

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas»

[COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD)]

(2023/C 146/07)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2023 Consejo, 24.1.2023
Base jurídica	Artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.2.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	156/01/06

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya firmemente la propuesta de la Comisión Europea de añadir una serie de contaminantes del agua de importancia crucial a las listas de sustancias prioritarias para las aguas superficiales y subterráneas, que se utilizarán para evaluar el estado químico con arreglo a la Directiva marco sobre el agua. Los Estados miembros tendrán que controlar su presencia en el agua y asegurarse de que no se incumplan las normas de calidad. La propuesta llega con varios años de retraso y se puede celebrar el esfuerzo para actualizar la evaluación del estado químico de las aguas.

1.2. El CESE señala que disponer de agua limpia es fundamental para nuestra sociedad, el medio ambiente y las actividades socioeconómicas. Un marco sólido de protección del agua, centrado en la reducción de la contaminación en origen, aportará beneficios a los ecosistemas, las actividades recreativas y la industria y garantizará agua potable limpia y asequible.

1.3. Si bien la iniciativa conlleva costes —como el tratamiento de las aguas residuales—, el CESE subraya que estos se verán compensados por los beneficios de disponer de agua no contaminada, al evitar, por ejemplo, la exposición a sustancias químicas nocivas y reducir la necesidad de tratamientos para cumplir las normas sobre agua potable. Modificar las pautas de uso de las sustancias nocivas con el objetivo de reducir su presencia en el agua también puede aportar beneficios colaterales, como la reducción de la exposición a plaguicidas nocivos para los trabajadores del sector agroalimentario.

1.4. Debe hacerse más por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. El CESE pide que se elaboren directrices específicas para las industrias que utilizan agua con determinadas sustancias en los procesos de producción.

1.5. El CESE recomienda que los Estados miembros pongan mayor empeño en recopilar, organizar e interpretar los datos sobre el agua y concedan la máxima prioridad a subsanar las carencias en materia de datos medioambientales. Es importante reducir los retrasos en los datos y garantizar indicadores específicos en todos los Estados miembros.

1.6. Más del 60 % de las aguas europeas siguen sin tener un buen estado químico con arreglo a la Directiva marco sobre el agua ⁽¹⁾, pero esto no da una imagen completa del problema, ya que la evaluación actual no tiene en cuenta los efectos de las mezclas químicas que pueden producirse incluso cuando los contaminantes están presentes en niveles «seguros». Debe hacerse más para evaluar y supervisar el impacto de las sustancias combinadas en el medio ambiente y la salud humana.

1.7. En las aguas europeas aún se encuentran plaguicidas prohibidos. El CESE subraya que las medidas de control, entre ellas poner fin a los usos ilegales y las excepciones, deben mantenerse en vigor en los Estados miembros en los que se detecten cantidades excesivas, incluso aunque estas sustancias hayan sido suprimidas de la lista de sustancias prioritarias a escala de la Unión Europea (UE).

1.8. El agua es un recurso vital, pero cada vez más escaso. Dos tercios de los ciudadanos europeos consideran que la calidad o la cantidad del agua en su país constituye un problema grave ⁽²⁾. Para lograr una aplicación satisfactoria del ODS 6 «Garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» y evitar futuras crisis, estas preocupaciones deben abordarse con la premura debida. Debe ser una prioridad para los Estados miembros facilitar el acceso a recursos, equipos y recursos humanos adecuados, además de consolidar los entes de control y aumentar el número de inspectores.

1.9. El CESE también pide a las instituciones europeas que empiecen a considerar el agua como una prioridad y desarrollen un «Pacto Azul»: un esfuerzo radical por anticipar las necesidades, preservar los recursos hídricos y gestionar adecuadamente los retos relacionados con el agua mediante una hoja de ruta exhaustiva y coordinada que establezca objetivos ambiciosos y acciones vinculadas a los hitos acordados. A lo largo de 2023 el CESE presentará propuestas concretas sobre un Pacto Azul de la UE.

2. Contexto

2.1. La revisión de las listas de contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas, presentada en la propuesta de la Comisión de Directiva que modifica la Directiva marco sobre el agua (DMA), la Directiva sobre normas de calidad ambiental y la Directiva sobre las aguas subterráneas (DAS), tiene por objeto abordar dos problemas de gran calado:

- las listas de sustancias prioritarias están incompletas y obsoletas y no ofrecen una protección adecuada de los ecosistemas y la salud humana frente a los riesgos que plantea la contaminación del agua;
- las listas de contaminantes y las normas de calidad elaboradas a escala nacional presentan enormes variaciones. La notificación de datos resulta laboriosa, ya que no está adaptada a la tecnología actual. El procedimiento de revisión de las listas de sustancias prioritarias es excesivamente largo.

2.2. En el caso de las aguas superficiales, la revisión propone añadir veinticuatro sustancias individuales (plaguicidas, productos farmacéuticos y productos químicos industriales) y un grupo de veinticuatro sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) a la lista de sustancias prioritarias para las aguas superficiales, así como modificar las normas de calidad ambiental (NCA) para dieciséis sustancias que ya figuran en una lista y eliminar cuatro sustancias que se considera que han dejado de representar una amenaza a escala de la UE. Además, se introduce un valor umbral para los plaguicidas en consonancia con las disposiciones relativas a las aguas subterráneas.

2.3. En el caso de las aguas subterráneas, se propone añadir un grupo de veinticuatro PFAS, dos antibióticos y una serie de metabolitos de plaguicidas al anexo I de la DAS con umbrales a escala de la UE. Asimismo, se introduce un valor umbral para los productos farmacéuticos y se añade un producto farmacéutico al anexo II de la DAS, lo que significa que los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de fijar un umbral nacional.

2.4. La Comisión desarrollará una metodología para supervisar los microplásticos y los genes de resistencia a los antimicrobianos con el fin de incluirlos como contaminantes en el futuro.

2.5. Al objeto de mejorar el control de los contaminantes de las aguas subterráneas, el procedimiento de la «lista de observación» pasa a ser obligatorio para el control de esas aguas.

2.6. Las normas para los contaminantes regulados en el ámbito de las cuencas hidrográficas se han armonizado y se incluirán en la evaluación del estado químico.

⁽¹⁾ EEA, Report No 7/2018, European waters: Assessment of status and pressures 2018.

⁽²⁾ European Water Association (EWA), Water Manifesto.

2.7. Los Estados miembros están obligados a controlar las sustancias estrogénicas mediante métodos basados en los efectos durante un período de dos años, en paralelo al control químico convencional de tres sustancias estrogénicas. Se modifica la definición de norma de calidad ambiental de la DMA de modo que incluya los valores desencadenantes basados en los efectos, valores que se utilizan para realizar el seguimiento.

3. Observaciones generales

3.1. Más de veinte años después de la adopción de la Directiva marco sobre el agua, la contaminación del agua sigue siendo un problema generalizado en Europa, con repercusiones negativas en la vida acuática, el uso recreativo del agua y el suministro de agua potable, además de constituir una preocupación para la agricultura y la industria. Dos tercios de las masas de agua superficial y una cuarta parte de las masas de agua subterránea de Europa siguen sin tener un buen estado químico⁽³⁾, pero esto solo se evalúa en relación con un pequeño subconjunto de contaminantes y no refleja todo el alcance de la contaminación del agua.

3.2. La contaminación del agua tiene un gran coste para la sociedad, que se estima en 22 000 millones EUR anuales, y ello considerando tan solo la contaminación por nutrientes⁽⁴⁾. Aunque el principio de «quien contamina paga» está consagrado en los Tratados de la UE, este sigue sin aplicarse correctamente, lo que significa que el coste de la contaminación recae en gran medida sobre los contribuyentes⁽⁵⁾. La exposición de los seres humanos y el medio ambiente a sustancias nocivas tiene un gran coste, como también lo tiene la rehabilitación y el tratamiento del agua contaminada. Por lo tanto, todos los esfuerzos deben orientarse hacia la prevención de la contaminación en origen.

3.3. La amenaza de los efectos de un cóctel químico en la vida acuática y la salud humana es un problema bien conocido y las deficiencias del actual marco de seguimiento y notificación fueron uno de los puntos clave que la revisión en curso tenía que resolver. Deben tenerse en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la comunidad científica, por ejemplo en el marco de los proyectos SOLUTIONS y NORMAN de la UE.

3.4. La revisión de las listas de contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas debe llevarse a cabo cada cuatro y seis años, respectivamente. La revisión actual se ha retrasado, ya que las últimas se llevaron a cabo en 2013 y 2014 para los contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas, respectivamente. Esto significa que las nuevas sustancias prioritarias solo formarán parte de la evaluación del estado químico de los planes hidrológicos de cuenca del 4.º ciclo, con una fecha de cumplimiento propuesta de 2033. Dado el grave estado de la calidad del agua en Europa y el hecho de que ya se ha demostrado que las sustancias propuestas son motivo de preocupación a escala de la UE para el agua, el CESE insta encarecidamente a que se adopten sin demora medidas para reducir la concentración de estos y otros contaminantes en todas las aguas de la UE. La UE debe responder con mayor rapidez a los conocimientos científicos sobre la contaminación del agua y traducirlos en medidas y soluciones jurídicas. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente también es esencial: los Estados miembros y la Unión Europea deben garantizar procedimientos judiciales y administrativos eficientes y más rápidos⁽⁶⁾.

3.5. El CESE apoya la inclusión de nuevos contaminantes en la lista de sustancias prioritarias para las aguas superficiales y subterráneas. Las listas no solo exigen a los Estados miembros que reduzcan la liberación de estas sustancias al medio ambiente, sino que también activan medidas en virtud de otras Directivas⁽⁷⁾. Sin embargo, si las listas no están actualizadas o son demasiado restringidas, la acción medioambiental puede verse limitada. Del mismo modo, los contaminantes se han añadido en gran medida como sustancias individuales, sin tener en cuenta los efectos de las mezclas químicas.

3.6. El CESE acoge con satisfacción que las PFAS se hayan añadido como un grupo de veinticuatro sustancias con un valor umbral para el grupo, así como que se haya introducido un valor umbral tanto para los plaguicidas en las aguas superficiales como para los productos farmacéuticos en las aguas subterráneas. Si bien algunos de estos valores umbral podrían resultar demasiado elevados como para garantizar protección, la medida está en consonancia con la ambición de la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas de regular las sustancias como grupo. Sin embargo, estos valores umbral también deben desarrollarse para otros grupos de sustancias, incluidos los bisfenoles, los piretroides y los neonicotinoides.

⁽³⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Informe n.º 9/2021, *Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview*.

⁽⁴⁾ Comisión Europea, *Green taxation and other economic instruments — Internalising environmental costs to make the polluter pay*.

⁽⁵⁾ Informe Especial 12/2021 del TCE: Principio de «quien contamina paga»: Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE «Aplicación del Convenio de Aarhus — Acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (DO C 123 de 9.4.2021, p. 66).

⁽⁷⁾ Por ejemplo, las autorizaciones del Reglamento sobre productos fitosanitarios deben revisarse si el estado químico conforme a la Directiva marco sobre el agua está en peligro.

3.7. Aunque los plaguicidas estén prohibidos, pueden seguir presentes en el medio ambiente —donde suponen una amenaza para la vida acuática y la salud humana—, ya sea debido a excepciones jurídicas, a un uso ilegal o a la difícil degradación de la sustancia. La gran mayoría de los plaguicidas detectados en el agua en algunos Estados miembros no están autorizados, por ejemplo el DDT, el lindane, la atracina y el endosulfan ⁽⁸⁾. Es fundamental que continúen la vigilancia y los esfuerzos por reducir su presencia.

3.8. También se propone suprimir el artículo 16 de la DMA por considerarse obsoleto, lo que solo es parcialmente correcto, ya que la supresión implicaría cancelar el plazo de veinte años para la eliminación progresiva de las sustancias peligrosas prioritarias. La obligación de eliminación progresiva, uno de los principales objetivos de la DMA, solo es ejecutable si está vinculada a un plazo claro. Ya en el marco de la actual DMA se ha desatendido ampliamente la obligación de eliminación progresiva: cuanto menos concreta sea, más tratarán de ignorarla las autoridades, lo que supondría un grave menoscabo.

3.9. Basándose en el planteamiento «una sustancia, una evaluación» mencionado en la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas, la propuesta asigna un papel central a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), traspasándole una serie de responsabilidades de la DG ENVI y el JRC a la hora de determinar los contaminantes del agua y sus correspondientes normas de calidad. Dado que la ECHA se ocupa principalmente de las sustancias químicas reguladas en virtud del Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), que no incluye plaguicidas ni productos farmacéuticos, el CESE insta a la ECHA a que refuerce su capacidad (jurídica y técnica) en materia de productos farmacéuticos y plaguicidas para poder hacer frente a sus nuevas tareas. El CESE también recomienda que, en este contexto, la ECHA coopere con socios cualificados, también a escala regional, como las universidades y sus laboratorios.

3.10. Es preciso hacer más por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, por ejemplo en el sector agroalimentario. A este respecto, el CESE pide que se elaboren directrices específicas para las industrias que utilizan agua con determinadas sustancias en los procesos de producción.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge favorablemente que los datos de seguimiento y la realidad que estos revelan se pongan a disposición de la Agencia Europea de Medio Ambiente y del público al menos una vez al año, en lugar de cada seis años, como ocurría anteriormente. Esto proporcionará una visión más actualizada del estado de las aguas de Europa y de los avances hacia la consecución del objetivo de la DMA.

4.2. El CESE acoge favorablemente la voluntad de utilizar métodos basados en los efectos para realizar el seguimiento de las sustancias estrogénicas. De este modo se recogerá la incidencia de todas las sustancias estrogénicas con efectos similares, y no solo de las tres sustancias estrogénicas controladas mediante técnicas químicas convencionales. Aunque incluir valores desencadenantes en la definición de norma de calidad ambiental abre la posibilidad de introducir en la futura evaluación del estado químico el seguimiento basado en los efectos de las mezclas, la Comisión debe estar facultada para presentar actos delegados que exijan un mayor uso del seguimiento basado en los efectos.

4.3. Las normas de calidad para el glifosato se establecieron antes de que el Comité Científico de Riesgos Sanitarios, Ambientales y Emergentes (CRSAE) emitiera su dictamen final, y no parece que se vayan a revisar tras este dictamen científico, lo que significa que no se tienen en cuenta las aportaciones de la sociedad civil recopiladas mediante la consulta del CRSAE. El CRSAE también debe tener en cuenta los puntos de vista de la sociedad civil ⁽⁹⁾ sobre este dictamen final. No es demasiado tarde, porque el proceso de revisión de las normas de calidad medioambiental (NCA) para el glifosato sigue abierto, tal como exige la Directiva marco sobre el agua. Esto debería constituir la base de la propuesta de la Comisión para el establecimiento de valores umbral en las aguas superficiales.

4.4. El CESE considera que ninguna NCA individual para los plaguicidas debería ser superior al parámetro propuesto de 0,5 µg/l para el total de plaguicidas ⁽¹⁰⁾. Por lo tanto, no deben utilizarse las NCA propuestas para las aguas superficiales continentales no utilizadas a efectos de extracción de agua potable (86,7 µg/l). En su lugar, sobre la base de un enfoque preventivo, el CESE recomienda que las NCA propuestas para las aguas superficiales utilizadas a efectos de extracción de agua potable (0,1 µg/l) abarquen todas las aguas superficiales continentales. En consecuencia, las NCA para «otras aguas superficiales» deben modificarse a 0,01 µg/l, siguiendo la práctica de utilizar umbrales más bajos en un orden de magnitud para «otras aguas superficiales» en comparación con las «aguas superficiales continentales».

⁽⁸⁾ PAN Europe y Ecologistas en Acción, Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides.

⁽⁹⁾ Joint NGO analysis of the Commission's proposal for a revised list of priority substances for surface and groundwater.

⁽¹⁰⁾ COM(2022)540, anexo I.

4.5. El umbral individual de plaguicidas en las aguas subterráneas se basa en lo que fue posible analizar con técnicas analíticas en la década de los noventa ⁽¹⁾. Desde entonces se han realizado avances técnicos, y ahora es posible detectar concentraciones más bajas. Para las aguas superficiales, ya se han fijado umbrales más bajos para varios plaguicidas. El CESE lamenta que la Comisión no haya revisado el valor umbral individual para los plaguicidas en la revisión de los contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas. En las aguas subterráneas se aplica un umbral arbitrario de 0,1 µg/l para los productos fitosanitarios, basado en técnicas analíticas; actualmente existen técnicas mejores que permiten disponer de información científica para establecer umbrales basados en el riesgo real asociado a las diferentes sustancias.

4.6. Persiste la falta de indicadores —como la temperatura— para supervisar la salud de los sistemas de aguas subterráneas, pese a que la ciencia ya proporciona fundamentos sólidos para establecer los criterios pertinentes. El CESE se pregunta por qué la Comisión no ha incluido estos criterios pertinentes en su propuesta. Estos criterios deben añadirse al anexo I de la DAS en consonancia con el considerando 20 y el artículo 4, apartado 5, de la DAS, además de cumplir con los requerimientos relacionados con las aguas subterráneas formulados en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de la legislación de la Unión relativa a las aguas.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ Véanse las observaciones de la EMA en *Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater* y de la AEMA en *ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater — Data assessment*.