentes requeridos por otras disposiciones

¹⁹ Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

²⁰ Este descriptor se refiere a la introducción de energía en el medio marino, incluido el ruido subacuático. Dado que el desarrollo científico y técnico de este descriptor aún está en proceso de maduración, los Estados miembros han concentrado exclusivamente su trabajo en el ruido subacuático y se aludirá al descriptor como tal a los efectos del presente informe.

²¹ Las aguas de transición son masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce, tal como se describen en la Directiva 2000/60/CE. Las aguas costeras se extienden hasta 1 milla náutica mar adentro desde la línea de base, tal como se define en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

²² Aguas territoriales (hasta 12 millas náuticas), zona económica exclusiva (ZEE) (hasta 200 millas náuticas), plataforma continental que se extiende más allá de la ZEE, tal como se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

²³ «Más allá de las aguas marinas de los Estados miembros» se refiere a zonas fuera de la jurisdicción del Estado miembro (incluidas las aguas de los Estados vecinos).

de la UE, lo que podría explicar el predominio del seguimiento en las aguas costeras. Los programas de seguimiento más allá de las aguas territoriales de los Estados miembros son limitados. Esto puede explicarse por una serie de factores, tales como el coste de dicho seguimiento y la necesidad de centrarse en las principales presiones e impactos, que ocurren más cerca de la costa.

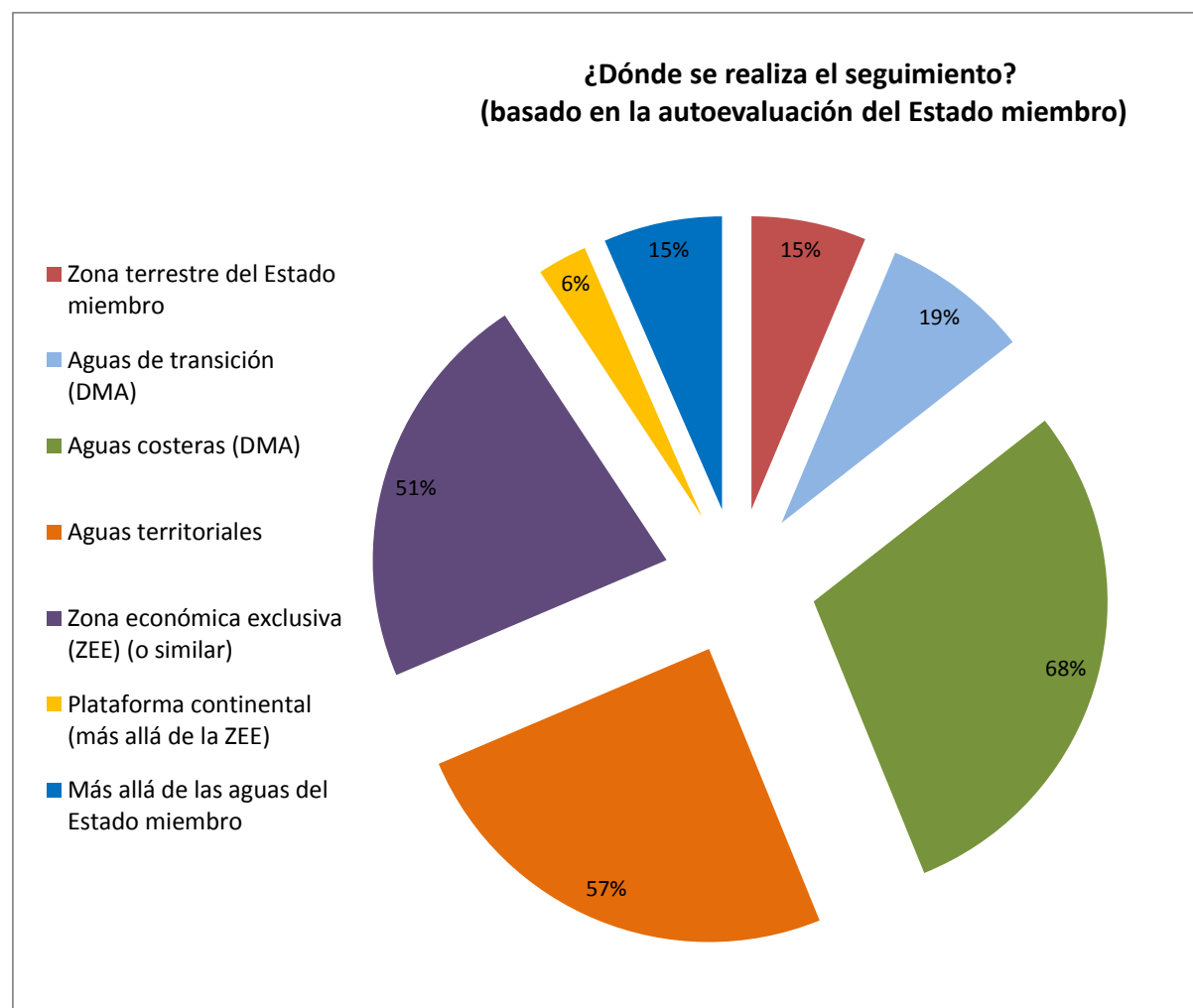


Figura 2: Ámbito espacial de aplicación del seguimiento de los Estados miembros²⁴

Cronograma de implementación

Los Estados miembros debían elaborar y aplicar sus programas de seguimiento a más tardar el 15 de julio de 2014. La figura 3 muestra la proporción, por categorías de descriptores, de los programas de seguimiento que se prevé que estén operativos para 2014, 2018, 2020 y para después de 2020. En 2014, los descriptores más seguidos por los Estados miembros eran los contaminantes presentes en los productos de la pesca (descriptor 9), los peces y moluscos explotados comercialmente (descriptor 3) y la eutrofización (descriptor 5). Para 2020, sobre la base de la autoevaluación de los Estados miembros, se establecerán los programas de

²⁴ La suma de las diferentes actividades de seguimiento es superior al 100 %, ya que los programas y sus funciones se superponen. En este gráfico no se incluyen datos de Letonia, Italia ni Portugal, ya que sus informes no se presentaron en una estructura estandarizada.

seguimiento de la eutrofización (descriptor 5), de mamíferos, reptiles, peces y cefalópodos (descriptores 1 y 4) y de los contaminantes (descriptor 8). Para los peces y moluscos explotados comercialmente (descriptor 3), la alteración de las condiciones hidrográficas (descriptor 7), los desechos marinos (descriptor 10) y los hábitats de los fondos marinos y de la columna de agua (descriptores 1, 4 y 6), se prevé que cerca del 90 % de los programas de seguimiento estén operativos en 2020.

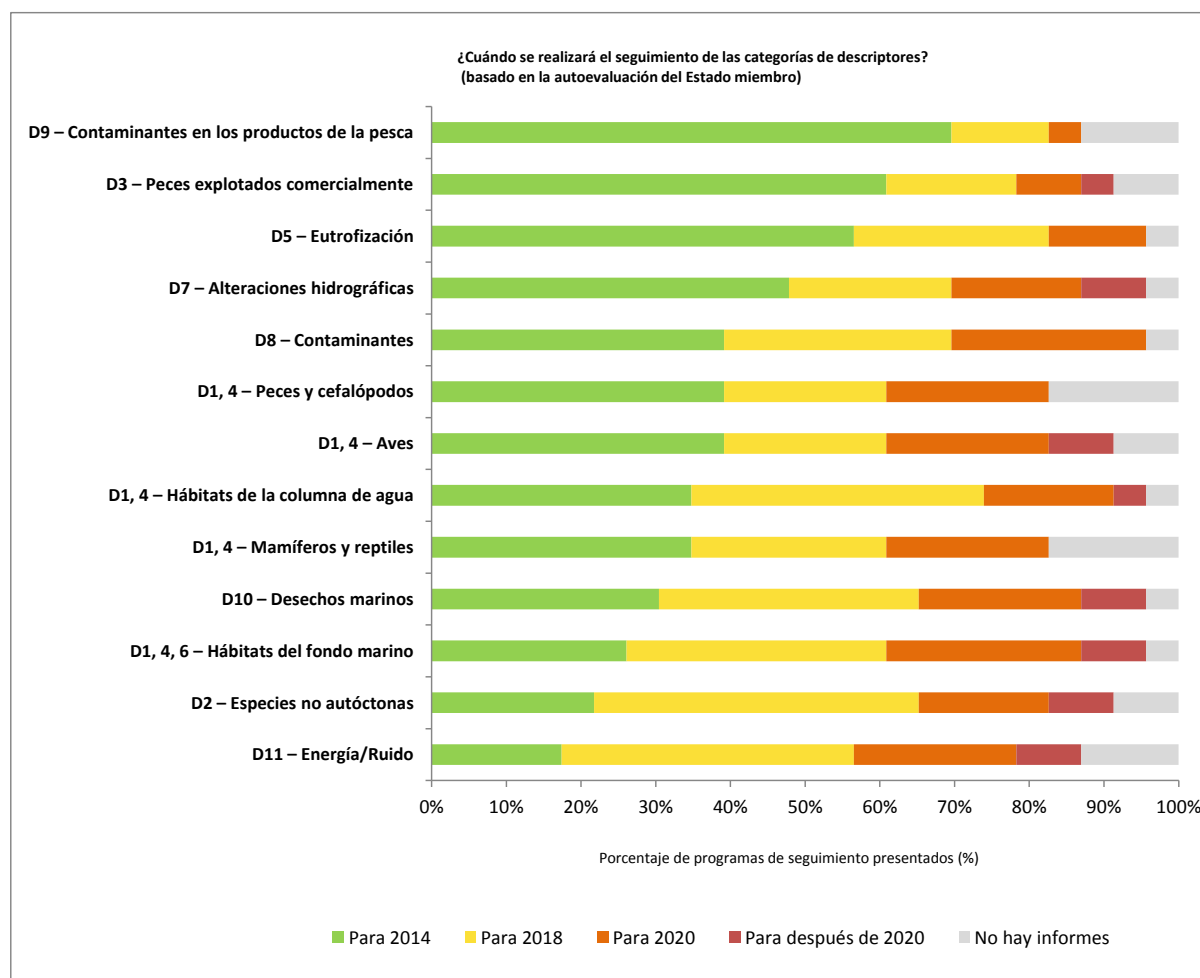


Figura 3: Fecha en que los Estados miembros esperan que sus programas de seguimiento, por categorías de descriptores, estén operativos para alcanzar un buen estado medioambiental²⁵²⁶

Los programas de seguimiento de especies no autóctonas (descriptor 2) y de ruido subacuático (descriptor 11) requerirán una verdadera aceleración para asegurar una cobertura adecuada, dados los plazos de la DMEM para la actualización de estrategias marinas para 2018 y para alcanzar un buen estado medioambiental en el año 2020. También se necesita un esfuerzo suplementario para los descriptores de biodiversidad (descriptores 1, 4 y 6) y, en particular, para aquellos que no están cubiertos por la legislación vigente.

²⁵ «No notificado»: calendario de cobertura del buen estado medioambiental no notificado.

²⁶ Tal como se explica más arriba en la nota a pie de página n.º 2, se han definido 13 categorías de descriptores.

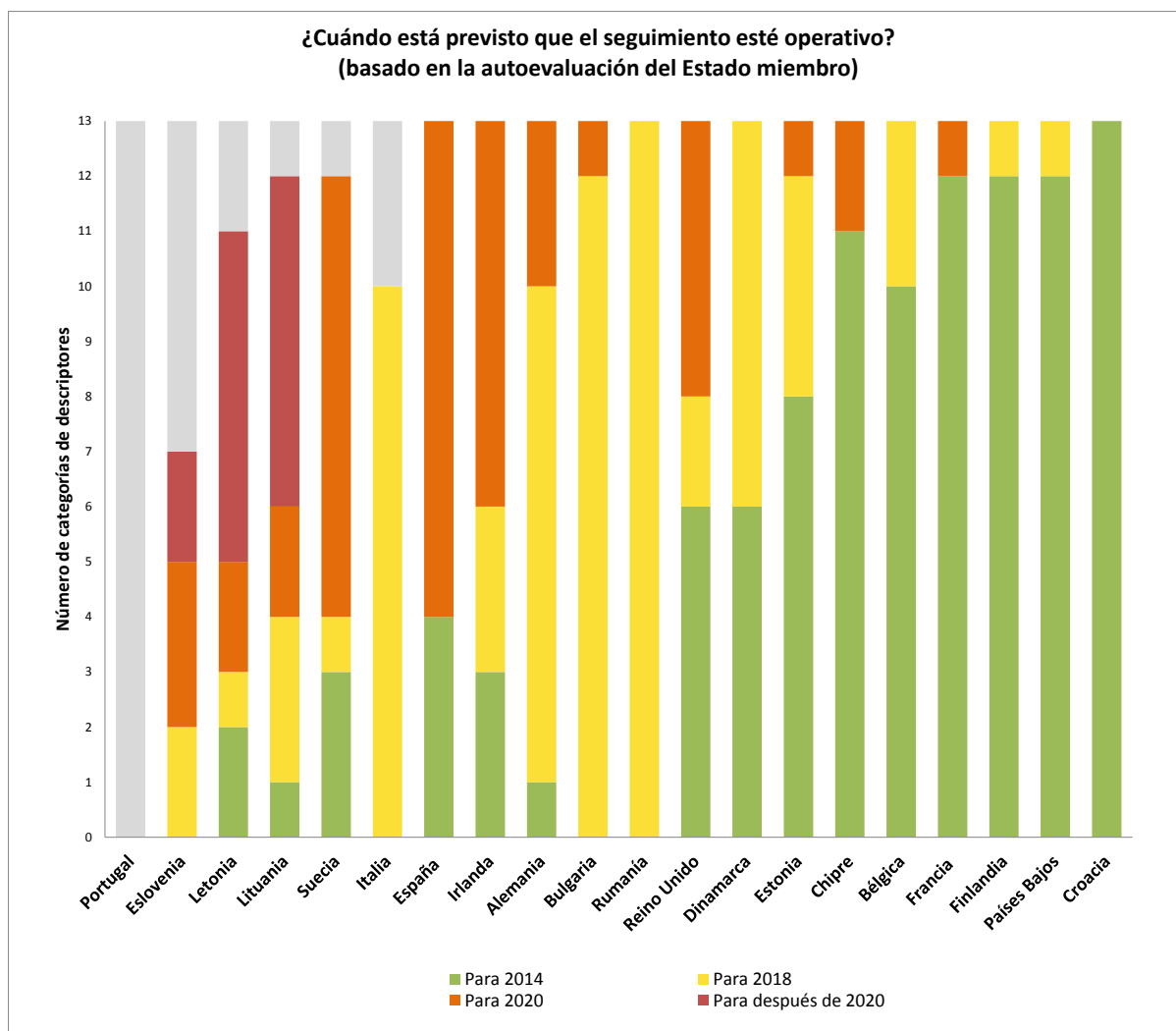


Figura 4: Fecha en que los Estados miembros esperan que sus programas de seguimiento estén operativos para alcanzar un buen estado medioambiental.

La figura 4 muestra la proporción, por Estado miembro, de los programas de seguimiento que se prevé que estén operativos para evaluar el avance hacia la consecución de un buen estado medioambiental en 2014, 2018, 2020 y para después de 2020.

Cinco Estados miembros informaron de que sus programas de seguimiento estaban operativos para la mayoría de las categorías de descriptores en 2014. Cuatro Estados miembros no tenían programas de seguimiento operativos en 2014. En general, los programas de seguimiento eran solo parcialmente adecuados en julio de 2014, momento en que deberían haber sido creados y aplicados de conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra a), inciso iv), de la DMEM. En consecuencia, los Estados miembros tendrán importantes lagunas en los datos disponibles para evaluar el progreso hacia un buen estado medioambiental y los objetivos medioambientales, tal como se requiere para la evaluación de 2018.

Según los informes de los Estados miembros, se prevé que la situación mejore progresivamente con el tiempo: se prevé que en 2018 nueve Estados miembros cuenten con una cobertura completa (o casi completa) de las categorías de descriptores, y que en 2020 un total de quince Estados miembros tengan ya sus programas en funcionamiento. En general, los Estados miembros han identificado en su mayor parte el año 2020 como el momento en el cual la mayoría de sus programas de seguimiento estarán plenamente implementados. Esto es

tranquilizador solo en la medida en que significa que se espera que el seguimiento de la DMEM será plenamente operativo para esa fecha.

Sin embargo, cinco Estados miembros no han informado de sus intenciones o han anunciado que sus programas de seguimiento no estarán totalmente operativos incluso después de 2020, año en el que los Estados miembros deben alcanzar un buen estado medioambiental.

Pueden hacerse observaciones similares para la cobertura de los objetivos medioambientales de los programas de seguimiento de los Estados miembros²⁷, a pesar de que los cronogramas de los informes de los Estados miembros prevén por lo general que las necesidades de seguimiento se cubrirán adecuadamente antes de 2020 (véase la figura 5).

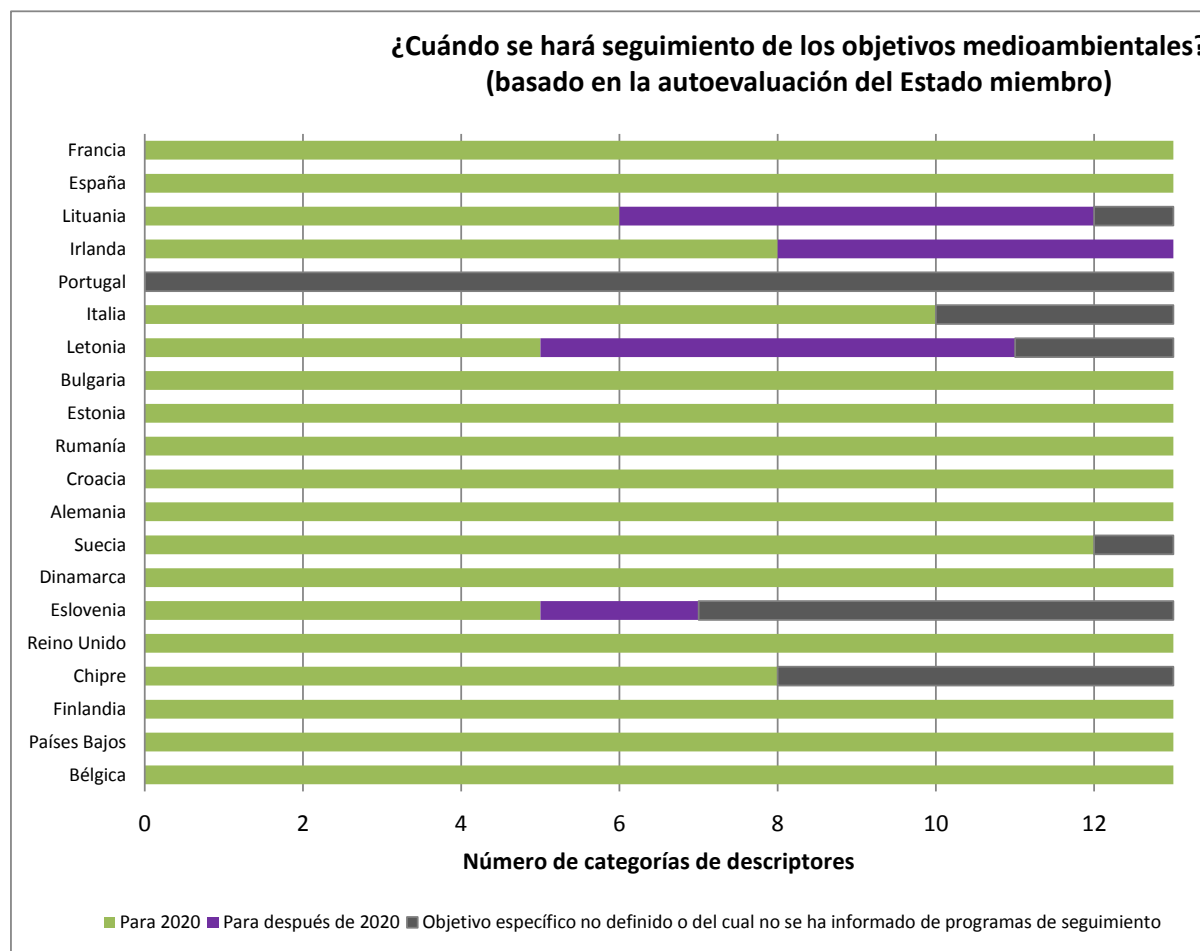


Figura 5: Fecha en que los Estados miembros esperan que sus programas de seguimiento de los objetivos medioambientales estén operativos

Se espera que doce Estados miembros tengan actividades de seguimiento operativas para medir los objetivos medioambientales que han definido. Irlanda tiene la intención de cubrir todos los objetivos, pero solo lo hará después de 2020, cuando ya debería haberse alcanzado un buen estado medioambiental. Los otros siete Estados miembros no tienen previsto hacer seguimiento de parte de los objetivos que han definido.

Tal como se ha explicado anteriormente, los objetivos relacionados con las especies de peces y moluscos explotados comercialmente (descriptor 3), la eutrofización (descriptor 5) y los contaminantes presentes en los productos de pesca (descriptor 9) se beneficiarán de los

²⁷ De conformidad con el artículo 10 de la DMEM, los Estados miembros debían definir objetivos medioambientales para conseguir un buen estado medioambiental de sus aguas marinas.

programas de seguimiento establecidos en el marco de otras normas de la UE. La mayoría de ellos ya están cubiertos o podrían estar cubiertos en 2018.

Se necesitará seguir trabajando para garantizar que los Estados miembros recopilen los datos necesarios para evaluar los avances hacia un buen estado medioambiental y sus objetivos. Se espera que los Estados Miembros informen sobre estos en 2018, especialmente con respecto a aquellos descriptores en los que el progreso no ha sido suficiente, como las especies no autóctonas (descriptor 2), los desechos marinos (descriptor 10), el ruido subacuático (descriptor 11) y los descriptores de biodiversidad (descriptores 1, 4 y 6) no cubiertos por la legislación vigente.

Cobertura y adecuación general

Se evaluó la adecuación de los programas de seguimiento de los Estados miembros en relación con los requisitos de la DMEM. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto figuran las conclusiones detalladas sobre el programa de seguimiento de cada Estado miembro. Esta evaluación técnica se ha realizado basándose en los principales factores de los programas de seguimiento de los Estados miembros, en particular los aspectos y parámetros de seguimiento, la frecuencia y el ámbito espacial.

Los resultados muestran si los programas de seguimiento de los Estados miembros son «adecuados», «en su mayor parte adecuados» o «parcialmente adecuados» para cumplir los requisitos de la DMEM en cuanto a la evaluación del estado medioambiental.

La figura 6 muestra la contribución combinada del programa de seguimiento de cada Estado miembro para cada categoría de descriptor. La información presentada en este gráfico se utilizó para evaluar el número de categorías de descriptores que se considera que están (o no) cubiertas por cada Estado miembro. En base a estos datos, se extraen conclusiones acerca de si el programa de seguimiento del Estado miembro es considerado en su mayor parte adecuado, parcialmente adecuado o no adecuado (figura 7).

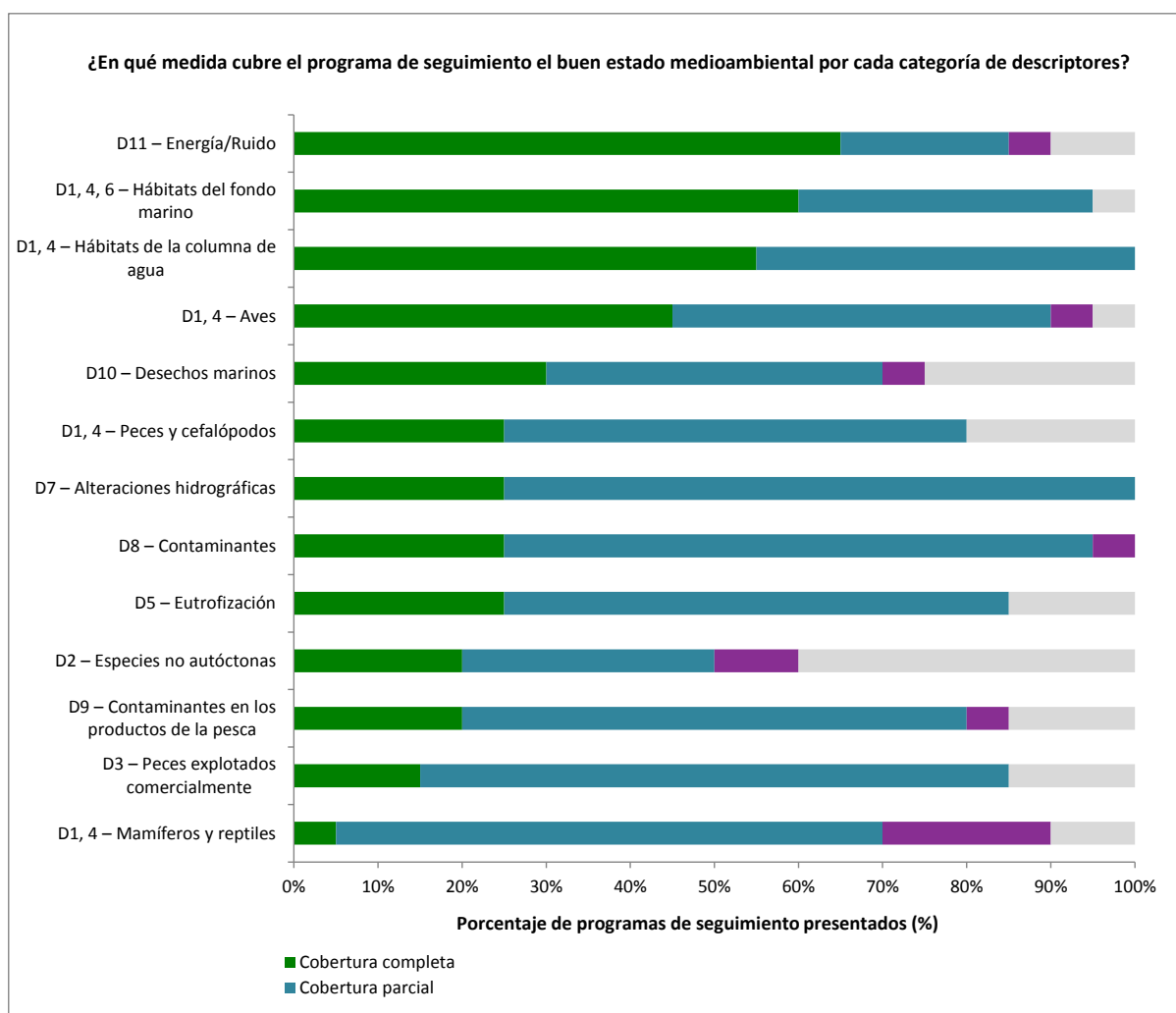


Figura 6: Cobertura de la buena situación medioambiental según los programas de seguimiento de la DMEM sobre la base de una evaluación técnica

Las deficiencias detectadas por la Comisión en su informe de 2014 en términos de falta de coherencia y comparabilidad en la aplicación de la Decisión 2010/477/UE entre los Estados miembros se confirman en esta evaluación. Por lo tanto, en el contexto de este informe, solo fue posible realizar una evaluación comparativa indicativa.

La mayoría de los Estados miembros han identificado lagunas en sus programas y son conscientes de las principales áreas que requieren un esfuerzo adicional. En general, se han detectado lagunas en las metodologías de seguimiento y en las normas metodológicas (por ejemplo, en los hábitats de los fondos marinos y en los hábitats de la columna de agua así como en los contaminantes), falta de conocimiento y de datos de seguimiento (por ejemplo, para las especies no autóctonas (descriptor 2), los cambios hidrográficos (descriptor 7), los desechos marinos (descriptor 10) y el ruido subacuático (descriptor 11).

El seguimiento de algunas presiones e impactos solamente será eficaz una vez que se haya aplicado a nivel regional dado su carácter transfronterizo inherente (por ejemplo, los relacionados con las especies móviles, las especies no autóctonas o el ruido subacuático).

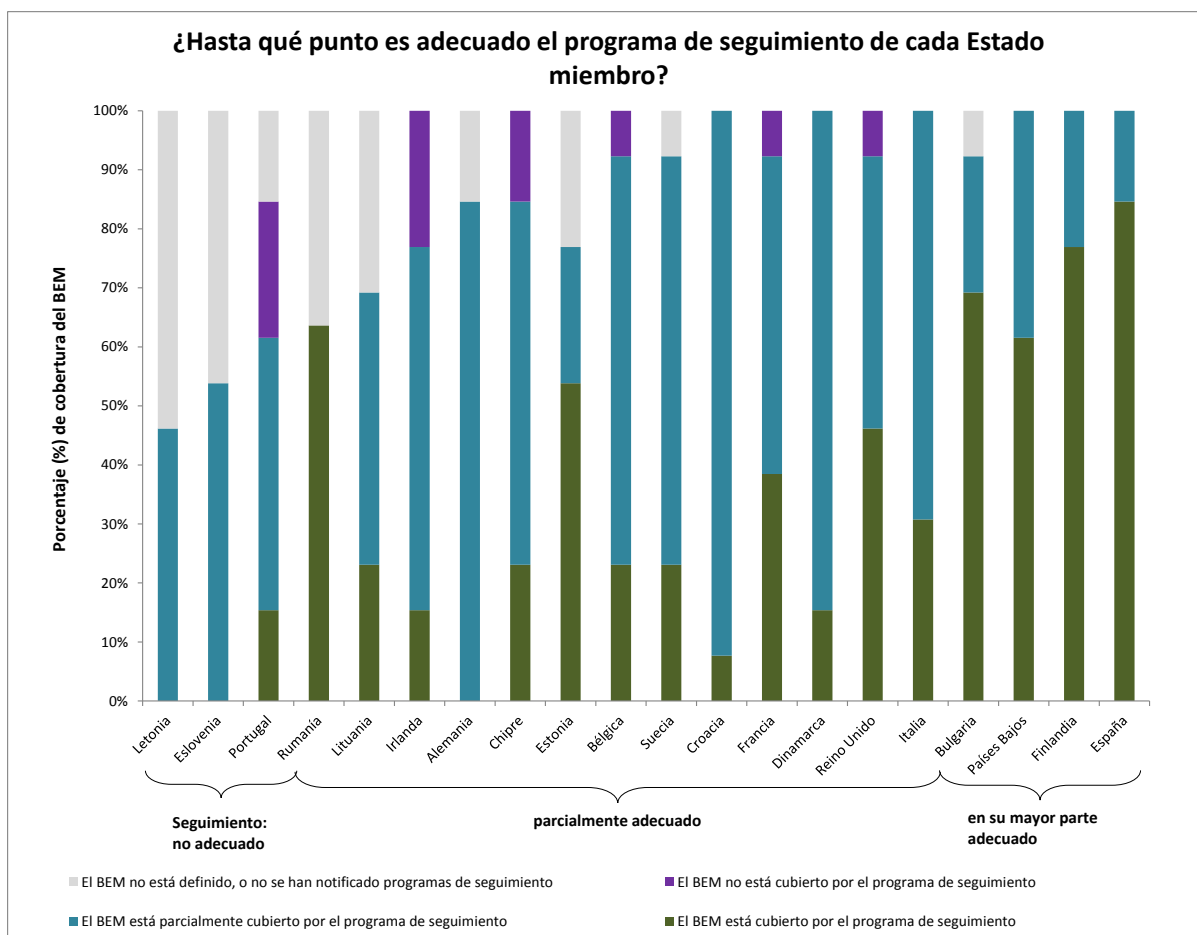


Figura 7: Cobertura de la buena situación medioambiental según los programas de seguimiento de la DMEM sobre la base de una evaluación técnica

En líneas generales, sobre la base de la evaluación técnica, la Comisión considera que ninguno de los programas de seguimiento de los Estados miembros es plenamente adecuado ni satisface los requisitos de la DMEM, en particular para seguir los progresos hacia el logro de un buen estado medioambiental. Cuatro programas de seguimiento de los Estados miembros podrían considerarse en su mayor parte adecuados, otros trece parcialmente adecuados y tres no adecuados.

Coherencia con otras normativas de la UE

La mayoría de los Estados miembros han basado sus programas de seguimiento en programas de seguimiento ya existentes emprendidos en virtud de otras normativas de la UE o mediante sus respectivos convenios marítimos regionales. La Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre hábitats y el Reglamento sobre la política pesquera común son los actos legislativos de la UE que más vinculados están a los programas de seguimiento de la DMEM. En este sentido, se puede considerar que los programas de seguimiento son en general coherentes con las otras obligaciones legales aplicables.

Los programas de seguimiento de desechos marinos (descriptor 10) y de ruido subacuático (descriptor 11) son los únicos programas de seguimiento que se están implementando de manera exclusiva gracias a la DMEM.

Medida específica: Programa de seguimiento de los desechos marinos

Casi todos los Estados miembros que han presentado informes indican que han elaborado programas de seguimiento de los desechos marinos, lo cual es alentador.

La cobertura espacial y la frecuencia de seguimiento de los desechos en la playa son adecuadas. En el Océano Atlántico Nororiental, también se hace un seguimiento sistemático de los desechos ingeridos por las aves marinas varadas. La mayoría de los programas de seguimiento de las regiones marinas presentan un alto grado de coherencia y unos nexos claros con las normas internacionales y regionales. La mayoría de los Estados miembros se refiere a las directrices de seguimiento elaboradas por el Grupo Técnico de la DMEM sobre los desechos marinos, que proporcionan la armonización necesaria.

Sin embargo, hay varias áreas²⁸ que necesitan mejoras urgentes. Por ejemplo, el seguimiento de los desechos en los fondos marinos y en la superficie del agua así como el seguimiento de los microdesechos distan de ser adecuados. No existe un seguimiento sistemático y comparable del impacto de los desechos en los animales marinos y la naturaleza. La localización y la extensión de las actividades humanas que generan desechos marinos a menudo no están cubiertas por los programas de seguimiento que se llevan a cabo.

Por último, es importante señalar que no existen umbrales o criterios de referencia consensuados para los desechos y los microdesechos, lo que dificulta el seguimiento de los avances hacia un buen estado medioambiental. Esto afectará también a la capacidad de la UE para cumplir con los compromisos internos (Séptimo Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente hasta 2020, Plan de acción de economía circular²⁹) y los compromisos internacionales³⁰.

Coherencia y coordinación regional

Los programas de seguimiento de los Estados miembros también se evaluaron en términos de coherencia regional, dentro de las regiones definidas en el artículo 4 de la Directiva. En líneas generales, los Estados miembros hacen referencia a la coordinación regional en sus programas de seguimiento, en particular mediante el uso de indicadores y normas acordados por los convenios marítimos regionales para evaluar la situación medioambiental en el marco de la DMEM.

La evaluación reveló un grado de coherencia de moderado a alto en los Estados miembros de las regiones del Mar Negro, del Océano Atlántico Nororiental y del Mar Báltico, respectivamente, y un grado de bajo a moderado en la región del Mar Mediterráneo.

En los Estados miembros de las regiones del Mar Negro, el Atlántico Nororiental y el Mar Báltico, la evaluación muestra niveles elevados de coherencia en algunos casos concretos, como en el ámbito espacial o los elementos de seguimiento. Este es el caso, por ejemplo, del seguimiento de los contaminantes (descriptores 8 y 9) y de los desechos marinos (descriptor

²⁸ Algunas de estas cuestiones, como el tema de los desechos marinos, ya se tienen en cuenta en el marco de la estrategia común de aplicación de la DMEM.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», COM/2015/0614 final.

³⁰ Los compromisos internacionales incluyen el proceso de Río+20 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible) y los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en septiembre de 2015.

10) en las regiones del Mar Báltico y del Mar Negro. En general, el seguimiento en toda la cuenca marítima parece más armonizado en el caso del Mar Báltico y del Océano Atlántico Nororiental (incluidos los Estados que no son miembros de la UE).

Los Estados miembros cuyas aguas forman parte de la región del Atlántico Nororiental han creado programas de seguimiento a escala regional para todos los descriptores. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para que sean más coherentes, por ejemplo con respecto a las especies no autóctonas (descriptor 2), cuya cobertura es limitada, ya que solo cinco Estados miembros han notificado programas de seguimiento para este descriptor.

Los Estados miembros de la región del Mar Mediterráneo deben desarrollar un seguimiento más coherente mediante una mayor cooperación a nivel regional para una serie de descriptores, como los de las especies no autóctonas (descriptor 2) y el ruido subacuático (descriptor 11).

Otras constataciones

Cuestiones transfronterizas de interés

Además de las cuestiones transfronterizas cubiertas por algunos descriptores de la DMEM (como las especies no autóctonas, los desechos marinos y el ruido subacuático), algunos Estados miembros han destacado las presiones e impactos causados por el cambio climático, tales como la acidificación del océano, como cuestiones clave de carácter transfronterizo que se abordan directa o indirectamente a través de los programas de seguimiento de la DMEM.

Base de conocimientos mejorada

Los programas de seguimiento de los Estados miembros ayudarán a crear una base de conocimientos mejorada, especialmente en lo que respecta a los descriptores de ruido subacuático y a los descriptores de integridad del suelo marino (descriptores 11 y 6). Esto debería mejorar la próxima evaluación de los Estados miembros sobre sus aguas marinas, prevista para 2018.

Programas de seguimiento adaptativos

Algunos Estados miembros han establecido programas de seguimiento adaptativos con el fin de asegurar que estos siguen siendo adecuados en caso de que los indicadores de su buen estado medioambiental o de los objetivos se rediseñen con la aparición de conocimientos más avanzados o de nuevas normativas y prácticas a nivel regional, o para reflejar las presiones cambiantes. Aunque la flexibilidad es una característica positiva, se debe prestar especial atención para asegurar que estos programas de seguimiento adaptativos no afecten negativamente a la cobertura de seguimiento a largo plazo.

3. CONCLUSIONES GENERALES

El análisis de los programas de seguimiento iniciados durante el primer ciclo de ejecución de la DMEM muestra que, aunque se hayan realizado o vayan a realizarse esfuerzos considerables en un futuro próximo, en la mayoría de los Estados miembros se necesitan medidas adicionales para garantizar una cobertura adecuada y a tiempo de los programas de seguimiento. Es preciso avanzar más para garantizar que los enfoques de los Estados miembros sean comparables y para asegurar la mejora de los programas de seguimiento de modo que constituyan un marco adecuado para el cumplimiento de los requisitos de la DMEM.

Debe garantizarse una mejora de la cobertura de los descriptores que no están cubiertos por la legislación existente, o que lo están solo en parte. Ocho Estados miembros deberían esforzarse por garantizar un seguimiento completo y oportuno de los objetivos fijados de conformidad con el artículo 10 de la DMEM. Los Estados miembros deberían considerar el uso de sus programas de seguimiento para medir la eficacia de sus medidas, lo que les ayudaría a evaluar la distancia que les separa del cumplimiento de los objetivos que se han fijado, al actualizarlos tal como lo requiere la DMEM.

En términos de cobertura espacial, el análisis muestra que los programas de seguimiento se localizan allí donde probablemente la presión y el impacto sean mayores. Sin embargo, esto debe confirmarse mediante un análisis adecuado de los riesgos, de modo que las prioridades en materia de seguimiento se determinen sobre una base técnica y científica.

Únicamente unos pocos Estados miembros tenían programas de seguimiento operativos y en marcha en 2014, mientras que muchos otros solo se preveía que estuvieran plenamente implementados en 2018 o incluso en 2020. Por lo tanto, es necesario hacer progresos urgentes en el seguimiento para que cumplan con los requisitos de la DMEM, incluyendo la actualización en 2018 de la evaluación inicial de sus aguas marinas y buen estado medioambiental y, lo que es más importante, la consecución de un buen estado medioambiental para 2020.

Los programas de seguimiento no siempre garantizan un control eficaz del estado de las aguas marinas de la UE para lograr un buen estado medioambiental y los correspondientes objetivos establecidos por los Estados miembros. Este sería en particular el caso de las especies no autóctonas, los desechos marinos, el ruido subacuático y los descriptores de biodiversidad no cubiertos por la legislación vigente.

Es esencial una mayor coordinación entre los Estados miembros, en particular mediante acciones a nivel regional y subregional, para proporcionar datos coherentes y comparables y mejorar así el ámbito espacial de aplicación de los programas de seguimiento. Mediante un seguimiento más efectivo entre disciplinas y entre Estados miembros, se podrían reducir costes.

4. PRÓXIMOS PASOS RECOMENDADOS

La Comisión considera que los Estados miembros deberían:

- abordar lo antes posible las deficiencias identificadas, tanto a nivel regional como subregional, para asegurar que los programas de seguimiento sean adecuados para cumplir con los requisitos establecidos por la DMEM,
- intensificar los esfuerzos para aplicar plenamente sus programas de seguimiento a fin de evitar cualquier laguna en la evaluación de sus aguas marinas, prevista para 2018, teniendo en cuenta la revisión en curso de la Decisión 2010/447/UE y su resultado final,
- garantizar que los programas de seguimiento cubran adecuadamente el ámbito espacial de aplicación de la DMEM, en particular teniendo en cuenta la localización de las principales presiones e impactos en base a un enfoque de análisis de riesgo,

- adaptar los programas de seguimiento para tomar en consideración futuras obligaciones de la DMEM, incluida la actualización de la determinación del buen estado medioambiental por parte de los Estados miembros. Se insta a los Estados miembros que aún no hayan determinado, como parte de la primera fase de ejecución del programa de seguimiento, su buen estado medioambiental y los objetivos medioambientales, a que lo hagan sin demora,
- buscar una mayor coherencia a nivel regional y subregional mediante una mayor coordinación de los programas de seguimiento, en concreto a través de los convenios marítimos regionales, incluidos métodos comunes de recopilación de datos y de evaluación,
- tener en cuenta sus programas de medidas al actualizar estos programas de seguimiento de conformidad con el artículo 17 de la DMEM, a fin de poder medir su eficacia para cumplir los objetivos de la Directiva.

La Comisión:

- buscará una mayor coherencia en la aplicación de los diferentes instrumentos legislativos de la UE que afectan al medio marino. Lo hará, en particular, mediante la revisión de la Decisión que establece los criterios y las normas metodológicas sobre el buen estado medioambiental y mediante iniciativas de la Comisión para racionalizar las obligaciones de seguimiento y presentación de informes sobre políticas medioambientales,³¹
- continuará el trabajo conjunto con los Estados miembros, como parte de la estrategia común de aplicación de la DMEM³², para asegurar que el segundo ciclo de ejecución de la DMEM (2018 y posteriores) produzca mayores beneficios y sea más eficiente,
- considerará la necesidad de aumentar la financiación de los proyectos estratégicos y las acciones de apoyo para facilitar la coherencia a escala regional y de la UE en la aplicación de la DMEM por parte de los Estados miembros, en particular en los casos en los que el trabajo de la convención marítima regional sea menos visible,
- basándose en las evaluaciones individuales de los Estados miembros (recogidas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto), iniciará un diálogo específico y concreto con los Estados miembros que corran un riesgo significativo de no cumplir los requisitos de la DMEM para garantizar el cumplimiento de la Directiva.

³¹ Plan de trabajo sobre el control de adecuación de las obligaciones de seguimiento y presentación de informes sobre políticas medioambientales, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm.

³² La DMEM exige a los Estados miembros una contribución detallada y coordinada. Para facilitar esta labor, los Estados miembros y la Comisión Europea han creado un programa informal de coordinación: la denominada «estrategia común de aplicación (CIS, por sus siglas en inglés)».