COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.6.2020
COM(2020) 259 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE)

{SWD(2020) 60 final} - {SWD(2020) 61 final} - {SWD(2020) 62 final}

Informe relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina

1. INTRODUCCIÓN

A escala mundial, los océanos representan el 71 % de la superficie de la Tierra y, gracias a su volumen, el 99 % de su espacio habitable. Proporcionan hábitats para una biodiversidad marina rica[1] (a menudo aún desconocida) y albergan a los seres vivos de mayor tamaño que se conocen. Los océanos también prestan apoyo a servicios esenciales para las personas, como el suministro de alimentos, la regulación del clima y el ocio. Más de la mitad del oxígeno que respiramos procede de organismos marinos, una cuarta parte de las emisiones anuales de CO_2 inducidas por la actividad humana en la atmósfera es absorbida por las aguas marinas, y el océano es el mayor depósito de carbono del ciclo activo en la Tierra (cincuenta veces mayor que la atmósfera). Por lo tanto, la protección del medio marino no solo es crucial para la conservación de la biodiversidad, sino también para el bienestar de los seres humanos y del planeta. Es, además, fundamental para la economía. Por ejemplo, la economía azul de la UE, basada en los sectores directa o indirectamente dependientes de la salud de nuestros mares, océanos y costas, generó un volumen de negocios de 658 000 millones EUR en 2017[2].

Sin embargo, el medio marino y sus ecosistemas siguen sometidos a múltiples presiones e impactos consecuencia de actividades humanas, como la pesca, la perturbación del fondo marino, la contaminación o el calentamiento global. Como respuesta, la UE diseñó la Directiva marco sobre la estrategia marina[3] como una política integral para proteger el medio marino de los mares que circundan Europa, que permite al mismo tiempo el uso sostenible de los bienes y servicios marinos.

La UE se ha embarcado en el Pacto Verde Europeo[4], una estrategia ambiciosa para proteger y restaurar la biodiversidad y hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro. El cambio climático, la biodiversidad, la salud y la seguridad alimentaria van de la mano. Esta es la razón por la que la conservación del medio natural europeo, incluidos nuestros océanos y mares, es una parte fundamental del Pacto Verde.

[1] Por ejemplo, el Censo de Vida Marina (http://www.coml.org/) puso de manifiesto que un litro de agua oceánica puede contener 38 000 tipos de bacterias microbianas.

[2] Informe sobre la economía azul de la UE 2019 (https://dx.doi.org/10.2771/21854).

[3] 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).

[4] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final].

Así pues, el éxito de la Directiva marco sobre la estrategia marina es fundamental para que la UE alcance sus objetivos generales, como frenar la pérdida de biodiversidad marina y avanzar hacia una sociedad sin contaminación.

Con este documento, la Comisión está cumpliendo la disposición legal[5] de publicar un informe sobre la aplicación de la Directiva, basándose en informes anteriores[6] que publicó durante el primer ciclo de aplicación de la misma.

La Directiva marco sobre la estrategia marina está en vigor desde 2008. Exige a los Estados miembros que establezcan estrategias marinas nacionales para lograr o mantener un «buen estado medioambiental» a más tardar en el año 2020. La Directiva se aplica en un ciclo de seis años con tres etapas principales.

1) En 2012 y en 2018, los Estados miembros tuvieron que notificar el estado de sus aguas marinas y establecer objetivos para lograr un buen estado medioambiental sobre la base de los once «descriptores» (objetivos) establecidos por la Directiva marco sobre la estrategia marina, que cubren la salud de los ecosistemas y las presiones e impactos humanos que les afectan[7].

2) En 2014, los Estados miembros tuvieron que establecer programas de seguimiento para recopilar datos con el fin de evaluar los avances para lograr un buen estado medioambiental y alcanzar los objetivos.

3) En 2016, los Estados miembros tuvieron que establecer programas de medidas que les ayudaran a alcanzar sus objetivos, y en 2018 tuvieron que informar sobre sus progresos en la aplicación de los programas.

[5] Artículo 20, apartados 1 y 3, de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

[6] Informe de 2014 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea» COM(2014) 97, acompañado del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2014) 49.

Informe de 2017 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» [COM(2017) 3], acompañado del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 1.

Informe de 2018 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se evalúan los programas de medidas de los Estados miembros con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina [COM(2018) 562], acompañado de los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2018) 393 y SWD(2019) 510.

Además, los informes técnicos por Estado miembro y por región se publican en https://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/implementation/reports_en.htm.

[7] Se mantienen la biodiversidad (D1), la estructura de la red trófica (D4) y la integridad del suelo marino (D6), mientras que los impactos de las especies alóctonas (D2), la pesca (D3), el exceso de nutrientes (D5), los cambios en las condiciones hidrográficas (D7), los contaminantes en el medio ambiente (D8) y en otros productos de la pesca (D9), los desechos marinos (D10) y el ruido subacuático (D11) no afectan de manera adversa al ecosistema marino.

«"Buen estado medioambiental": el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras [...]. El buen estado medioambiental se determinará a escala de la región o subregión marina [...], tomando como base los [11] descriptores cualitativos indicados en el anexo I» (extracto del artículo 3, apartado 5, de la Directiva marco sobre la estrategia marina).

La Comisión ha evaluado cada fase de las estrategias nacionales en los informes periódicos y en anexos adjuntos (véase la nota a pie de página n.º 6), determinando las deficiencias existentes en la aplicación y proporcionando orientaciones a los distintos Estados miembros. El segundo ciclo de aplicación comenzó formalmente en octubre de 2018, pero sufre grandes retrasos en términos de notificación[8].

El presente informe examina la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina durante su primer ciclo de aplicación[9] y va acompañado de tres documentos de trabajo de los servicios de la Comisión[10]. Se elaborará lo antes posible, y a más tardar en 2023, una revisión más exhaustiva de esta Directiva, en consonancia con los requisitos en materia de mejora de la legislación[11]. El presente informe se basa en la información elaborada por los Estados miembros, la Comisión, observadores externos y expertos de conformidad con la Directiva marco sobre la estrategia marina. Se centra en los mensajes políticos clave y en las lecciones aprendidas del primer ciclo de aplicación.

2. PRINCIPALES LOGROS EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA

2.1. La visión integral

El enfoque ecosistémico[12] busca garantizar que las presiones acumuladas de las actividades humanas no superen unos niveles que comprometan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse sanos, limpios y productivos. En virtud de la Directiva

[8] A 15 de octubre de 2019, un año después de la fecha límite, solo diez países habían presentado sus informes en formato electrónico (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Letonia, Países Bajos, Polonia, Finlandia y Suecia) y solo cuatro en formato de texto (Grecia, Francia, Italia y Rumanía). Nueve Estados miembros no habían presentado informes.

[9] De conformidad con el artículo 20, apartados 1 y 3. Un «informe de evaluación» de un acto jurídico anterior a la iniciativa «Mejora de la legislación» se interpreta como un «informe de aplicación».

[10] El documento SWD(2020) 60 presenta los principales pasos y conclusiones de la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina; el documento SWD(2020) 61 resume lo que se sabe sobre el estado de las aguas marinas de la UE, abarcando los once «descriptores» de la Directiva marco sobre la estrategia marina; y el documento SWD(2020) 62 explica conceptos clave y proporciona orientaciones para una evaluación y una determinación del buen estado medioambiental integradas.

[11] Tal y como exige el artículo 23.

[12] Definido en el cuadro basado en la COP5 del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148) y en un amplio consenso científico (https://www.compassscicomm.org/ebm-consensus-statement-download).

marco sobre la estrategia marina, el enfoque ecosistémico se convirtió en un principio operativo y jurídicamente vinculante para la gestión de todo el medio marino de la UE[13].

> Un **«enfoque ecosistémico»** es una estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa. El objetivo de una gestión ecosistémica es mantener un ecosistema en una condición sana, productiva y resiliente, de manera que pueda proporcionar los bienes y los servicios que las personas desean y necesitan. La gestión ecosistémica difiere de los enfoques actuales que se centran generalmente en una única especie, sector, actividad o preocupación; considera los impactos acumulativos de los distintos sectores.

La Directiva marco sobre la estrategia marina es uno de los marcos jurídicos internacionales más ambiciosos en materia de protección del medio marino, alineando los esfuerzos de 23 Estados costeros[14] y 5 Estados sin litoral, en coordinación con países no pertenecientes a la UE, para aplicar una gestión ecosistémica y lograr un buen estado medioambiental en 5 720 000 km^2 de superficie del mar en 4 regiones marítimas, una superficie una cuarta parte más grande que el territorio terrestre de la UE. La Directiva abarca desde el litoral hasta alta mar, protegiendo así toda la biodiversidad marina, desde algas unicelulares a enormes cetáceos, analizando los diferentes aspectos medioambientales, de las funciones ecosistémicas hasta las propiedades químicas, y evaluando los efectos de todas las actividades humanas, desde el turismo hasta la pesca comercial de arrastre de fondo.

La aplicación de esta visión integral y la evaluación de la sostenibilidad exigen conocer las propiedades del ecosistema y las presiones humanas (incluidas las presiones de origen terrestre o atmosférico) y tenerlas en cuenta en las decisiones de gestión. La Directiva marco sobre la estrategia marina, por tanto, requiere que se desarrolle una planificación integrada (las estrategias marinas) basada en once descriptores y una serie de criterios y parámetros[15] que deben ser evaluados por cada Estado miembro.

2.2. Explorando lo desconocido

Cuando se adoptó la Directiva marco sobre la estrategia marina, estaba claro que la UE necesitaba a) una gestión integral y ecosistémica del medio marino y b) un cambio de la protección de un número limitado de hábitats y especies prioritarios a la protección de todo el ecosistema marino. Sin embargo, los datos y los conocimientos del medio marino

[13] Tras la adopción de la Directiva marco sobre la estrategia marina, el Consejo de Asuntos Generales declaró que los instrumentos estratégicos transversales eran de la máxima importancia para mejorar el desarrollo económico sostenible, el seguimiento medioambiental, la seguridad, la protección y el control de la aplicación de la legislación en los océanos, mares y regiones costeras de Europa. Reconoció la Directiva marco sobre la estrategia marina, con el enfoque ecosistémico para la gestión de las actividades humanas, como una base para desarrollar de forma más satisfactoria y sostenible todas las actividades marítimas (sesión n.º 2973 del Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 16 de noviembre de 2009).

[14] Dado que este informe abarca el período 2008-2019, el Reino Unido se ha contabilizado como Estado miembro de la UE para dicho período.

[15] Establecido en la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se establecen los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, así como especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación, y por la que se deroga la Decisión 2010/477/UE (DO L 125 de 18.5.2017, p. 43).

eran (y siguen siendo) escasos para algunos temas y regiones[16]. De este modo, la Directiva marco sobre la estrategia marina construyó un marco jurídico armonizado para garantizar mejoras constantes en la recogida de datos. En particular, la Directiva marco sobre la estrategia marina fomentó el diseño de programas completos de seguimiento marino dentro de las estrategias marinas nacionales. Dichos programas deben medir el estado del medio marino, la consecución de los objetivos medioambientales y la eficacia de las medidas [SWD(2020) 60].

La Directiva marco sobre la estrategia marina puso en marcha iniciativas de investigación aplicadas que han documentado a los expertos, responsables de la gestión y políticos[17]. Algunos ejemplos proceden de la evaluación de los desechos marinos y el ruido subacuático, dos temas muy poco conocidos antes de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Sobre la base del seguimiento y los conocimientos generados en materia de desechos marinos de conformidad con la Directiva marco sobre la estrategia marina, la UE adoptó una nueva legislación para reducir los plásticos de un solo uso y los artes de pesca perdidos, que representan aproximadamente el 70 % de todos los desechos en las playas. La Directiva marco sobre la estrategia marina sirvió de incentivo para el desarrollo de encuestas de seguimiento y para establecer una serie de registros de ruido subacuático impulsivo. Además, el análisis de la integridad del fondo marino y el análisis de las redes tróficas completas son enfoques novedosos impulsados en gran medida por los requisitos de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Las evaluaciones de la Directiva marco sobre la estrategia marina, las redes de seguimiento y los programas de medidas no solo canalizan los esfuerzos hacia nuevos campos de investigación, sino también hacia la mejora de la gestión y la coherencia de las políticas. Una amplia gama de legislación existente ya es válida y pertinente para la Directiva; en la UE se incluyen, en particular, la Directiva marco sobre el agua[18], las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats[19] y la política pesquera común[20]. Un logro clave en la aplicación de cada fase de la Directiva marco sobre la estrategia marina ha sido la identificación de las lagunas de conocimiento. Ha ayudado a los Estados miembros, a las instituciones de la UE y a las partes interesadas a señalar necesidades

[16] El Comité Económico y Social Europeo ha expresado como prioridad el desarrollo, la integración y la coordinación de la investigación marina y marítima europea. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea de investigación marina y marítima: Un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de océanos y mares» COM(2008) 534 final (DO C 306, 16.12.2009, p. 46).

[17] Véanse, por ejemplo, «LIFE and the marine environment» (LIFE y el medio marino) (https://doi.org/10.2779/942085) proyectos financiados por programas marco de la UE para la investigación y la innovación como https://cordis.europa.eu/article/id/400695-better-marine-stewardship-through-research-and-innovation, los proyectos «DEVOTE» y «STAGE» (http://www.devotes-project.eu/, http://www.stagesproject.eu/) o la lista de proyectos del documento SWD(2020) 60.

[18] 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).

[19] 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) y 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).

[20] 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).

clave de gestión e investigación. La Directiva ha mejorado notablemente el conocimiento del estado de las aguas marinas de la Unión [SWD(2020) 61], aunque su integración y su armonización a escala de la UE siguen siendo un reto.

2.3. Esfuerzos conjuntos

La Directiva marco sobre la estrategia marina exige una aportación sin precedentes y coordinada de los Estados miembros. Para facilitar esta labor, los Estados miembros y la Comisión (junto con los convenios marinos regionales y otras partes interesadas) han creado un programa informal de coordinación, la denominada «estrategia común de aplicación». La estrategia incluye al menos a doscientos ochenta expertos de los Estados miembros, hasta setenta participantes de instituciones de la UE y más de cien observadores registrados o partes interesadas. La estrategia común de aplicación está dirigida por los Directores marinos de la UE y organizada por el Grupo de Coordinación de la Estrategia Marina[21]. Tres grupos de trabajo se centran en cuestiones generales: el buen estado medioambiental, los programas de medidas y los análisis socioeconómicos, y los datos, la información y el intercambio de conocimientos. Cuatro subgrupos técnicos se centran en los ámbitos emergentes que suscitan especial preocupación: el ruido subacuático, los desechos marinos, la integridad del suelo marino y los datos marinos. Todos los grupos desarrollan y acaban acordando (generalmente por consenso) enfoques comunes para aplicar la Directiva. Hasta la fecha se han adoptado quince documentos orientativos[22]. El número de reuniones (una media anual de dieciocho reuniones dentro de la estrategia común de aplicación), la progresiva especialización y la necesidad de coordinación para evitar los silos temáticos constituyen grandes retos para el proceso de aplicación.

La estrategia común de aplicación es de gran utilidad para la aplicación de la Directiva, ya que hace que el proceso sea más eficaz, y las estructuras de la estrategia se consideran plataformas valiosas para intercambiar información y generar confianza en el proceso de toma de decisiones[23]. La mayoría de los miembros de la estrategia común de aplicación coinciden en que la estructura y el programa de trabajo de la estrategia son adecuados para su finalidad, mientras que haya margen para racionalizar y simplificar los procedimientos existentes, de modo que se pueda dedicar más tiempo a debatir las evaluaciones de la Comisión y la Directiva pueda vincularse mejor con otras Directivas, en particular, para la elaboración de informes[24].

2.4. Participación pública y cultura oceánica[25]

El acceso a la información medioambiental, la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente y el acceso a la justicia son principios generales

[21] Grupo de expertos de la Comisión sobre coordinación estratégica para la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) (E02550).

[22] Disponible en https://circabc.europa.eu/w/browse/1dfbd5c7-5177-4828-9d60-ca1340879afc.

[23] Conclusiones del Grupo de Coordinación de la Estrategia Marina y elaboradas por Cavallo *et al*., 2017 (http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.09.035).

[24] Resultados de un cuestionario enviado en abril de 2019 a todos los miembros de los distintos grupos en el marco de la estrategia común de aplicación para un examen crítico de las funciones y el programa de trabajo de la estrategia.

[25] La cultura oceánica es el conocimiento sobre los océanos y la relación de la humanidad con ellos.

promovidos a nivel internacional en materia de compromisos medioambientales[26]. La Directiva marco sobre la estrategia marina incluye requisitos explícitos[27] para ayudar a aplicar estos compromisos. La Directiva marco sobre la estrategia marina ha establecido un mecanismo transparente para diseñar y aplicar estrategias marinas nacionales y seguir el proceso a escala europea (por ejemplo, la aplicación puede seguirse a través de plataformas abiertas para compartir información[28]). Los Estados miembros están obligados expresamente a promover la participación activa de todas las partes interesadas. Además, cada fase de aplicación cuenta con un proceso de consulta pública organizado por cada uno de los veintitrés Estados miembros costeros [SWD(2020) 60]. Muchos de los programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina también incluyen campañas de sensibilización.

La Directiva marco sobre la estrategia marina ha sido fundamental para llamar la atención sobre la salud de los ecosistemas marinos, por ejemplo, para detectar el efecto bruto de la contaminación terrestre, incluidos los plásticos, en el mar. El proceso de consulta pública ha llevado a la sociedad civil y a las partes interesadas de toda Europa a desarrollar las estrategias marinas nacionales. Estas actividades de consulta y participación, así como el flujo de datos generados, seguirán desempeñando un papel significativo a la hora de contribuir a la cultura oceánica de los ciudadanos europeos, sensibilizar sobre la influencia de los océanos en la vida humana y sobre las consecuencias de las actividades humanas y del comportamiento de los individuos en los ecosistemas marinos.

2.5. Cooperación regional

La naturaleza transfronteriza de determinadas presiones y ecosistemas hace que sean muy difíciles de gestionar escala de Estados miembros individuales[29]. La Directiva marco sobre la estrategia marina enumera las regiones y subregiones en torno a las cuales se aplica la Directiva, exige una coordinación regional entre los Estados miembros y fomenta la cooperación con países no pertenecientes a la UE[30]. La Directiva establece que los convenios marinos regionales[31] pueden constituir el vehículo para dicha

[26] Concretamente, en el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, adoptado en 1998.

[27] Artículo 19 y anexo VI, apartado 8, de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

[28] Por ejemplo, CIRCABC (https://circabc.europa.eu/w/browse/326ae5ac-0419-4167-83ca-e3c210534a69)) y WISE Marine (https://water.europa.eu/marine).

[29] El Consejo de Asuntos Generales puso de relieve que la cooperación con los Estados miembros y entre estos y las regiones que comparten una cuenca marítima —y con países no pertenecientes a la UE siempre que resulte pertinente—, es un elemento crucial para el éxito de la Directiva marco sobre la estrategia marina. También destacó la necesidad de una cooperación lo más estrecha posible entre todos los países que comparten las aguas marinas y las cuencas hidrográficas transfronterizas (sesión n.º 2973 del Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 16 de noviembre de 2009 y sesión n.º 2988 del Consejo de Medio Ambiente, Bruselas, 22 de diciembre de 2009).

[30] Artículos 4, 5 y 6 de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La cartografía acordada final de las regiones y subregiones marinas de la Directiva marco sobre la estrategia marina está disponible en https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/europe-seas#tab-gis-data.

[31] Cuatro convenios marinos regionales abarcan las aguas marinas de la UE: el Convenio sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico (Convenio de Helsinki — HELCOM), el Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico (Convenio de Oslo-París — OSPAR), el Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona — PNUMA-PAM) y el Convenio para la protección del mar Negro contra la contaminación

cooperación. En general, durante el último decenio, los convenios marinos regionales i) se han convertido, en la mayoría de los casos, en buenas plataformas para aplicar la Directiva marco sobre la estrategia marina cuando las partes contratantes han colaborado y compartido enfoques, en estrecha colaboración con la estrategia común de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina[32]; ii) han apoyado la cooperación y los acuerdos en relación con acciones y objetivos con países no pertenecientes a la UE; iii) han recibido una importante aportación técnica y financiera de la UE para desarrollar sus programas de trabajo.

Los cuatro convenios marinos regionales de toda Europa comparten el mismo objetivo general (la protección del medio marino) y adoptan el enfoque ecosistémico, pero difieren en cuanto a la estructura, la capacidad científica y operativa, la gobernanza (incluido el control del cumplimiento) y el grado de facilitación que ofrecen a los Estados miembros participantes para la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Algunos han incorporado el concepto de «buen estado medioambiental» y los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva marco sobre la estrategia marina, pero no es el caso de todos los convenios marinos regionales. En algunos casos, es preferible describir las tendencias (de mejora o deterioro) en lugar de establecer criterios para determinar si el estado es bueno o no. De una forma u otra, los convenios marinos regionales elaboran informes periódicos sobre el estado del medio marino[33], con el fin de adaptar sus calendarios al ciclo de seis años de la Directiva marco sobre la estrategia marina, adoptar planes de acción y coordinar las actividades de seguimiento.

Al mismo tiempo, los convenios marinos regionales se benefician de los recursos humanos sustanciales que la Directiva marco sobre la estrategia marina ha movilizado y de los conocimientos que ha generado desde su adopción. La financiación de la UE ha contribuido a un número considerable de proyectos destinados a la aplicación coordinada de la Directiva marco sobre la estrategia marina y al desarrollo de planes de acción regionales en todas las regiones marinas. La lucha contra los desechos marinos constituye un buen ejemplo de cómo se utiliza una financiación específica y sustancial de la UE procedente de varias fuentes[34] para aplicar planes de acción regionales contra los desechos marinos, al servicio de los objetivos nacionales, regionales, de la UE, e incluso mundiales.

2.6. Los compromisos globales

La Directiva marco sobre la estrategia marina es un pilar clave para que la UE cumpla sus compromisos globales de proteger el medio ambiente marino y desarrollar un enfoque sostenible de la gestión de los océanos, tal como se reconoce en la iniciativa de

(Convenio de Bucarest, al que la UE aún está intentando adherirse). Sin embargo, el OSPAR no cubre toda la subregión de la Macaronesia europea, sino solo el archipiélago de las Azores.

[32] Estrategia común de aplicación adoptada por los Estados miembros y la Comisión para aplicar la Directiva 2008/56/CE, véase la sección 2.3 del presente informe.

[33] Informe sobre el estado de la calidad en el Mediterráneo del UNEP/MAP (https://www.medqsr.org/); Evaluación intermedia del OSPAR (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/); segunda evaluación integral del HELCOM (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/); Informe sobre el estado del medio ambiente en el Mar Negro (2009-2014) (http://www.blacksea-commission.org/SoE2009-2014/SoE2009-2014.pdf).

[34] Por ejemplo, LIFE +, Horizonte 2020, la financiación en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, incluidos el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y la financiación regional, la financiación de la política de vecindad, la financiación del Instrumento de Colaboración y la financiación del desarrollo.

gobernanza internacional de los océanos de la UE[35]. También desempeña un papel importante a la hora de garantizar que las acciones en los Estados miembros de la UE sean más coherentes.

Como se confirmó recientemente en la Agenda 2030[36], pero también tras décadas de reconocimiento por parte de la comunidad mundial[37], el enfoque ecosistémico es vital para «conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible» (Objetivo de Desarrollo Sostenible 14). El seguimiento y la evaluación requeridos por la Directiva marco sobre la estrategia marina ayudan a la UE a cumplir la mayoría de las metas del ODS 14, que abarcan la gestión sostenible, las zonas protegidas, la contaminación procedente de los desechos marinos y la eutrofización, la acidificación, el impacto de las prácticas pesqueras no sostenibles, el conocimiento científico y la aplicación del Derecho internacional. A nivel de cuenca marítima, la estrecha colaboración regional de los Estados miembros en el marco de los convenios marinos regionales pertinentes contribuye, junto con la Directiva, a coordinar la aplicación y la evaluación regionales de los ODS relacionados con los océanos[38].

La Directiva marco sobre la estrategia marina establece el objetivo específico de «mantener la biodiversidad» como piedra angular para lograr un buen estado medioambiental de océanos y mares. En él se evalúa el estado de los grupos de especies marinas (incluidas las aves, los mamíferos y los peces) y los tipos de hábitats pelágicos y del fondo marino. Por consiguiente, proporciona un marco jurídico para contribuir a los compromisos del Convenio sobre la Diversidad Biológica y a la próxima estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2030. La Directiva marco sobre la estrategia marina también incluye el establecimiento de zonas marinas protegidas y otras medidas de protección espacial que forman redes coherentes y representativas, en consonancia con los compromisos internacionales[39].

La Directiva incorpora la exigencia de la CNUDM[40] de observar y medir los riesgos o los efectos de la contaminación en las aguas marinas de la UE. También establece diversas obligaciones que requieren que los Estados miembros adopten medidas para prevenir,

---

[35] «Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos», JOIN(2016) 49 final.

[36] «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (A/RES/70/1), aprobada en septiembre de 2015 como un plan de acción para las personas, el planeta y la prosperidad. Consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas.

[37] Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, salida de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en 1992, o el documento final de Río+20 titulado «El futuro que queremos» (A/CONF.216/L.1).

[38] Véase, por ejemplo, la Declaración Ministerial del HELCOM (http://www.helcom.fi/Documents/HELCOM%20at%20work/HELCOM%20Brussels%20Ministerial%20Declaration.pdf), adoptada el 6 de marzo de 2018.

[39] Especialmente la Meta de Aichi 11 del Convenio sobre la Diversidad Biológica: «Para 2020, al menos el 17 % de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10 % de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios».

[40] La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) establece los derechos y los deberes de las naciones en los mares y los océanos, incluidas algunas obligaciones en materia de protección y conservación del medio marino.

reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, para prevenir la contaminación de los fondos marino y de su subsuelo y para impedir la introducción de especies alóctonas. Asimismo, recoge las disposiciones de la CNUDM relativas a la pesca y la acuicultura sostenibles, así como a la innovación y a la inversión en investigación. Por último, a través de su énfasis en la cooperación regional, la Directiva facilita a los Estados la obligación de cooperar que les impone la CNUDM con el fin de proteger el medio marino.

El Acuerdo de París[41] constituyó la primera mención a los océanos en un acuerdo sobre el clima y reconoció su papel integral en el sistema climático mundial. En la actualidad, la mayoría de los compromisos nacionales contraídos en virtud del Acuerdo de París implican ecosistemas marinos; las preocupaciones dominantes planteadas por los Gobiernos son las repercusiones costeras, el impacto del calentamiento de los océanos y el impacto de la pesca[42]. La Directiva marco sobre la estrategia marina y sus estrategias marinas integrales ofrecen un buen marco (todavía no aprovechado en todo su potencial) para controlar el impacto del cambio climático, explorar la mitigación del mismo y aplicar el enfoque ecosistémico a su adaptación en el medio marino. Como parte de los esfuerzos para alcanzar la neutralidad en carbono de aquí a 2050, como se indica en el Pacto Verde, Europa probablemente experimentará un aumento sin precedentes de las energías renovables marinas[43], lo que inevitablemente afectará a las especies y hábitats marinos.

3. PRINCIPALES VÍNCULOS ENTRE LAS POLÍTICAS DE LA UE Y LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA[44]

El marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina para salvaguardar la biodiversidad y garantizar un uso sostenible de los recursos marinos de la UE está, en gran medida, respaldado por otros instrumentos jurídicos de la UE. En esta sección se examinan las nueve políticas de la UE comunicadas más habitualmente por los Estados miembros para contribuir a los programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina, además de las políticas recientemente desarrolladas para luchar contra la contaminación provocada por los plásticos. En general, la Directiva marco sobre la estrategia marina i) integra en las estrategias marinas nacionales toda la información (oficial) disponible de las aguas marinas de la UE, y ii) evalúa de manera eficaz la situación para gestionar el medio marino. Se están desarrollando nuevos conceptos políticos, como los «valores umbral», para definir un buen estado

[41] El primer acuerdo universal jurídicamente vinculante para evitar el cambio climático limitando el calentamiento global muy por debajo de los 2 °C y prosiguiendo los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C, adoptado en París en diciembre de 2015 (https://unfccc.int/documents/9097).

[42] Compromisos en el ámbito de los océanos en el marco del Acuerdo de París (https://doi.org/10.1038/nclimate3422).

[43] Según la Comunicación de la Comisión titulada «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» [COM(2018) 773 final], el 80 % de la electricidad provendrá de fuentes de energía renovables localizadas cada vez más en el mar.

[44] El artículo 20, apartado 3, letra g), de la Directiva marco sobre la estrategia marina exige un resumen de la contribución que hayan realizado otras políticas comunitarias pertinentes para la consecución de los objetivos de la presente Directiva. Este resumen no sustituye al futuro análisis la de coherencia de las políticas, que debe desarrollarse en el marco de la evaluación de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

medioambiental[45], a fin de poner en práctica las estrategias y de complementar los valores umbral[46] existentes respecto de otras políticas.

3.1. La Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas[47]

Muchas cuestiones que afectan a los medios fluvial y marino se generan en tierra. Por lo tanto, la Directiva marco sobre la estrategia marina y la Directiva marco sobre el agua abordan una gama similar de presiones y factores (usos y actividades humanas) y comparten un gran número de medidas. Las medidas adoptadas en virtud de la Directiva marco sobre la estrategia marina en relación con la eutrofización marina, los contaminantes, los cambios hidrográficos y la biodiversidad se basan en las presentadas con arreglo a la Directiva marco sobre el agua. Solo un tercio de los planes hidrológicos de cuenca examinados en el «Quinto informe de aplicación de la Directiva marco sobre el agua»[48] determinó la necesidad de medidas adicionales para contribuir a la Directiva marco sobre la estrategia marina. Algunos Estados miembros incluyeron de forma voluntaria medidas para combatir, por ejemplo, los desechos fluviales para apoyar la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

En términos de cobertura espacial, las dos Directivas se aplican en las aguas costeras y territoriales, y la Directiva marco sobre la estrategia marina solo abarca aspectos que la Directiva marco sobre el agua no aborda en las aguas costeras (por ejemplo, el ruido subacuático, los desechos marinos) y, a su vez, la Directiva marco sobre el agua se aplica en las aguas territoriales únicamente en relación con su estado químico. En 2017, la Comisión actualizó la Decisión de la Directiva marco sobre la estrategia marina para determinar el buen estado medioambiental. La Decisión de 2017 obliga a los Estados miembros a reutilizar las evaluaciones de la Directiva marco sobre el agua en relación con la eutrofización marina, los contaminantes y las alteraciones hidrográficas. Sin embargo, como ya se refleja en el control de adecuación de la Directiva marco sobre el agua[49], no siempre se cumple este requisito, ya que las evaluaciones nacionales con arreglo a ambas Directivas pueden ser ligeramente diferentes (por ejemplo, con

[45] «Valor umbral»: un valor o un rango de valores que permite evaluar el nivel de calidad logrado en relación con un determinado criterio, contribuyendo de esta manera, a la evaluación del grado de consecución del buen estado medioambiental [artículo 2, apartado 5, de la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión]. Los valores umbral incluyen una «desviación tolerable» en relación con las condiciones ideales o de referencia. Esto permite usos sostenibles del mar, gracias a los cuales se puede dar cabida a algunas presiones, siempre que se mantenga la calidad global del medio ambiente [SWD(2020) 62].

[46] Pueden tener otras denominaciones, como «normas de calidad medioambiental».

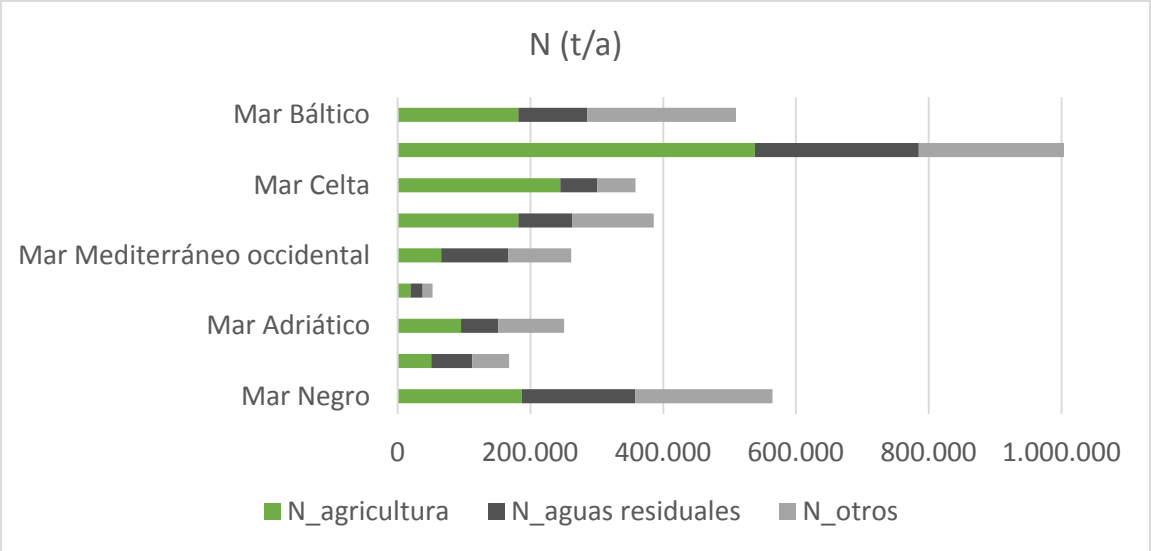
[47] Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30.5.1991, p. 40).

[48] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive Programmes of Measures, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risk» (Informe sobre los avances en la aplicación de los programas de medidas sobre el agua, que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Directiva marco sobre el agua y Directiva sobre inundaciones: medidas para lograr el «buen estado» de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación), [SWD(2015) 50 final].

[49] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive» (Control de la adecuación de la Directiva marco sobre el agua, de la Directiva sobre las aguas subterráneas, de la Directiva sobre normas de calidad medioambiental y de la Directiva sobre inundaciones) (SWD/2019/439).

indicadores de calidad o escalas de evaluación diversos), y la definición de buen estado ecológico y químico de la Directiva marco sobre el agua no siempre se basa en los mismos elementos que el buen estado medioambiental de la Directiva marco sobre la estrategia marina. No obstante, según el control de adecuación, la Directiva marco sobre el agua y la Directiva marco sobre la estrategia marina son coherentes y tienen objetivos complementarios. En términos de resultados, alrededor del 40 % de las aguas superficiales (ríos, lagos, aguas de transición y costeras) exhiben un buen estado o potencial ecológico y el 38 % presentan un buen estado químico[50]. Esto tiene consecuencias directas para los avances en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas establece objetivos e instrumentos para reducir principalmente el aporte de materia orgánica y de nutrientes mediante fuentes puntuales. El vínculo entre la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y la eutrofización se identifica en la mayoría de los programas de medidas de los Estados miembros, mientras que otros temas directamente pertinentes para la Directiva marco sobre la estrategia marina (como los contaminantes y los desechos marinos) no suelen mencionarse explícitamente. La evaluación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas confirmó que la Directiva había sido muy eficaz en la reducción de la contaminación de las aguas residuales tratadas y que su aplicación sigue siendo crucial para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre la estrategia marina[51]. La evaluación señaló algunas limitaciones de las plantas de tratamiento de aguas residuales que pueden ser pertinentes para el medio marino, como no abordar los contaminantes que son objeto de una preocupación creciente (por ejemplo, los productos farmacéuticos y los microplásticos), ni tratar todas las aguas pluviales, las escorrentías urbanas o las pequeñas aglomeraciones. No obstante, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas ha sido uno de los instrumentos más eficaces para limitar la contaminación urbana, incluidos los nitratos y el fósforo en los ríos y en el mar.



[50] Informe de la AEMA sobre el estado del agua (2018) (https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water#tab-data-references).

[51] Véase https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/evaluation/index_en.htm y los documentos que aparecen en el sitio.

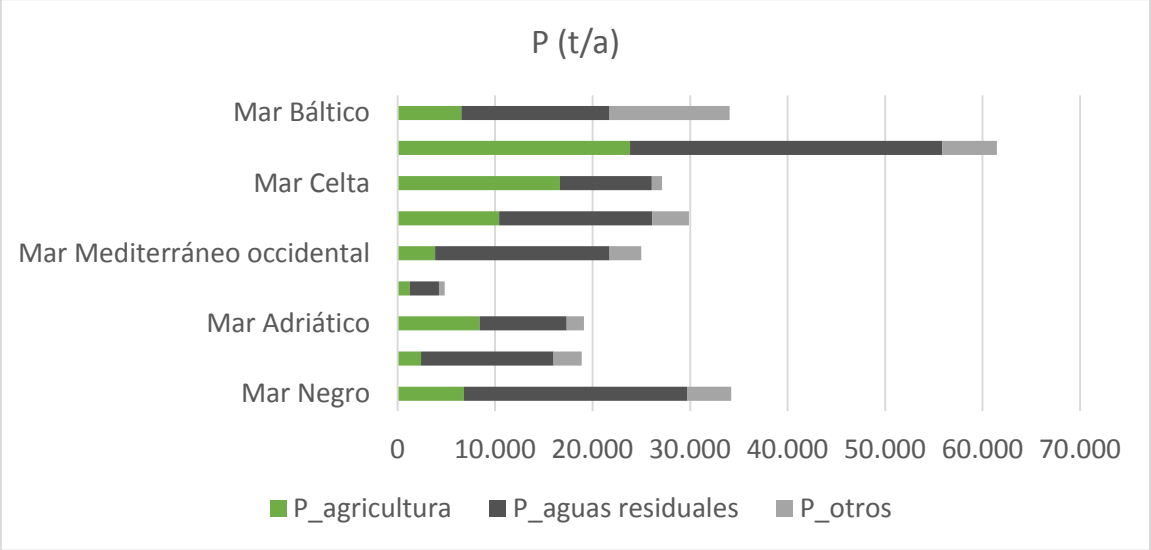


Gráfico 1: Cargas de nitrógeno (N) y fósforo (P) en subregiones marinas por fuente (en toneladas por año). Este análisis forma parte de la reciente evaluación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas[52].

3.2. Directivas sobre aves y hábitats

Como se pone de manifiesto en los programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina, las Directivas sobre aves y hábitats son especialmente pertinentes para lograr un buen estado medioambiental relacionado con la biodiversidad marina, las especies alóctonas y los peces y moluscos explotados comercialmente. Solo unos pocos programas de medidas vinculan las Directivas sobre aves y hábitats a los descriptores de la Directiva marco sobre la estrategia marina relacionados con los desechos marinos y el ruido subacuático, aunque puedan suponer una amenaza para, por ejemplo, aves, mamíferos y reptiles marinos.

Los objetivos de las tres Directivas son similares, aunque el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina es más amplio. El principal objetivo de la Directiva sobre hábitats es lograr un «estado de conservación favorable» para las especies y los hábitats cubiertos, y la Directiva sobre aves tiene un objetivo similar para todas las aves silvestres, aunque no se corresponde exactamente con el «buen estado medioambiental» en términos de definición, medidas o plazos. Sin embargo, ambos conceptos se apoyan mutuamente. Los Estados miembros evalúan cada seis años el estado y las tendencias de las especies y los hábitats protegidos en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats. Para el período 2007-2012, el porcentaje de especies notificadas que, en virtud de la Directiva sobre hábitats, presentan un estado de conservación favorable en las regiones marinas europeas oscila entre cero en el mar Negro y un 20 % en el mar Báltico[53]. La Decisión de 2017 prevé, cuando sea posible, la reutilización de las evaluaciones sobre especies y hábitats marinos de las Directivas sobre aves y hábitats, pero cada Estado miembro puede hacerlo a su manera[54]. Además, la

[52]Datos de Pisttocchi *et al.*, 2019 (https://doi.org/10.2760/303163).

[53] Especies de interés europeo: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/species-of-european-interest-2/assessment.

[54] La Comisión ha puesto en marcha un estudio para explorar la armonización de los datos notificados y objetivos políticos con arreglo a las Directivas sobre aves, hábitats y la estrategia marina con la evaluación de las especies y los hábitats marinos.

Directiva marco sobre la estrategia marina y la Directiva sobre hábitats asignan regiones geográficas en las que se espera que los Estados miembros cooperen y adopten enfoques conjuntos. Las fronteras regionales en el marco de las dos Directivas ya se han armonizado en gran medida.

Las medidas de protección espacial notificadas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia amarina se refieren a zonas marinas protegidas establecidas con arreglo a las Directivas sobre aves y hábitats como parte de la red Natura 2000, que todavía no está completa en el medio marino. Sin embargo, la Directiva marco sobre la estrategia marina aportó una visión renovada de la protección espacial en donde aparte de los objetivos de conservación específicos de las redes de zonas marinas protegidas deberían ser ecológicamente coherentes y representativas a escala regional y subregional. Por lo tanto, las redes de zonas protegidas deben ser herramientas integrales para hacer frente a todas las presiones importantes, ser eficaces y abarcar una representación justa de todos los hábitats y características de los ecosistemas marinos. Aun así, los programas de medidas de los Estados miembros en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina no han abordado la coherencia y la eficacia a escala regional.

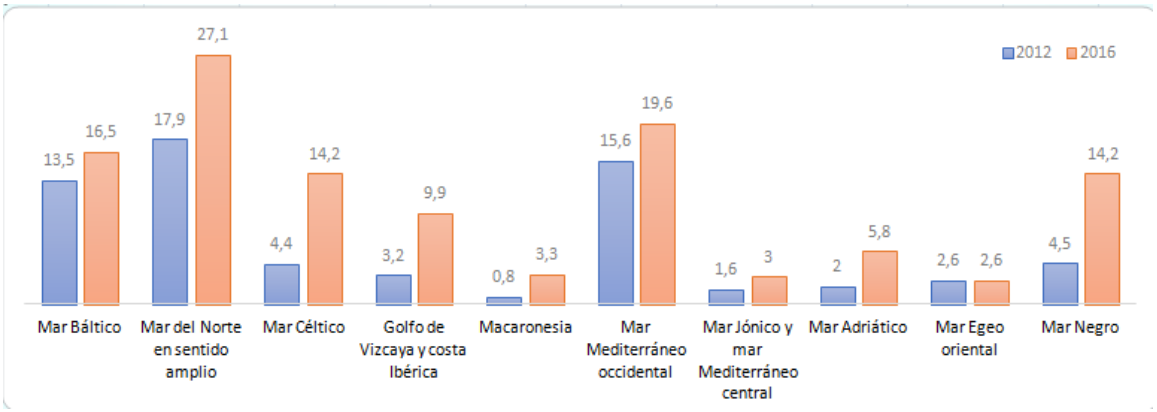


Gráfico 2: Evolución reciente (2012-2016) del porcentaje de superficie cubierta por zonas marinas protegidas en aguas de la UE en las distintas subregiones marinas[55].

3.3. Política pesquera común

Uno de los objetivos de la política pesquera común es ser coherente con la Directiva marco sobre la estrategia marina y con su objetivo de lograr un buen estado medioambiental. Al fijar índices de explotación y establecer medidas técnicas que definen las prácticas pesqueras sostenibles, la política pesquera común aborda las presiones de la pesca que afectan a las poblaciones de peces y moluscos (uno de los descriptores de la Directiva marco sobre la estrategia marina). La política también tiene por objetivo minimizar los efectos negativos de las actividades pesqueras en el ecosistema marino. Esto se refiere a los impactos sobre la abundancia y la diversidad de la vida marina, las redes tróficas marinas y los ecosistemas, y los hábitats de los fondos marinos (pertinentes, en particular, para otros tres descriptores de la Directiva marco sobre la estrategia marina). Además, los desechos generados por la pesca, como los descartes o la pérdida de redes de pesca y otros artes, pueden provocar una alteración del hábitat. En relación con las medidas relativas a la Directiva marco sobre la estrategia marina, la mayoría de los Estados miembros vinculan las medidas para la biodiversidad

[55] Datos de ETC/ICM, 2017 (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected).

marina y los peces y los moluscos para explotación comercial con la política pesquera común, aunque solo algunos lo han hecho para los desechos marinos. Las medidas de gestión propuestas por la Comisión en el marco de esta política han dado lugar a una disminución de los índices de mortalidad por pesca para varias poblaciones de peces y moluscos explotados comercialmente en el Atlántico Nororiental y el mar Báltico, aunque este progreso no es suficiente para alcanzar aún los objetivos pertinentes de la política pesquera común. La situación es peor en el mar Mediterráneo y el mar Negro, donde la sobrepesca sigue siendo una práctica común.

El anexo I de la Directiva marco sobre la estrategia marina establece que todos los peces y moluscos explotados comercialmente deben encontrarse dentro de los límites biológicos seguros. Para medir este estado, la Directiva marco sobre la estrategia marina utiliza el concepto de rendimiento máximo sostenible de la política pesquera común. Por lo tanto, promueve el uso de evaluaciones de poblaciones y planes plurianuales pertinentes y la consulta a los organismos científicos pertinentes. Aunque la información sobre las poblaciones de peces está más o menos disponible en el marco de la política pesquera común y se notifica entre los Estados miembros, estos no notifican sistemáticamente otros criterios, como la mortalidad o las lesiones de las especies vinculadas a las capturas accidentales, o las perturbaciones físicas del fondo marino por parte de las actividades pesqueras. A veces, la información regional puede ayudar a cubrir estas lagunas, por ejemplo, el 86 % de los fondos marinos evaluados en el Mar del Norte y el Mar Céltico muestran pruebas de perturbaciones físicas por la pesca de arrastre de fondo[56]. Poner en práctica los objetivos de la Directiva marco sobre la estrategia marina y de la política pesquera común mejoraría la protección de las poblaciones de peces de explotación comercial, la biodiversidad y los hábitats. Asimismo, el establecimiento de valores umbral en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina facilitaría la aplicación de medidas específicas, incluidas medidas en el marco de la política pesquera común.

La política pesquera común también promueve la acuicultura sostenible para contribuir a la seguridad alimentaria y al abastecimiento, el crecimiento y el empleo. Recomienda el uso de las directrices estratégicas de la Unión no vinculantes, que se adoptaron por primera vez en 2013, para desarrollar actividades acuícolas sostenibles. Estas directrices sirvieron de base para los planes nacionales plurianuales de los Estados miembros y sus actividades en el marco del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca para el período 2014-2020. Las directrices de 2013 se están revisando actualmente y fundamentarán las actualizaciones de los planes nacionales para aplicar la financiación de la acuicultura después de 2020.

3.4. Directiva sobre ordenación del espacio marítimo[57]

La Directiva sobre ordenación del espacio marítimo exige a los Estados miembros que desarrollen planes de ordenación marítima con el objetivo de promover la coexistencia y la sostenibilidad de las actividades y usos pertinentes. En su texto jurídico hace una referencia explícita a la Directiva marco sobre la estrategia marina, que estipula que la ordenación del espacio marítimo debe aplicar un enfoque ecosistémico y ayudar a

[56] Portal de evaluación del OSPAR, alcance de los daños físicos a hábitats predominantes y especiales (https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/biodiversity-status/habitats/extent-physical-damagepredominant-and-special-habitats/).

[57] Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DO L 257 de 28.8.2014, p. 135).

alcanzar los objetivos del buen estado medioambiental y coordinar, en la medida de lo posible, los plazos con la Directiva marco sobre la estrategia marina. Varios estudios han definido o puesto en práctica el enfoque ecosistémico, o las interacciones entre tierra y mar para la ordenación del espacio marítimo, pero todavía no existe una metodología acordada en Europa.

En sus programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina, los Estados miembros vinculan principalmente la biodiversidad marina (a través de zonas protegidas) y los cambios hidrográficos (a través de las actividades cubiertas por los planes de ordenación marítima) a la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo, mientras que tres países[58] establecen un posible vínculo con el ruido subacuático. Dado que la primera ronda de informes sobre la ordenación del espacio marítimo tiene de plazo hasta 2021, queda por ver en qué medida se tendrán en cuenta los objetivos de la Directiva marco sobre la estrategia marina en la aplicación nacional de la Directiva como instrumento para apoyar el enfoque ecosistémico. Dado que el proceso de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo integra todos los sectores y actividades de la economía azul, debe aplicar medidas de gestión que contribuyan a lograr un buen estado medioambiental.

3.5. Las Directivas de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental[59]

Estas dos Directivas tienen por objeto lograr un elevado nivel de protección del medio ambiente garantizando que los impactos ambientales de determinados planes o programas (evaluación ambiental estratégica) y los proyectos (evaluación de impacto ambiental) se analicen en una fase temprana del proceso de toma de decisiones. En los programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina, la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental estaban principalmente relacionadas con cambios hidrográficos, ruido subacuático, biodiversidad marina, eutrofización y medidas horizontales. Aunque los aspectos relativos a la biodiversidad no siempre se evalúan en el proceso de evaluación de impacto ambiental, alrededor de la mitad de los Estados miembros hacen referencia a la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental para las medidas relativas a la biodiversidad. Por el contrario, pocos Estados miembros parecen reconocer el potencial de la evaluación de impacto ambiental para evaluar actividades relacionadas con los contaminantes.

Con su amplio alcance y naturaleza estratégica, las evaluaciones prescritas por las Directivas de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental podrían ser pertinentes para todos los descriptores de la Directiva marco sobre la estrategia marina, aunque la escala y el nivel de detalle puedan diferir. Por ejemplo, los proyectos que puedan tener importantes efectos sobre el medio ambiente se someterán a una evaluación de impacto ambiental previa a su autorización. Estas evaluaciones podrían contribuir a la evaluación del estado en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Esto puede ser igualmente pertinente en el caso de la Directiva de evaluación ambiental estratégica, que se centra en planes y programas a mayor escala.

[58] Bulgaria, Irlanda y Polonia.

[59] Directiva 2001/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30), y Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 124 de 24.4.2014, p. 1).

Todavía queda margen para obtener, con estas tres Directivas, mejores contribuciones sobre las presiones para lograr un buen estado medioambiental, incluidas las actividades marítimas y terrestres.

3.6. La Directiva marco sobre residuos[60], la estrategia de la UE para el plástico[61] y la Directiva sobre los plásticos de un solo uso[62]

La Directiva marco sobre los residuos establece mecanismos importantes para la eliminación de los desechos y la mejora de la calidad del agua en consonancia con los requisitos de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La reciente revisión de esta Directiva añade referencias directas a los impactos sobre el medio marino y, junto con la Directiva marco sobre la estrategia marina, establece el objetivo de detener la generación de desechos marinos y exige a los Estados miembros que adopten medidas prácticas para detener los vertidos de desechos, incluidos los marinos. Los objetivos y las medidas fijados por la Directiva marco sobre los residuos son, por tanto, directamente pertinentes para abordar los contaminantes marinos. Puesto que algunos de sus requisitos aún no han sido transpuestos por los Estados miembros, todavía no pueden extraerse conclusiones sobre su eficacia en la práctica. En la actualidad, el principal reto es garantizar la plena aplicación de la Directiva y evitar el vertido de residuos (a menudo no tratados), lo que puede suponer un problema especialmente en las zonas costeras.

Los conocimientos generados por la Directiva marco sobre la estrategia marina sobre desechos marinos, microdesechos y su impacto en la vida silvestre, aunque limitados, han apoyado el desarrollo de la estrategia de la UE para el plástico y, por tanto, han contribuido al plan de acción para la economía circular. Un ejemplo concreto de la contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina al seguimiento de la estrategia sobre los plásticos es el apoyo que presta a la nueva Directiva sobre los plásticos de un solo uso y los artes de pesca. A través de las actividades de seguimiento de los desechos en las playas de la Directiva marco sobre la estrategia marina, la Comisión recogió datos suficientes para presentar una evaluación de impacto y una propuesta legislativa. La Directiva marco sobre la estrategia marina también ayudará sustancialmente a evaluar la eficacia de esta nueva Directiva sobre los plásticos y al seguimiento de otras acciones de la estrategia, por ejemplo, cuantificando los desechos y los microplásticos. Se espera que este apoyo continúe en el nuevo plan de acción para la economía circular[63].

4. RESUMEN DEL ESTADO DEL MEDIO MARINO DE LA UE

La evaluación inicial de las aguas marinas de la UE notificada por los Estados miembros entre 2012-2015 en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina no

[60] Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos (DO L 150 de 14.6.2018, p. 109).

[61] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular» [COM(2018) 028 final].

[62] Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DO L 155 de 12.6.2019, p. 1).

[63] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Nuevo plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva» [COM(2020) 98 final].

proporcionaba una base de conocimientos uniforme en toda Europa. Esto se debió principalmente a la incoherencia de los indicadores notificados por criterio, la gran heterogeneidad de los enfoques metodológicos y las lagunas en la información notificada. Para mejorar la coherencia y la consistencia de los informes de los Estados miembros, la Comisión adoptó en 2017 una Decisión revisada para determinar el buen estado medioambiental (véase la nota a pie de página n.º 15). La actualización de la evaluación inicial debía presentarse a más tardar en octubre de 2018. Aun así, en octubre de 2019 solo catorce Estados miembros habían presentado sus informes, diez de los cuales utilizaron el formato electrónico acordado para notificaciones [SWD(2020) 60]. El presente resumen se basa, por tanto, en la información recopilada por la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea [presentada en el documento SWD(2020) 61], además de en lo que han comunicado los Estados miembros.

4.1. Ecosistemas marinos bajo amenaza

Durante el primer ciclo de la Directiva marco sobre la estrategia marina[64], la pérdida de biodiversidad no se detuvo en los mares de Europa. La biodiversidad de los ecosistemas marinos sigue siendo vulnerable en los mares de Europa y el buen estado de los hábitats y las especies no está garantizado. Algunas poblaciones marinas y grupos de especies siguen estando bajo amenaza, incluidas algunas aves marinas (por ejemplo, la abundancia de más del 25 % de especies de aves marinas evaluadas en el Atlántico Nororiental ha disminuido considerablemente), los elasmobranquios[65] (por ejemplo, alrededor del 40 % de las especies mediterráneas están disminuyendo y muchas de ellas no cuentan con datos suficientes), o algunos cetáceos[66] (por ejemplo, la marsopa en el Báltico central con una población de pocos individuos). En el Mediterráneo y el mar Negro, al menos el 87 % de las especies de peces y moluscos explotados comercialmente son objeto de sobrepesca[67]. En general, las poblaciones de cetáceos o se desconocen o no están en buen estado. Apenas se hace un seguimiento de los cefalópodos y los reptiles (por ejemplo, el 33 % de los informes sobre tortugas marinas en el marco de la Directiva sobre hábitats se encontraban en un estado de conservación desfavorable y un 67 % en estado desconocido).

Por otra parte, las medidas de gestión existentes y los programas regionales conjuntos de los últimos veinte años han logrado reducir determinadas presiones y han contribuido a aumentar el tamaño de la población de algunas especies (por ejemplo, algunas poblaciones de foca gris en Europa; peces explotados comercialmente en el océano Atlántico Nororiental). En la actualidad, el 41 % de las poblaciones de peces y moluscos evaluados en el océano Atlántico Nororiental y en el mar Báltico se encuentran dentro de límites biológicos seguros, y este porcentaje aumenta considerablemente cuando solo se

[64] La biodiversidad marina en los mares de Europa se pone de manifiesto en «The European environment — state and outlook 2020» (El medioambiente europeo: estado y perspectivas en 2020) (https://www.eea.europa.eu/soer-2020/intro), «The IPBES Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia» (El informe de evaluación regional de la IPBES sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para Europa y Asia Central) (https://ipbes.net/assessment-reports/eca), y otras referencias y detalles que se facilitan en el documento SWD(2020) 61.

[65] Los elasmobranquios abarcan los tiburones, las rayas, pastinacas y mantas.

[66] Los cetáceos incluyen a las ballenas, los delfines y las marsopas.

[67] Esto se basa en un análisis de cuarenta y siete poblaciones que puede representar la mitad del total de las poblaciones explotadas comercialmente en la zona.

tiene en cuenta uno de los dos criterios (mortalidad por pesca o capacidad reproductora). Otros ejemplos de estabilización o recuperación incluyen los pigargos de cola blanca en el mar Báltico y las focas monje en partes del mar Mediterráneo.

Los hábitats de los fondos marinos están sometidos a una importante presión en los mares europeos a partir de los efectos acumulativos de la pesca demersal, la evolución de las costas y otras actividades. Los resultados preliminares de un estudio presentado en el documento SWD(2020) 61 indican que se considera que aproximadamente el 43 % de la zona de plataforma continental o talud y el 79 % del fondo marino costero están perturbados físicamente, lo que se debe principalmente a la pesca de arrastre de fondo. Es probable que una cuarta parte de la zona costera de la UE haya perdido sus hábitats del fondo marino. Las principales actividades notificadas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina causantes de la pérdida física de hábitats bentónicos[68], eran la recuperación de tierras y la defensa contra las inundaciones, la construcción de puertos, la eliminación de desechos sólidos, la producción de energías renovables y los efectos de prácticas no sostenibles de acuicultura. Es probable que el estado de deterioro de los hábitats bentónicos influya en las especies que dependan directa o indirectamente de ellos, incluida la abundancia de especies explotadas comercialmente.

Aunque todavía no es posible evaluar plenamente la situación general de las redes tróficas marinas en los mares europeos, existen muchos ejemplos de grupos tróficos[69] que muestran tendencias al deterioro con el tiempo. Esto afecta especialmente a las reducciones de la abundancia de varios depredadores de nivel superior, como las aves, los tiburones y los mamíferos marinos. Existen ejemplos de comunidades marinas que no cuentan con la abundancia suficiente para conservar su plena capacidad productiva, como se ha observado en el caso de muchas poblaciones de peces y moluscos explotados comercialmente de los mares Mediterráneo y Negro. También hay indicios de cambios en la estructura de tamaño y la distribución de las comunidades (indicativos de un nivel trófico), como por ejemplo las especies de fitoplancton en el mar Báltico y zooplancton (copépodos) en algunas zonas del Atlántico Nororiental.

En términos de disponibilidad de datos, los datos necesarios para evaluar la situación son inadecuados para la mayoría de las especies evaluadas. Deben utilizarse varias fuentes de información, que no siempre proporcionan una visión armonizada de la UE. Muchos grupos de especies son objeto de muestreo insuficiente y aún no podemos cuantificar completamente el impacto de las diferentes actividades humanas en las poblaciones marinas o en el conjunto de la red trófica. Existe una necesidad urgente de mejorar la recogida de datos y, si es posible, complementarla con enfoques de modelización. Debe realizarse una evaluación más amplia y periódica de las poblaciones de peces, concretamente, en el mar Mediterráneo, el mar Negro y la Macaronesia.

4.2. Principales presiones que afectan a los ecosistemas marinos

4.2.1. Especies alóctonas

Existen más de 1 200 especies marinas alóctonas en los mares de Europa y su número acumulado sigue aumentando, aunque la tasa de introducción parece haber disminuido durante el último decenio. El mayor número de estas especies está presente en el mar

[68] Hábitats encontrados en el fondo marino.

[69] Un grupo trófico es un grupo de especies que explota los mismos tipos de recursos de manera comparable.

Mediterráneo. Aproximadamente el 7 % de las especies marinas alóctonas son potencialmente invasoras; es preciso continuar con el estudio de su impacto en las comunidades autóctonas, los ecosistemas y sus servicios. Las principales vías de introducción de estas especies en los mares de Europa parecen ser el transporte marítimo (49 %) y los corredores marítimos e interiores, como el canal de Suez (33 %). Se necesitan medidas para abordar mejor estas vías principales y minimizar las nuevas introducciones teniendo en cuenta las especificidades regionales. Es difícil evaluar la proporción de especies y hábitats marinos nativos que se han visto afectados negativamente por especies alóctonas. Sin embargo, el aumento de la resiliencia de los ecosistemas marinos podría evitar los principales impactos reduciendo al mínimo las condiciones que pueden promover que especies alóctonas se conviertan en invasivas (por ejemplo, la reducción de especies autóctonas y la creación de «nichos vacíos» en la red trófica o los impactos del cambio climático).

4.2.2. Pesca

Desde principios de la década del 2000, la mejor gestión de las poblaciones de peces y moluscos ha contribuido a una disminución de la presión pesquera en el océano Atlántico Nororiental y en el mar Báltico y hay indicios de recuperación en la capacidad reproductora de varias de estas poblaciones. En la actualidad, el 41 % de las poblaciones de peces y moluscos evaluadas en esas dos regiones se encuentran dentro de límites biológicos seguros[70], lo que significa que el número de poblaciones que se encuentran dentro estos límites casi se ha duplicado, pasando de 15 en 2003 a 29 en 2017. La media de la mortalidad por pesca en estas regiones se encuentra cerca de los niveles que producen el rendimiento máximo sostenible, pero es necesario seguir mejorando para que todas las poblaciones alcancen los niveles de mortalidad por pesca del máximo rendimiento sostenible, de conformidad con los objetivos de la política pesquera común.

En cambio, en el mar Mediterráneo y el mar Negro, la situación sigue siendo crítica, con el 87 % de sobrepesca en las poblaciones evaluadas y una importante falta de conocimientos sobre la presión pesquera y la capacidad reproductora. Ha habido algunos avances, en particular con la adopción del primer plan plurianual para el Mediterráneo occidental, que puede conducir a una reducción de los esfuerzos de hasta un 40 %.

Es necesario adoptar nuevas medidas urgentes, y el éxito dependerá de la disponibilidad y la calidad de la información sobre el medio marino, el compromiso de aplicar los dictámenes científicos y la adopción de medidas de gestión adecuadas. Muchas poblaciones siguen siendo objeto de sobrepesca o están fuera de los límites biológicos de seguridad. Está claro que habrá que intensificar los esfuerzos por parte de todos los agentes para garantizar una gestión sostenible de las poblaciones.

[70] Con base en una evaluación de alrededor de un tercio del total de las poblaciones de peces o moluscos para explotación comercial en la zona.

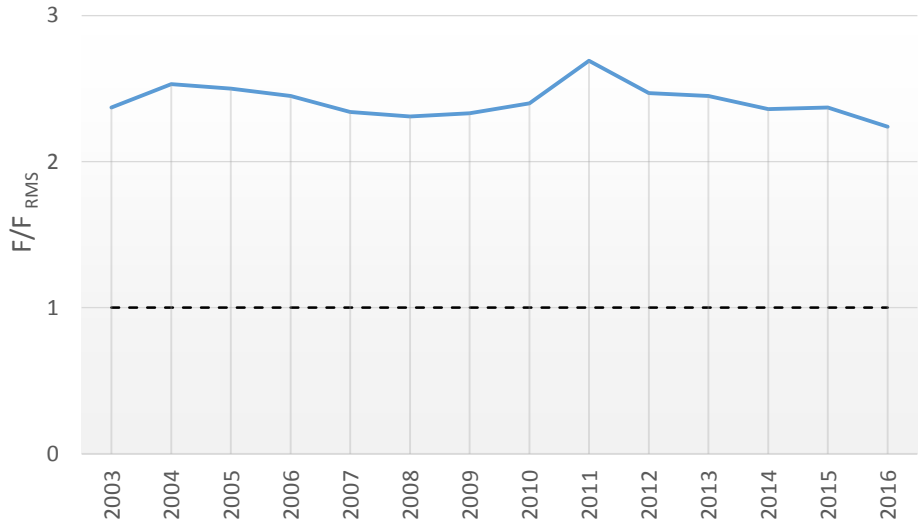


Gráfico 3: Evolución de la presión pesquera mediana sobre las cuarenta y siete poblaciones evaluadas en el Mediterráneo y en el mar Negro. La línea de puntos representa el umbral de sostenibilidad o el rendimiento máximo sostenible. La mortalidad por pesca en las regiones del Mediterráneo y el mar Negro continuó extremadamente elevada y prácticamente inalterada desde 2003, lo que indica que la mayor parte de las poblaciones son objeto de una grave sobrepesca[71].

Puede ser necesario considerar la adopción de medidas adicionales para alcanzar el objetivo de proteger y conservar mejor los hábitats de los fondos marinos y reducir las capturas accesorias de las actividades pesqueras. Por ejemplo, se supone que las capturas accesorias constituyen la principal presión para todas las especies amenazadas de tiburones, rayas, pastinacas y mantas de los mares de Europa, donde entre el 32 y el 53 % de todas las especies están amenazadas[72].

4.2.3. Eutrofización inducida por el hombre

El 46 % de las aguas costeras europeas está incumpliendo el objetivo de lograr el buen estado medioambiental[73]. Sin embargo, la extensión de las zonas afectadas disminuye en algunos países. El mar Báltico es la región marina con mayor proporción de aguas costeras en las que las condiciones de los nutrientes son un problema (58 %), mientras que el mar Negro es la región con mayor proporción de aguas costeras en las que las condiciones del fitoplancton son un problema (85 %). La eutrofización también se produce en el sur del mar del Norte, a lo largo de la costa noroccidental de Francia y en la proximidad de las salidas fluviales en el Mediterráneo.

En el mar Báltico y en el mar Negro se han observado extensas áreas empobrecidas en oxígeno debido a la eutrofización, las condiciones naturales y los efectos del cambio climático. Esto tiene un importante impacto en los hábitats bentónicos y en las redes tróficas. Los aportes de nutrientes procedentes de fuentes puntuales en la UE han disminuido considerablemente, aunque los insumos procedentes de fuentes difusas, es decir, las pérdidas derivadas de las actividades agrícolas, continúan siendo demasiado

[71] Datos del CCTEP, 2019 (http://dx.doi.org/10.2760/22641).

[72] Nieto *et al*., 2015 (https://www.iucn.org/ja/content/european-red-list-marine-fishes).

[73] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/wise-wfd-3.

elevados. Además, transcurre mucho tiempo entre la reducción real de los aportes de nutrientes y la reducción de los efectos de la eutrofización.

Aunque la eutrofización es un proceso relativamente bien estudiado, la armonización de los métodos de seguimiento (entre países, entre zonas costeras y alta mar, y entre la Directiva marco sobre la estrategia marina y la Directiva marco sobre el agua) sigue siendo un problema en muchas regiones.

4.2.4. Alteración permanente de las condiciones hidrográficas

Cerca del 28 % del litoral europeo se ve afectado por cambios hidrográficos permanentes, incluidos los cambios del movimiento del agua marina, la salinidad y la temperatura del mar, como resultado de actividades humanas como el dragado, el desarrollo de infraestructuras, la extracción de arena o la desalinización. Sin embargo, la información sobre las tendencias y el estado medioambiental de la Directiva marco sobre la estrategia marina es demasiado escasa y dispersa para permitir una evaluación adecuada a gran escala. Los criterios y métodos utilizados no están armonizados. Los cambios directos e indirectos en las variables hidrográficas generadas por las acciones humanas, así como sus impactos en los hábitats de los fondos marinos y en la columna de agua, no siempre se comprenden correctamente o se notifican con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina. Como gran parte de las actividades humanas directamente responsables de las presiones hidrográficas tienen lugar en aguas costeras, esta cuestión está estrechamente relacionada con la Directiva marco sobre el agua.

4.2.5. Contaminantes

La ambición de luchar para lograr la contaminación cero, en particular, evitando la liberación de sustancias nocivas en origen, es una prioridad para la UE. La aplicación de medidas en virtud de los diversos instrumentos jurídicos mundiales y de la UE para luchar contra la contaminación química ha provocado una reducción de las concentraciones y de los efectos de algunas sustancias peligrosas en el medio marino, como los bifenilos policlorinados (PCB), algunos plaguicidas organoclorados y compuestos antiincrustantes a base de colorantes, así como una reducción de los vertidos de petróleo[74]. Sin embargo, estas sustancias son muy persistentes y, por tanto, siguen estando presentes en el medio marino.

En general, el mar Báltico presenta una concentración relativamente alta de mercurio, agentes ignífugos bromados y del isótopo radiactivo Cs-137. En algunas zonas del Atlántico Nororiental preocupan los niveles de algunos metales pesados (como el mercurio, el cadmio y el plomo), los congéneres del grupo de los PCB y los hidrocarburos aromáticos policíclicos. En el Mediterráneo existen focos costeros contaminados por plomo en la biota y por mercurio en los sedimentos. El mar Negro parece tener problemas de contaminación debidos a contaminantes orgánicos, como plaguicidas, PCB, hidrocarburos aromáticos policíclicos y algunos metales pesados. Es importante destacar que las evaluaciones actuales se centran en un número limitado de contaminantes y que muchas sustancias peligrosas para el medio ambiente no se controlan ni evalúan periódicamente.

[74] Se están realizando esfuerzos adicionales. Por ejemplo, los Estados miembros de la UE y la Comisión han propuesto recientemente una modificación al Convenio internacional sobre el control de los sistemas antiincrustantes perjudiciales en los buques de la Organización Marítima Internacional (OMI) a fin de incluir controles sobre la cibutrina en biocidas, que es altamente tóxica para las algas, las hierbas marinas y los corales.

Por lo que respecta a los contaminantes presentes en los productos de la pesca, las concentraciones de metales pesados, los hidrocarburos aromáticos policíclicos, los PCB y las dioxinas deben estar por debajo de los niveles máximos establecidos con arreglo a la legislación alimentaria de la UE[75]. No obstante, determinados peces y productos de la pesca de la región del mar Báltico superan con regularidad los límites máximos de dioxinas y PCB similares a las dioxinas, lo que ha llevado a prohibir la venta de salmón en la zona. En todas las aguas de la UE se dispone de poca información sobre contaminantes no regulados o sustancias con potencial para la acumulación en los peces y en los productos de la pesca utilizados para el consumo humano. No obstante, los datos recientes muestran una acumulación de residuos químicos plásticos[76] en la mayoría de las especies marinas, incluidos los peces y los moluscos.

Hay margen para mejorar el seguimiento de la contaminación marina mediante: i) una extracción más eficaz de datos y redes de seguimiento conjuntas (especialmente en el Mediterráneo y el Mar Negro), y ii) enfoques metodológicos armonizados a escala regional.

4.2.6. Desechos marinos

Los desechos marinos, directamente relacionados con la presencia de residuos en el entorno terrestre y fluvial, han recibido una atención considerable; con base en las evaluaciones realizadas a través de la Directiva marco sobre la estrategia marina y en los convenios marinos regionales y han llevado a una preparación rápida de medidas legislativas a escala de la UE contra los desechos de plástico de un solo uso y los relacionados con la pesca, así como a una revisión de la Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras respecto a la entrega de los desechos de los buques[77]. Se ha confirmado la presencia de desechos en todos los compartimentos del entorno marino (línea de costa, columna de agua y suelo marino). Los artículos de plástico son el componente más abundante de los desechos marinos. Por ejemplo, los plásticos de un solo uso representan el 50 % del recuento de desechos en las playas europeas y los artes de pesca que contienen plásticos representan otro 27 %. La ingesta de plástico por especies marinas está también extendida en los mares europeos. Por ejemplo, un 93 % de las aves de la familia de los fulmares evaluadas en el océano Atlántico Nororiental había ingerido algún plástico y el 85 % de las tortugas evaluadas en el mar Mediterráneo habían ingerido desechos.

Aunque no existe un seguimiento regional periódico, todos los estudios científicos indican la existencia de cantidades considerables de microdesechos en el agua de mar. En el marco del nuevo plan de acción para la economía circular, se han previsto acciones específicas a escala de la UE para reducir los microplásticos añadidos intencionalmente en los productos, los que se derivan de la degradación de los macrodesechos y las fugas

[75] Reglamento (CE) n.º 1881/2006 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2006, por el que se fija el contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios (DO L 364 de 20.12.2006, p. 5).

[76] Los contaminantes químicos, especialmente los aditivos plásticos, pueden representar un riesgo ecotoxicológico con efectos sobre y transferencias a los organismos marinos (por ejemplo, Hermaebsiere *et al.* 2017, http://dx.doi.org/10.1016/j.chemosphere.2017.05.096).

[77] Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE.

de microplásticos de los productos (como los neumáticos y los textiles) durante su uso y de los *pellets* de plástico de preproducción.

Los Estados miembros están aplicando planes de acción regionales contra los desechos marinos y un gran número de medidas nacionales. Sin embargo, las evaluaciones de cantidad de desechos y el conocimiento de las vías de introducción están en fase de desarrollo y faltan medidas específicas para abordar las principales fuentes. En Europa existen importantes deficiencias en los datos sobre los desechos en el fondo marino, la capa superficial, la columna de agua, los microdesechos y los efectos sobre las especies marinas (especialmente los enredos). La Directiva marco sobre la estrategia marina está abordando la necesidad urgente de coordinar las metodologías de seguimiento a escala nacional, regional y de la UE.

4.2.7. Ruido subacuático

Los esfuerzos realizados a escala de la UE se han centrado en identificar la distribución espacial y las fuentes del ruido subacuático, como una primera medida para deducir la posible exposición de los ecosistemas marinos a esta presión. Aunque existen algunas cartografías de ruido subacuático, las evaluaciones de estado son muy escasas[78]. Las actividades de investigación demuestran que la exposición al ruido subacuático puede provocar varios tipos de efectos adversos sobre los animales marinos, desde cambios de comportamiento hasta su muerte.

El tráfico marítimo se considera la principal fuente de ruido subacuático continuo. La intensidad de la navegación es más alta a lo largo de los principales corredores de transporte marítimo y los puertos próximos. El mar Mediterráneo incluye la mayor zona de tráfico muy elevado (27 % de la zona marítima), seguido por el mar Báltico (19 % de la zona marina). El ruido subacuático impulsivo, normalmente procedente de actividades como la investigación marina, las plataformas de energía en alta mar o las operaciones de construcción, está geográficamente limitado (es probable que se produzca en el 8 % de la zona marina de la UE), pero sigue siendo probable en zonas amplias del mar Báltico, el Mediterráneo central y oriental, el mar del Norte, el mar Céltico, el mar Balear y el mar Adriático. Se han creado dos registros de fuentes de ruido impulsivo para los países del norte y del sur de la UE, respectivamente. Sin embargo, existen grandes deficiencias de seguimiento y conocimiento.

Dado que se prevé que la mayoría de las actividades humanas que provocan ruidos subacuáticos continuos e impulsivos aumenten en el futuro, es probable que aumente también la presión del ruido subacuático. A fin de minimizar el impacto, la limitación o la compensación de las emisiones de ruido subacuático deben tenerse en cuenta en una fase temprana, al planificar el despliegue de la tecnología o la actividad industrial pertinentes (por ejemplo, corredores de transporte marítimo, parques eólicos). Algunos expertos recomiendan el desarrollo de calendarios espaciales y temporales.

También deben tenerse en cuenta otras formas de energía, como la luz o el calor. De hecho, algunos Estados miembros han abordado esta cuestión en sus estrategias, pero es preciso seguir trabajando para adoptar un enfoque más estratégico de dichas presiones.

[78] Un ejemplo de esto es HELCOM, 2019 (http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP167.pdf).

5. PRINCIPALES RETOS Y SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA[79]

5.1. Determinaciones más coherentes y ambiciosas del «buen estado medioambiental»

El buen estado medioambiental representa el objetivo general de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La Directiva exige a los Estados miembros que lo definan a escala de la región o subregión, y la Decisión de 2017 establece especificaciones para hacerlo por criterios. Solo el 8 % de las primeras definiciones de buen estado medioambiental notificadas por los Estados miembros se evaluaron como adecuadas [SWD(2020) 61]. Las definiciones son deficientes desde el punto de vista cualitativo, ya que tienden a no establecer objetivos claros y, por lo tanto, la mayoría carecen de detalles cuantitativos que permitan medir claramente los avances. En general, también ha habido falta de coherencia en la misma región o subregión marina. Las determinaciones del buen estado medioambiental tienen que ser más mensurables, coherentes desde el punto de vista regional y ambiciosas[80].

La Decisión revisada sobre el buen estado medioambiental, si se aplica plenamente, es un paso audaz e importante para determinar el buen estado medioambiental con un enfoque común (por ejemplo, el establecimiento de listas de especies, escalas de evaluación y valores umbral). Algunos Estados miembros han demostrado un esfuerzo que va en aumento y un mayor nivel de ambición. Sin embargo, los proyectos financiados para apoyar la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina y algunos debates en los convenios marinos regionales muestran que, con muy pocas excepciones, todavía no existe un entendimiento regional compartido de lo que constituye un buen estado medioambiental[81]. Aunque la Comisión todavía no ha concluido su evaluación formal de la información recientemente notificada, el análisis inicial indica que las determinaciones del buen estado medioambiental notificadas en 2018 varían considerablemente; no obstante, algunos convenios marinos regionales han avanzado bastante en la definición de indicadores comunes con algunos valores umbral acordados a nivel regional. Si bien la estrategia común de aplicación persigue la coherencia de la aplicación de la Directiva, los Estados miembros disponen de flexibilidad para definir objetivos a largo y corto plazo adecuados para su contexto y región. La Decisión de 2017 obliga a los Estados miembros a definir determinados valores umbral a escala de la Unión en lugar de a través de estructuras regionales. Los trabajos sobre estos aspectos se iniciaron durante el primer ciclo de aplicación. Pero, incluso en este caso, los intentos de definir valores umbral han demostrado la existencia de una ambigüedad en el concepto: considerando que el buen estado medioambiental debe ser ambicioso, ya que debe reflejar una definición común de lo que queremos lograr para nuestros mares, el hecho de fijar una fecha límite (2020 en la

[79] Como exige el artículo 20, apartado 3 de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

[80] En este sentido, el Comité de las Regiones instó a que se produjera un cambio político sustancial, señalando la falta de ambición y coherencia de los objetivos fijados por los Estados miembros, lo que hace que sea muy difícil saber cuánto queda por hacer para alcanzar el objetivo (112.º pleno del CDR de los días 3 y 4 de junio de 2015, Dictamen «Mejorar la protección del medio marino», adoptado por unanimidad).

[81] Teniendo en cuenta el carácter marco de la Directiva y dado que los datos para evaluar si se ha alcanzado el buen estado medioambiental de 2020 solo se comunicarán en la próxima actualización de las evaluaciones (de aquí a 2024), la Comisión no ha iniciado hasta ahora ningún procedimiento de infracción en relación con el logro del objetivo o la falta de cooperación para producir definiciones regionales o subregionales del buen estado medioambiental.

actual Directiva) evita que los Estados miembros puedan aceptar una definición ambiciosa del buen estado medioambiental.

5.2. Garantizar la eficacia de las medidas

Los Estados miembros han realizado importantes esfuerzos para desarrollar sus primeros programas de medidas en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina mediante la integración de diferentes políticas nacionales, de la UE e internacionales y cubriendo las lagunas existentes con nuevas medidas rentables. Han notificado un total de 4 653 medidas. En conjunto, el 79 % de las medidas notificadas eran medidas técnicas o reglamentarias directas (que podrían tener efectos más inmediatos sobre las presiones), mientras que el resto eran acciones de apoyo más indirectas. No obstante, no todas las presiones sobre el medio marino están cubiertas de manera adecuada a través de las medidas adoptadas, ya que solo el 53 % de los programas evaluados (por descriptor y por Estado miembro) parecen adecuados para hacer frente a las presiones existentes [véanse el cuadro 12 y el gráfico 8 del documento SWD(2020) 61].

Los Estados miembros también consideraron difícil evaluar cuál será el efecto de las distintas medidas que han aplicado en el medio marino. Esto se debe en parte a que es difícil predecir el calendario y las implicaciones prácticas totales de una medida, y menos aún los beneficios acumulativos de toda una serie de medidas. Sin embargo, cuando existe una causa y un efecto claros entre las presiones y las medidas, es posible determinar los efectos específicos de las políticas pertinentes de la UE (por ejemplo, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, las Directivas sobre hábitats y sobre aves, la Directiva sobre las emisiones industriales), que también se han citado como medidas en el contexto de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Según la información en curso sobre los avances en la aplicación de las medidas relacionadas con la Directiva marco sobre la estrategia marina presentadas hasta la fecha por 17 Estados miembros[82], se ha completado el 16 % de las nuevas medidas, mientras que el 56 % está en curso. Los retrasos parecen deberse principalmente a cuestiones financieras, técnicas o administrativas nacionales.

Algunas cuestiones pendientes para el segundo ciclo de aplicación son las siguientes: i) centrarse en proporcionar respuestas adecuadas a las principales presiones sobre cada región o subregión que impidan a los Estados miembros lograr un buen estado medioambiental, ii) llegar a un acuerdo sobre el nivel de detalle o agregación de las medidas que deben notificarse y centrarse en sus efectos previstos para reducir las presiones y sus repercusiones, iii) evaluar mejor la eficiencia y la eficacia de las medidas para cumplir los objetivos medioambientales y lograr el buen estado medioambiental[83], en particular, mediante la modelización integrada o la conexión con los programas de seguimiento, y iv) mejorar la coherencia entre las medidas de la UE, regionales y nacionales, cuando sea posible trabajando conjuntamente en todos los Estados miembros para lograr más con menos.

[82] En Bulgaria, Chipre, Grecia, Italia, Malta y Portugal siguen faltando informes de conformidad con el artículo 18 de la Directiva marco sobre la estrategia marina (a finales de octubre de 2019).

[83] Algunos miembros del Parlamento Europeo lamentaron que la Comisión Europea no tuviera más control sobre cómo debería llevarse a cabo la supervisión (reunión de 24 de abril de 2017 de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, punto 5 del orden del día). Desde 2014, se han seguido las recomendaciones y se han hecho esfuerzos adicionales para reforzar la cooperación regional.

Principales presiones planteadas por los Estados miembros en la estrategia común de aplicación desde una perspectiva regional o subregional:

- Mar Báltico: la eutrofización, los daños al suelo marino y las capturas accidentales.
- Mar del Norte: los desechos, la pesca (incluidos los daños al suelo marino), la eutrofización y los efectos acumulativos en especies altamente móviles.

  ↳ Golfo de Vizcaya y costa Ibérica, mar de Macaronesia y Mar Céltico: los desechos, las especies alóctonas y (localmente) la pesca.
- Mar Mediterráneo: la sobrepesca, las especies alóctonas, los desechos y los efectos acumulativos en las especies altamente móviles.

  ↳ Otras presiones pertinentes a nivel local, como la eutrofización en el mar Adriático y el ruido impulsivo en el Mediterráneo occidental.
- Mar Negro: los contaminantes, el ruido subacuático, los daños al suelo marino y la sobrepesca.
- El cambio climático preocupa a todas las regiones.

5.2.1. La pertinencia de las medidas de protección espacial

De las aproximadamente 4 700 medidas notificadas por los Estados miembros en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina, 246 fueron medidas de protección espacial. Estas han duplicado el espacio designado como zonas marinas protegidas en Europa desde 2012, alcanzando más del 10 % de la cobertura de sus aguas y cumpliendo los compromisos mundiales. A pesar de ello, estas medidas se distribuyen de forma desigual en las distintas regiones y zonas [véase el documento SWD(2020) 61]. La Directiva marco sobre la estrategia marina exige una red coherente y representativa de zonas protegidas para detener la pérdida de biodiversidad y aumentar la resiliencia del medio marino, en particular, con respecto al cambio climático. Las zonas marinas protegidas eficaces (es decir, zonas protegidas y gestionadas de manera eficaz) pueden realmente evitar la pérdida y degradación de especies y hábitats, generar un efecto indirecto que aumente la biomasa de especies explotadas comercialmente, capturar carbono orgánico e inorgánico que contribuya a la mitigación del cambio climático, aumentar la protección de las costas como importante instrumento de adaptación, aumentar la resiliencia de los ecosistemas ante las especies invasivas o el calentamiento global, atrapar o diluir los contaminantes como el exceso de nutrientes, impulsar actividades turísticas y recreativas sostenibles, y constituir centros de refugio de inestimable valor para la investigación y la innovación técnica.

Sin embargo, muchas de las zonas marinas protegidas de Europa siguen sin gestionarse adecuadamente y no pueden evaluarse en términos de coherencia y eficacia debido a la falta de instrumentos y flujos de datos adecuados. En el contexto de la UE[84], los

[84] La designación y la gestión de las zonas marinas protegidas en la UE son obligatorias en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats y de la Directiva marco sobre la estrategia marina, y están respaldadas por los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad. Otras políticas, como la Directiva

principales retos para convertir las redes de zonas marinas protegidas en unas herramientas eficaces de conservación son principalmente: i) establecer redes de zonas protegidas que sean ecológicamente significativas a escala regional o subregional, lo que en algunas regiones implica ampliar la cobertura y ampliar el tamaño mínimo de los lugares protegidos; ii) aumentar la proporción de zonas estrictamente protegidas o prohibidas, y reforzar las actividades de control y ejecución para evitar la existencia de «parques de papel»; iii) aplicar planes de gestión eficaces con medidas adaptadas y recursos adecuados en cada zona protegida. La nueva estrategia sobre la biodiversidad hasta 2030[85], con sus propuestas de protección y restauración del ecosistema marino, constituye un importante avance en este sentido.

5.3. Racionalización de la aplicación

5.3.1. Complejidad

La amplia ambición y la visión integral de la Directiva marco sobre la estrategia marina claramente implican que son necesarios conocimientos exhaustivos, evaluaciones e informes; tanto los Estados miembros como los servicios de la Comisión se han comprometido a satisfacer estas necesidades. La primera fase de aplicación fue especialmente exigente para todos los agentes implicados en la estrategia común de aplicación, ya que cada etapa se debatió, definió, notificó y evaluó por primera vez. La mayoría de los miembros de la estrategia común de aplicación indican que los principales retos son la correcta aplicación de la Directiva, la falta de recursos (principalmente humanos y de tiempo), la lenta recuperación de los ecosistemas marinos y la falta de voluntad política. Los reiterados retrasos en los informes de los Estados miembros y los procedimientos de infracción[86] en el marco de la Directiva demuestran lo difícil que ha sido para los Estados miembros cumplir los requisitos. Aunque se espera que este proceso mejore en los próximos ciclos, dado que la obligación de elaborar informes debería ser mucho más ligera y clara, todavía existen algunas cuestiones específicas que podrían abordarse para racionalizar el proceso de aplicación.

El primer ciclo ha demostrado que los recursos dedicados a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina no parecen corresponder a las necesidades de aplicar adecuadamente la Directiva, aunque gran parte de la aplicación está respaldada por otras políticas. Algunas ideas para aumentar dichos recursos deben implicar a determinados sectores de la industria en el seguimiento de sus repercusiones, vincular el proceso de ordenación del espacio marítimo a garantizar un equilibrio adecuado entre la economía azul y la sostenibilidad, aprovechar mejor los sistemas de observación coordinados a través de programas de investigación (por ejemplo, Horizonte 2020) y los productos desarrollados a escala de la UE (por ejemplo, Copernicus), e instar a los Estados miembros a que aprovechen plenamente el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca[87] para financiar el desarrollo y la aplicación de estrategias marinas nacionales.

---

sobre ordenación del espacio marítimo y la política pesquera común, contribuyen a su gestión coherente.

[85] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas [COM(2020) 380 final].

[86] Desde 2012, se han iniciado cincuenta y dos proyectos piloto y procedimientos de infracción contra los Estados miembros por retrasos en la elaboración de informes.

[87] El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca apoya la aplicación de la política pesquera común y de la política marítima integrada, incluido su pilar medioambiental, que es la Directiva marco sobre la estrategia

La Directiva marco sobre la estrategia marina es, sin duda, un marco complejo que pronto se revisará (a partir de este año) en una evaluación legislativa. El primer ciclo de aplicación exigía que todos los agentes implicados comprendieran los vínculos entre los distintos elementos de las estrategias. Esto no estuvo siempre claro. Por ejemplo, a menudo los Estados miembros no distinguían los objetivos y las determinaciones del buen estado medioambiental. No relacionaban sus objetivos con sus medidas, a fin de disponer de un registro mensurable de cómo están avanzando hacia el logro de un buen estado medioambiental. Asimismo, los programas de seguimiento no siempre estaban vinculados a los objetivos y, como se habían establecido antes de las medidas, la conexión entre ambas estaba por debajo del nivel óptimo. Los avances en el establecimiento de valores umbral para determinar el buen estado medioambiental han sido lentos hasta ahora y parece que existen reticencias a la hora de fijar niveles ambiciosos, ya que ello impediría a los Estados miembros lograr un buen estado medioambiental dentro del plazo establecido en la Directiva. En el documento SWD(2020) 62, la Comisión examina estas cuestiones transversales.

5.3.2. Calendario

La Directiva no proporciona seguridad respecto a los plazos para la elaboración de informes; establece plazos fijos para la presentación de las distintas partes de las estrategias marinas nacionales[88], pero fija plazos variables para la consulta, publicación o evaluación de los avances en la aplicación[89]. Esto se ha resuelto mediante un acuerdo con los Estados miembros en la estrategia común de aplicación para utilizar plazos fijos. Asimismo, el plazo para lograr el buen estado medioambiental en 2020 con arreglo al artículo 1 no se ajusta específicamente a los ciclos de elaboración de informes, ya que la evaluación del progreso hacia este objetivo, basada en los datos de seguimiento hasta y desde 2020, solo se comunicará en 2024. Del mismo modo, la fecha de publicación de este informe de aplicación establecido por la Directiva no ofrecía oportunidades realistas para reconocer plenamente la información comunicada en 2018 sobre la evaluación del entorno marino, las definiciones de buen estado medioambiental y los objetivos medioambientales, ni sobre los avances en la aplicación de los programas de medidas. También es necesario tener en cuenta los posibles retrasos, ya que la aplicación de medidas específicas no siempre puede conducir inmediatamente a la recuperación del medio marino.

Aunque la UE ya ha sincronizado el ciclo de seis años para la gestión y la elaboración de informes en materia de agua y de política marina, una mayor sincronización con el ciclo de notificación sobre la naturaleza (esencialmente un retraso de un año) podría ser positivo y aumentar la eficiencia de las evaluaciones.

5.3.3. Elaboración de informes

Los ejercicios de elaboración de informes son muy exigentes, debido al amplio ámbito de aplicación de la Directiva y a la frecuencia de las notificaciones (tres informes

---

marina. El Fondo promueve actividades pesqueras y acuícolas sostenibles y eficientes en el uso de los recursos, apoyando, entre otras cosas, medidas de conservación más integradas, un mejor control y aplicación de las normas, una mejor recogida de datos y un mejor conocimiento del medio marino.

[88] De conformidad con los artículos 5, apartado 2, y 17, apartado 2, de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

[89] A través de las disposiciones del artículo 17, apartado 3, el artículo 18 y el artículo 19, apartado 3, de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

principales en el ciclo de seis años). Se presiona a las autoridades competentes y a la Comisión con compromisos sucesivos para notificar y evaluar, respectivamente, sin tiempo ni recursos suficientes para reflexionar adecuadamente sobre cada fase y los debates estratégicos antes de tener que iniciar la siguiente fase. Ralentiza también el proceso el que un importante número de Estados miembros elabore sus informes con retraso [véanse la nota a pie de página n.º 8 y el documento SWD(2020) 60], lo que repercute en la realización de evaluaciones por parte de la Comisión. Esto implica que la respuesta a los Estados miembros se retrasa, llegando, a menudo, demasiado tarde para que se tenga en cuenta en los informes posteriores.

Los Estados miembros realizan grandes inversiones en informes de texto para sus procesos nacionales y consultas públicas. Sin embargo, en la actualidad, la notificación electrónica es crucial para recopilar información comparable y a tiempo en toda la UE. El marco se basa en la información facilitada por las evaluaciones nacionales, mientras que las nuevas tecnologías de seguimiento pueden permitir una imagen más precisa de la situación real de los mares y de los avances hacia el logro de un buen estado medioambiental. Además, durante el primer ciclo de la Directiva marco sobre la estrategia marina, los informes de texto y por vía electrónica no eran siempre equivalentes. Algunos Estados miembros pueden utilizar los informes de los convenios marinos regionales, pero el formato de estos no está plenamente adaptado a las necesidades de notificación electrónica.

La Comisión y la Agencia Europea de Medio Ambiente están trabajando para mejorar y digitalizar las herramientas de notificación de modo que exista una transferencia fluida de información procedente de los convenios marinos regionales, otras políticas de la UE o de información previamente notificada para la elaboración de informes de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Deben eliminarse las incoherencias entre lo que se notifica por vía electrónica y los informes de texto, que parece que prefieren algunos Estados miembros, ya que obstaculizan el proceso global. La Directiva marco sobre la estrategia marina está avanzando hacia una publicación eficiente y transparente de la información en el portal web del medio marino de WISE[90], con la publicación de cuadros centralizados y datos notificados a nivel nacional.

5.4. Una mayor integración de las políticas

Como ya se ha mencionado en la sección sobre la eficacia, la Directiva marco sobre la estrategia marina integra, pero no regula específicamente, todas las actividades que afectan a los ecosistemas marinos (por ejemplo, la pesca, el transporte marítimo, la extracción de petróleo y de gas o las energías renovables). No es sorprendente que alrededor del 75 % de las medidas de la Directiva marco sobre la estrategia marina se deriven de otros marcos legislativos. Por lo tanto, la racionalización y la coordinación con otras políticas sectoriales son esenciales para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre la estrategia marina, tanto a escala nacional como de la UE. Aunque la estrategia del Crecimiento azul[91]comparte el principio clave de sostenibilidad con la Directiva marco sobre la estrategia marina, si no se aplica de manera sostenible, puede estar potencialmente en contradicción con las medidas de la Directiva marco sobre la estrategia marina para lograr un buen estado medioambiental, especialmente en vista de la posible expansión de actividades marítimas como la energía y la acuicultura en alta

[90] https://water.europa.eu/marine.

[91] Comunicación de la Comisión: «Innovación en la economía azul: aprovechar el potencial de crecimiento y de creación de empleo que encierran nuestros mares y océanos», COM(2014) 254/2.

mar. Para garantizar que la expansión de las actividades económicas tradicionales o el despliegue de nuevas actividades económicas no supongan presiones adicionales sobre el medio marino, la UE y sus Estados miembros deben construir puentes más sólidos, documentados por la ciencia, entre la Directiva marco sobre la estrategia marina y las políticas que regulan actividades marítimas como la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo, la política pesquera común, las iniciativas relacionadas con la energía[92], la política de transporte marítimo o cualquier otra actividad (por ejemplo, acuicultura, desalinización o gestión de residuos). Estas actividades tienen un papel importante que desempeñar en la transformación de nuestra sociedad y nuestra economía en un sistema sostenible y en un continente sin emisiones de carbono, establecido como objetivo por el Pacto Verde[93]. Los parques eólicos marítimos son necesarios para acabar con la dependencia de los combustibles fósiles. La acuicultura sostenible garantiza la seguridad alimentaria y una dieta sostenible, al tiempo que evita una mayor presión por la utilización del suelo. La futura estrategia eólica marítima y las Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE revisadas, que se adoptarán en 2020, contribuirán a tal fin e incluirán todas las consideraciones medioambientales pertinentes. Estas expansiones no pueden darse a costa de erosionar la resiliencia de los ecosistemas marinos, lo que repercutiría en la resiliencia global del planeta frente a los efectos del cambio climático.

Los miembros de la estrategia común de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina señalaron la necesidad de trabajar más entre los grupos y los sectores sobre cuestiones transversales, como las relaciones sobre el estado de la presión y el cambio climático, para lograr un buen estado medioambiental.

La Decisión de 2017 especifica cómo deben vincularse las evaluaciones marinas a las normas y los procesos establecidos en otros actos legislativos de la UE. Todos los Estados miembros han vinculado la mayoría de sus programas de seguimiento y de medidas a otras legislaciones, principalmente medioambientales (a saber, la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre hábitats y la Directiva sobre aves). Sin embargo, las evaluaciones de la Comisión y los análisis científicos demuestran que la integración de las políticas aún no se ha realizado a nivel operativo (por ejemplo, la integración de los datos, la planificación del seguimiento, la determinación de las evaluaciones), y que son necesarios más esfuerzos para explotar las sinergias, armonizar los procesos y, en última instancia, ahorrar recursos. La sección 3 de este informe apunta a posibles temas que podrían estar mejor relacionados o coordinados entre las políticas de la UE.

Un asunto especialmente importante es la relación entre la Directiva marco sobre la estrategia marina y la política climática. Los océanos son un componente importante del sistema climático que almacena CO2 antropogénico y una cantidad de calor mucho mayor que la atmósfera, actúan como grandes sumideros de carbono y regulan la circulación de calor alrededor de la Tierra. Por lo tanto, los océanos pueden tener efectos dramáticos sobre el clima mundial, y viceversa. Según el informe recientemente publicado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

[92] Entre otras, la Directiva 2013/30/UE, relativa a la seguridad de las operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro; la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; El Reglamento (UE) 2015/757 relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono generadas por el transporte marítimo.

[93] Por ejemplo, la Comisión propuso ampliar el comercio de emisiones europeas al sector marítimo en la Comunicación sobre el Pacto Verde.

(IPCC) sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante[94]: i) desde 1993, la tasa de calentamiento de los océanos se ha duplicado con creces y afecta ya a toda la columna de agua; ii) el océano ha consumido entre el 20 y el -30 % del total de emisiones antropogénicas de CO_2 desde la década de 1980, lo que ha provocado una mayor acidificación de los océanos; iii) el océano está perdiendo oxígeno y se han ampliado las zonas empobrecidas en oxígeno; y iv) desde 1982, las olas de calor marinas se han duplicado en frecuencia y han pasado a ser más largas e intensas. Estos cambios oceanográficos pueden tener consecuencias dramáticas para la biodiversidad marina y la resiliencia de los ecosistemas. Todos los ecosistemas marinos evaluados en el informe del IPCC presentan un elevado riesgo de verse afectados por las tendencias climáticas.

A pesar de su pertinencia, el vínculo entre la Directiva marco sobre la estrategia marina y el cambio climático, tanto a nivel de seguimiento como de desarrollo de las políticas, no es obvio. Los Estados miembros han puesto de relieve los efectos provocados por el cambio climático y la acidificación de los océanos como importantes problemas transfronterizos que se abordan directa o indirectamente a través de los programas de seguimiento de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Aun así, los temas clave, como el seguimiento de la acidificación de los océanos en los mares europeos y el impacto de las olas de calor en la biodiversidad marina, no están bien establecidos.

5.5. Fomento de la cooperación regional

La cooperación regional ha mejorado desde la adopción de la Directiva marco sobre la estrategia marina, pero es necesaria una mayor cooperación para alcanzar la plena coherencia regional de las estrategias marinas [véase SWD(2020) 60]. Por lo que respecta a las tres fases principales de la aplicación de la Directiva: a) la Comisión recomendó que los Estados miembros utilizasen normas más estrictas derivadas de la legislación de la UE o de indicadores regionales comunes para evaluar el estado de sus aguas marinas; b) la coherencia regional de los programas de seguimiento de la UE se consideró de moderada a elevada, a excepción del Mediterráneo, en donde resultó inferior; y c) la coherencia global de los programas de medidas fue moderada en todas las regiones y alta en el mar Negro. Como consecuencia de ello, deben coordinarse mejor los esfuerzos para reducir las principales presiones que afectan a cada región o subregión.

Un análisis preliminar de la información comunicada en 2018 muestra que, en el segundo ciclo, existen grandes discrepancias entre Estados miembros adyacentes en los elementos utilizados para evaluar el estado de los ecosistemas marinos. Los Estados miembros podrían utilizar en mayor medida los resultados de los convenios marinos regionales cuando sean compatibles con los requisitos de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Notablemente, estos convenios integran las acciones de los países vecinos (no pertenecientes a la UE) y ayudan a crear capacidades. No obstante, cuando los convenios marinos regionales no sean capaces de cubrir las necesidades de la Directiva marco sobre la estrategia marina, los Estados miembros deben desarrollar sus propias estrategias de coordinación regional y transfronteriza de conformidad con la Directiva. El objetivo último es que la UE avance hacia una protección más eficaz, armonizada y rentable del medio marino. Los valores límite regionales deben determinarse de conformidad con la Decisión de la Comisión de 2017.

[94] IPCC, 2019 (https://www.ipcc.ch/srocc/home/).

5.6. Garantizar la disponibilidad y comparabilidad de los datos

En la evaluación inicial de 2012 de la Directiva marco sobre la estrategia marina, el estado 80 % de las especies y los hábitats, así como el 40 % de las poblaciones de peces para explotación comercial, se clasificó como «desconocido»[95]. La falta de datos se debe, en algunos casos, a una auténtica laguna de conocimiento (por ejemplo, solo un Estado miembro podía notificar datos y definir una base de referencia para el ruido subacuático en 2012), pero en otros casos podría mejorarse reutilizando la información existente (por ejemplo, para medir la eutrofización, menos del 40 % de los Estados miembros utilizaron los umbrales de concentración de clorofila definidos en el ejercicio de intercalibración de la Directiva marco sobre el agua)[96]. En los últimos años, los insumos procedentes de proyectos de investigación para su introducción explícita en la Directiva marco sobre la estrategia marina y en las necesidades políticas han sido un gran apoyo (por ejemplo, INDICIT[97] para el desarrollo de bases de datos y protocolos de seguimiento comunes para la ingestión de desechos por tortugas y el indicador MISTIC SEAS II[98] para ajustar la evaluación de la biodiversidad marina de la Macaronesia). Algunos expertos[99] piden que se utilicen sistemas de seguimiento innovadores y rentables que permitan una amplia cobertura espacial y temporal de los mares regionales.

Un segundo reto es obtener información comparable en todos los Estados miembros. Para facilitarlo, los grupos de expertos y las redes que trabajan en el marco de la estrategia común de aplicación están intentando establecer metodologías sólidas, por ejemplo, una lista única de elementos (p.ej., contaminantes, nutrientes, especies) o umbrales para determinar y evaluar el buen estado medioambiental. Estos aspectos metodológicos son cruciales para garantizar que los resultados de las evaluaciones sean comparables entre los Estados miembros. El desarrollo de herramientas electrónicas de notificación ha mejorado la comparabilidad a través de las fronteras, pero todavía hay margen de mejora en su diseño y en la variabilidad de la información notificada (por ejemplo, no todos los Estados miembros interpretan una medida específica de la Directiva marco sobre la estrategia marina de la misma manera; el número de medidas notificadas osciló entre las 17 de Malta a las 719 de España). Hasta la fecha, la información sobre la Directiva marco sobre la estrategia marina a escala de la UE sigue siendo fragmentaria, en la medida en que la revisión del estado del medio marino presentada en el documento SWD(2020) 61 no podría basarse únicamente en los informes presentados en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Si la Decisión de 2017se aplica plenamente, debería abordar esta cuestión. Su aplicación en el contexto de la estrategia común de aplicación seguirá siendo, por lo tanto, un objetivo primordial para que la Comisión disponga de datos y enfoques comunes y comparables en todos los Estados miembros.

[95] https://water.europa.eu/marine/topics/state-of-marine-ecosystem.

[96] Palialexis *et al.*, 2014 (https://doi.org/10.2788/64014).

[97] https://indicit-europa.eu/.

[98] http://mistic-seas.madeira.gov.pt/en/content/mistic-seas-2.

[99] Por ejemplo, Borja *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00020), Danovaro *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00213) o Lynam *et al.*, 2016 (https://doi.org/10.3389/fmars.2016.00182).

6. CONCLUSIONES PRINCIPALES

Este informe recoge los principales logros y retos del primer ciclo de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Todas las conclusiones que se presentan aquí estarán sujetas a un amplio proceso de consulta como parte de la próxima evaluación de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Con la Directiva marco sobre la estrategia marina, la UE cuenta con una política marina integral y exhaustiva que pone en práctica el enfoque ecosistémico en la gestión de las actividades humanas en los mares europeos. Y, lo que es más importante, también ayuda a cumplir los principales compromisos internacionales. La Directiva marco sobre la estrategia marina proporcionó la estructura para establecer las estrategias marinas necesarias para lograr un buen estado medioambiental en las aguas marinas de la UE. Se está supervisando el estado de los diferentes componentes del ecosistema y la presencia (y, cuando sea viable, los efectos) de las principales presiones, y se están adoptando medidas pertinentes para alcanzar los principales objetivos y objetivos medioambientales. Los Estados miembros han comenzado una colaboración interdepartamental y la puesta en común de datos intersectoriales, y en los últimos años se ha ampliado la coordinación regional de los convenios marinos regionales.

Sin embargo, si bien no debe subestimarse el impulso que ha proporcionado la Directiva, las estrategias marinas de los Estados miembros deben ajustarse en función de los resultados de las medidas de gestión para obtener los mejores beneficios posibles, aunque reconociendo que, en algunos casos, el plazo legal disponible para lograr un buen estado medioambiental no es suficiente.

Además, es dudoso que tanto las medidas adoptadas como los conocimientos disponibles sean suficientes. También es cierto que la Directiva marco sobre la estrategia marina no tiene por objeto regular actividades y necesidades específicas que, en algunos casos, deben complementarse con una legislación más específica cuando el actual marco jurídico nacional, regional o de la UE tengan lagunas. Por lo tanto, los avances en la consecución de un buen estado medioambiental no han sido lo suficientemente rápidos como para abarcar todos los descriptores de la Directiva marco sobre la estrategia marina en todas las aguas de la UE de aquí a 2020. Esto puede vincularse a una serie de factores, como la complejidad del análisis y la gestión del entorno marino y la elaboración de informes sobre la misma, la falta de voluntad política para financiar y hacer cumplir adecuadamente las medidas necesarias, o la falta de participación de otros sectores económicos y privados (aparte de las autoridades públicas medioambientales). Sobre esta base, y sin perjuicio de una posible revisión de la Directiva de acuerdo con los procesos de mejora de la legislación[100] para reforzar la aplicación y los resultados de la Directiva marco sobre la estrategia marina, la experiencia adquirida hasta la fecha en la estrategia común de aplicación permitió determinar con carácter preliminar los ámbitos críticos de mejora en los que es necesario:

1) Aumentar el nivel de ambición y voluntad. Los Estados miembros y la Comisión deben hacer todo lo posible para impulsar las diferentes fases del proceso de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina para lograr un buen estado medioambiental y usos sostenibles de sus mares. La coherencia de las políticas también debe garantizarse a escala de la UE, por

[100] «Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE» [COM(2018) 703 final].

ejemplo, a la hora de definir los objetivos operativos de las políticas comunes clave de la UE (como la política pesquera común y la política agrícola común) y de revisar o actualizar algunos instrumentos clave de la UE. Por otra parte, la lenta aplicación de la Decisión de 2017 pone en cuestión la coherencia de las determinaciones relativas al buen estado medioambiental. Los desafíos adicionales derivan de las condiciones naturales existentes, el cambio climático y el desfase entre la aplicación de determinadas medidas y la recuperación del medio marino.

2) Garantizar recursos humanos y materiales suficientes para proteger el medio ambiente marino y aplicar el enfoque integral ecosistémico de la Directiva marco sobre la estrategia marina. La puesta en marcha de medidas eficaces que alcancen al menos las presiones más importantes por cada región marina o submarina de forma coordinada podría ser la más beneficiosa para mejorar el estado medioambiental. Esto no implica que no se tengan en cuenta algunos impactos sobre los ecosistemas marinos, sino que se debe garantizar que las medidas en vigor sean lo suficientemente eficaces como para prevenir las causas principales de deterioro y, en la medida de lo posible, para restaurar los ecosistemas marinos adversamente afectados. Las medidas eficaces requieren la integración con sectores como la pesca, la energía, el transporte, la agricultura y el clima. La falta de cuantificación de las medidas notificadas y la incertidumbre sobre hasta qué punto van a lograr un buen estado medioambiental no dejan claro si las medidas adoptadas en el marco de las políticas de la UE en su conjunto son suficientes para lograr las reducciones necesarias de las presiones e impactos sobre el medio marino.

3) Racionalizar y simplificar la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Puede lograrse una simplificación de los plazos y de los procesos de notificación, pero para ello es necesaria una mayor disponibilidad y armonización de los datos. La racionalización requeriría una mayor coordinación regional, la armonización de conceptos y enfoques (por ejemplo, facilitados por la estrategia común de aplicación) y la coordinación entre las políticas a escala nacional, regional y de la UE. Con la experiencia del primer ciclo de aplicación, y dentro de los parámetros establecidos por la Directiva, la reducción de los esfuerzos de notificación podría liberar recursos para permitir a los Estados miembros y a la Comisión centrarse en el contenido de las evaluaciones y en la aplicación de medidas.

Dado que el segundo ciclo de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina está ahora a pleno rendimiento, la Comisión considerará estas conclusiones como parte de sus preparativos, en consonancia con las directrices para legislar mejor, para revisar la Directiva. Esto contribuirá directamente a la aplicación del Pacto Verde Europeo y, más concretamente, a su estrategia para 2030 sobre la biodiversidad y a la aspiración a una contaminación cero.