



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.1.2002
COM(2002) 17 final

2002/0021 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños
ambientales**

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Desde el accidente de Seveso en julio de 1976 hasta los accidentes de Baia Mare y Baia Borsa en enero y marzo de 2000, que dejaron graves secuelas en los ríos de Rumania¹, podría confeccionarse una larga lista con los casos que han causado graves episodios contaminantes u otros perjuicios importantes para el medio ambiente². En estos casos, existe una clara necesidad de asegurar la recuperación de los recursos medioambientales dañados; por supuesto, lo mejor sería que tales daños no llegasen siquiera a producirse, por lo que la prevención es también un objetivo de gran valor en este contexto. Cuando no obstante se causan daños al medio ambiente, la cuestión que inevitablemente se plantea es “quién paga la factura”. El principio con arreglo al cual “quien contamina, paga” constituye la base de la política de medio ambiente de la Comunidad³ y significa que en muchos casos la responsabilidad económica corresponde al operador que produce el daño.

Por consiguiente, la Comisión ha decidido presentar esta propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea con objeto de que, en último término, se adopte un amplio programa comunitario para prevenir y reparar daños ambientales.

De este modo, la Comisión cumple el compromiso adquirido en su Libro Blanco de 2000 sobre la responsabilidad ambiental y en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Comisión que contempla “adoptar la normativa comunitaria sobre un régimen ambiental estricto de responsabilidad para el año 2003”⁴ y comienza a aplicar una acción prevista en el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente⁵.

2. SINOPSIS DE LA PROPUESTA

Con esta propuesta se pretende establecer un marco jurídico para la prevención o reparación de daños ambientales. El concepto de “daños ambientales” ha de entenderse, en el contexto de la propuesta, en referencia a la biodiversidad que se protege a escala nacional y comunitaria, a las aguas objeto de la Directiva marco sobre política de aguas y a la salud humana, cuando el origen del riesgo para la salud es la contaminación del suelo. En esta propuesta se deja a criterio de los Estados miembros la decisión de cuándo han de adoptarse dichas medidas por el operador correspondiente o por las autoridades competentes o por un tercero en su nombre.

¹ Véase el informe de la Task Force Internacional encargada de analizar el accidente de Baia Mare (diciembre de 2000).

² También cabe mencionar la grave contaminación causada en el Rin por un incendio ocurrido en 1986 en la planta de Sandoz en Basilea y la rotura en 1998 del dique de contención de la balsa de residuos del complejo minero de Aznalcóllar (España), que provocó la afluencia de aguas y lodos tóxicos al Parque Nacional de Doñana. También son numerosos los vertidos de crudo al mar a causa de los accidentes sufridos por los buques petroleros, desde los casos del Torrey Canyon y el Amoco Cádiz en 1967 y 1978, respectivamente, hasta el naufragio del Erika en 1999.

³ Véase el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE.

⁴ COM(2001) 264 final de 15 de mayo de 2001, p. 13: « Action at EU level : (...) EU legislation on strict environmental liability in place by 2003. » (Acción de ámbito comunitario: legislación comunitaria sobre responsabilidad ambiental estricta vigente para 2003).

⁵ Véase el apartado 8 del artículo 3 de la Posición Común adoptada por el Consejo el 17 de septiembre de 2001 con vistas a la adopción de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo para establecer el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente.

También compete en buena medida a los Estados miembros determinar los pormenores de las disposiciones institucionales y procedimentales que han de concretar la forma en que se alcanzarán los resultados prescritos, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No obstante, esta propuesta sí establece ciertas normas en relación con los objetivos de restauración que habrán de cumplirse y con la forma de determinar las opciones de reparación existentes y elegir las más adecuadas, de modo que los Estados miembros trabajen sobre bases comunes a ese respecto y puedan velar de manera efectiva por la aplicación del régimen propuesto.

Siempre que sea posible, de conformidad con el principio de que “quien contamina, paga”, en última instancia deberá ser el operador que haya causado el daño al medio ambiente o que se enfrente al riesgo inminente de que tal daño se produzca quien sufrague los costes asociados a tales medidas. En el caso de que sean las autoridades competentes, o un tercero en su nombre, quienes adopten las medidas necesarias, los costes ocasionados deberán ser resarcidos posteriormente por el operador. En el caso de que los daños hayan sido causados por determinadas actividades que pueda considerarse que presentan un riesgo potencial o real para el ser humano y para el medio ambiente, el operador será el responsable objetivo, si bien tendrá la posibilidad de alegar ciertas circunstancias eximentes y atenuantes; en el Anexo de la propuesta se incluye una lista de tales actividades. En el caso específico de los daños a la biodiversidad causados por actividades distintas de las relacionadas en el mencionado Anexo, el operador sólo será considerado responsable si se demuestra culpa o negligencia. En los casos en que no pueda considerarse responsable a ningún operador, los Estados miembros deberán asegurarse de que puedan adoptarse las medidas preventivas o reparadoras necesarias, recurriendo para ello a la financiación que consideren más oportuna. De nuevo compete en buena medida a los Estados miembros determinar los pormenores de las disposiciones institucionales y procedimentales que han de concretar la forma en que se alcanzarán los resultados prescritos, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Dado que los recursos medioambientales (la biodiversidad y las aguas en buena medida) no suelen estar sujetos a derechos de propiedad que puedan servir como incentivo para la debida aplicación y ejecución del régimen propuesto, se establecen disposiciones que permiten a las entidades cualificadas, junto con aquellas personas que tengan un interés suficiente, solicitar a la autoridad competente que adopte las medidas apropiadas, así como recurrir su posterior acción o inacción.

Por último, se contemplan disposiciones adecuadas en relación con los daños transfronterizos, la garantía financiera, la relación con el derecho interno, la revisión de este régimen y su aplicación temporal.

En términos prácticos, cuando el medio ambiente resulta dañado, los Estados miembros deben garantizar que el daño se subsana. Para ello es necesario valorar la gravedad y el alcance del daño producido y determinar las medidas de subsanación más apropiadas, en cooperación, en la medida de lo posible, con el autor responsable del daño de acuerdo con la propuesta: el autor de la actividad que ha causado el daño.

La autoridad competente podrá exigir al autor que adopte las medidas de subsanación necesarias, que financiará directamente el autor. De forma alternativa, la autoridad competente puede por sí misma aplicar estas medidas o encargar a un tercero que las aplique. También es posible una combinación de ambos enfoques.

Una vez ejecutada la subsanación por parte de la autoridad competente o por un tercero en su nombre y cuando uno o varios autores son responsables de los daños contemplados en la propuesta, la autoridad competente deberá, de conformidad con el principio de quien contamina paga, cobrar los gastos de subsanación de los autores responsables.

Los autores potencialmente responsables de acuerdo con la Directiva de los costes de subsanación de los daños ambientales son los autores de las actividades incluidas en la lista que figura en el Anexo I que han causado los daños ambientales. Los autores de las actividades que no figuran en el Anexo I también podrán considerarse responsables al amparo de la Directiva de los costes de subsanar los daños de la biodiversidad, pero solo en caso de que sean declarados negligentes.

La insolvencia de los autores constituye un factor que puede dificultar el cobro de los gastos, de acuerdo con el principio de quien contamina paga, por parte de las autoridades competentes, cuyo impacto, sin embargo, podrá limitarse mediante un seguro financiero suficiente de posibles daños.

Cuando se aplica una de las exenciones previstas en el artículo 9(1), el programa contemplado en la presente propuesta no se aplicará y la cuestión se dejará en manos de la legislación nacional. En ciertos casos el autor no podrá basarse en la exención si ha cometido negligencia. En tal caso, el programa se aplicará tal y como se ha descrito anteriormente.

Como los objetivos que persigue esta propuesta son de carácter medioambiental, su fundamento jurídico es el apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE. En relación con la base jurídica, el hecho de que la propuesta contenga disposiciones relativas a la revisión judicial no debe afectar a la elección de dicha base, ya que estas disposiciones son meramente accesorias a los objetivos ambientales que se persiguen y es necesario asegurar el correcto funcionamiento del sistema. También hay que señalar que las disposiciones sobre revisión no judicial no pertenecen a ninguno de los ámbitos de acción establecidos en el artículo 65 del Tratado CE, que sólo se refiere a la cooperación judicial en asuntos civiles con implicaciones transfronterizas.

3. POR QUÉ ES NECESARIA LA INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD

La Comunidad debe actuar para resolver de forma eficaz la contaminación de parajes y la pérdida de biodiversidad en su territorio.

La contaminación de parajes es un problema porque puede entrañar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, debido a las emisiones de contaminantes a las aguas superficiales o subterráneas, su absorción por las plantas, el contacto directo con las personas y el incendio o explosión de los gases generados en los vertederos. Ya se han detectado unos 300 000 parajes de la Comunidad que presentan contaminación real o potencial⁶. No ha sido posible cuantificar los riesgos que entraña esta contaminación, pero los costes asociados a su saneamiento constituyen una indicación de la importancia que tiene el problema. Los cálculos publicados por la Agencia Europea de Medio Ambiente sitúan los costes de limpieza parcial (solo para algunos Estados miembros o regiones y algunos lugares)

⁶ Management of contaminated sites in Western Europe, AEMA, junio de 2000.

entre 55 000 y 106 000 millones de euros⁷, entre el 0,6% y el 1,25% del PIB. Es una cifra elevada, pero representa un efecto acumulativo durante muchos años, en lugar de impactos anuales⁸.

Así, existe un problema medioambiental bastante significativo que en gran parte se debe a que en la mayoría de los Estados miembros acaba de aprobarse la responsabilidad por daños ambientales; por ende, es posible que la mayoría de los gastos de limpieza asociados a los lugares contaminados en el pasado acaben pagándose con fondos públicos, pues los contaminantes originales no pueden ser declarados culpables. En el futuro la responsabilidad debería garantizar que quienes contaminan limpian la contaminación o pagan por la limpieza y, con ello, animan a las partes responsables a aplicar medidas de prevención (más) eficaces desde el punto de vista social.

Las reglas de responsabilidad son, por tanto, necesarias para prevenir una mayor contaminación y para garantizar que se aplica el principio de quien contamina paga cuando se da un caso de contaminación en lugar de las medidas de prevención adoptadas.

Sin embargo, la cuestión principal en el presente contexto no es si las reglas de responsabilidad son deseables, después de todo los Estados miembros ya las han promulgado, si bien con diferentes enfoques, sino si es deseable aprobar reglas de ámbito comunitario en lugar de circunscribir la cuestión totalmente al ámbito nacional. Es necesario actuar en el plano comunitario porque:

- No todos los Estados miembros han adoptado una normativa legal para resolver este problema⁹. De este modo, sin una acción comunitaria, es muy difícil garantizar que el principio de que “quien contamina, paga” vaya a aplicarse eficazmente en la Comunidad. Su inaplicación podría perpetuar las pautas de comportamiento ineficiente que han dado lugar a la actual situación de contaminación histórica.
- La legislación específica de la mayoría de Estados miembros no obliga a las autoridades nacionales a asegurarse de que los parajes huérfanos¹⁰ contaminados tras la entrada en vigor de la legislación se sometan a un saneamiento efectivo¹¹. Es decir, la legislación nacional no garantiza la realización del objetivo ambiental: el saneamiento.

⁷ Austria, 1 500 millones de euros, 300 lugares prioritarios; Flandres, 6 900 millones de euros, costes de limpieza total; Dinamarca, 1 100 millones de euros, costes de limpieza total; Finlandia, 900 millones de euros, costes de limpieza total; Alemania/Bay, 2 500 millones de euros, costes de limpieza total; Alemania/SaA 1 600-2 600 millones de euros, limpieza a gran escala; Alemania/SchH 100 millones de euros, 26 lugares prioritarios; Alemania/Thür, 200 millones de euros, 3 proyectos a gran escala; Italia, 500 millones, 1 250 lugares prioritarios; España, 800 millones, limpieza parcial; Suecia, 3 500 millones, costes de limpieza total; Reino Unido, 13 000-39 000 millones, 10 000 hectáreas de terreno contaminado (de *Management of contaminated sites in Western Europe*, AEMA, junio de 2000).

⁸ Es preciso indicar que el régimen propuesto, que solo es posible y está asociado a la limpieza de estos lugares, no estará contemplado en la presente propuesta pues estos lugares se han contaminado antes de su aprobación.

⁹ Entre los países que no disponen de legislación específica sobre parajes contaminados se encuentran Portugal y Grecia.

¹⁰ Parajes en los que no es posible localizar a los responsables o estos son insolventes.

¹¹ Si las autoridades competentes nacionales estuvieran obligadas a sanear los parajes huérfanos, tendrían motivos para poner en marcha mecanismos viables de aseguramiento financiero. De este modo, la obligación no sólo garantiza el saneamiento, sino que además favorece el establecimiento de mecanismos de financiación que están en consonancia con el principio de que quien contamina, paga.

- Sin un marco comunitario armonizado, los agentes económicos podrían explotar las diferencias existentes entre los sistemas de los distintos Estados miembros para emplear interpretaciones legales artificiales (por ejemplo, desviar las operaciones de riesgo a empresas jurídicamente diferenciadas e infracapitalizadas, trasladar sus oficinas principales de un punto a otro de la Comunidad para aprovechar las fisuras de la normativa de responsabilidad sin cambiar mucho su conducta preventiva) en la confianza de evitar hacer frente a sus responsabilidades, comportamiento éste que impediría alcanzar los objetivos de la normativa en materia de responsabilidad y causaría el despilfarro de los recursos¹².

En el caso concreto de la biodiversidad, se siguen desarrollando indicadores sólidos del alcance e importancia de los daños causados y del ritmo al que se vienen sucediendo las pérdidas en los últimos años. No obstante, en la propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible, adoptada por la Comisión Europea el 15 de mayo de 2001, se reconoce que, en las últimas décadas, este ritmo se ha acelerado de forma radical en la Comunidad, convirtiéndose en una de las amenazas más graves o irreversibles para el futuro bienestar de la sociedad europea, lo cual justifica una acción prioritaria.

Los dos principales instrumentos jurídicos de que dispone la Comunidad para la protección de la biodiversidad son las Directivas de hábitats y de aves silvestres¹³. Estas Directivas carecen de disposiciones en materia de responsabilidad que apliquen el principio de que quien contamina paga y que, por lo tanto, fomenten un comportamiento preventivo eficaz por parte de las entidades privadas (y públicas). Actualmente apenas hay Estados miembros que hayan cubierto esta deficiencia imponiendo a las entidad privadas la responsabilidad por los daños a la biodiversidad. Por consiguiente, la acción comunitaria para proteger y restaurar la biodiversidad tiene dos importantes justificaciones: asegurar la utilización de medios eficientes, desde el punto de vista social, para financiar la reparación de los daños causados a la biodiversidad en la Comunidad y, con ello, fomentar una prevención eficaz.

4. EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LA PROPUESTA, SUS COSTES Y BENEFICIOS

En la evaluación económica se tratan las principales cuestiones de eficiencia que plantea la propuesta: sus costes y beneficios, incluida la distribución de los costes por los agentes económicos y el efecto previsto sobre la competitividad de la industria, el efecto sobre la prevención, la garantía financiera de las posibles obligaciones y la valoración de los daños causados a los recursos naturales. Dado que el impacto económico de la propuesta consiste en una variación de la distribución de los costes y no en la imposición de costes totales adicionales, en lo sucesivo se utilizará el término “gastos financieros” en lugar de “costes”, siempre que el uso de este último pueda inducir a error. A continuación se presentan los resultados de la evaluación.

¹² La ausencia de indicios de un comportamiento de este tipo en EE.UU. (véase el estudio sobre el efecto preventivo de la responsabilidad ambiental en el contexto de la evaluación económica del proyecto de propuesta) puede explicarse por la existencia en ese país de una ley federal armonizada, la cual, al tiempo que da amplia libertad a los estados para resolver sus problemas locales, evita que los diferentes regímenes estatales se perjudiquen unos a otros.

¹³ 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 la flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p.7) y Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1).

El principal beneficio que cabe esperar de la propuesta es una mejor ejecución de las normas de protección ambiental, en consonancia con el principio de que “quien contamina, paga”. De este beneficio se derivaría otro indirecto, pero no menos importante: una tendencia a niveles más eficientes de prevención. Los beneficios ambientales se conseguirían de forma rentable y coherente con los principios de eficiencia económica y social.

La responsabilidad exige a las partes causantes del daño que lo reparen. El daño se define en referencia a las normas de protección ya incorporadas en la legislación ambiental. De este modo, la responsabilidad da fuerza a las normas ya existentes y tiene un gran efecto disuasorio contra el incumplimiento.

Como los contaminadores potenciales deben hacerse cargo de los costes de la reparación de los daños que puedan causar, la responsabilidad supone un buen incentivo para la prevención. Si un euro gastado en prevención puede evitar daños cuya reparación tendría un coste superior, los agentes responsables del posible daño preferirán invertir en prevención en lugar de tener que pagar dicho coste. Por consiguiente, la propuesta debe llevar a la economía hacia niveles de prevención ambiental eficientes desde el punto de vista social.

La ejecución de las normas vigentes y la tendencia hacia niveles más eficientes de prevención son objetivos importantes en sí mismos. Es imprescindible disponer de mecanismos ejecutivos para que los objetivos establecidos en la legislación no pierdan su vigencia. Más aún, la responsabilidad, si se diseña correctamente, es un complemento, no un sustituto de otros instrumentos de regulación, tal como se argumenta a continuación. En este contexto, la propuesta debe pasar una prueba de eficacia en función de los costes¹⁴ los objetivos de la propuesta deben perseguirse en total consonancia con los principios de eficiencia económica y justicia social y deben minimizarse los costes de su aplicación.

De hecho, la propuesta se ha desarrollado de forma coherente con los principios de eficiencia económica y justicia social. En primer lugar, la propuesta no se aplica a las emisiones permitidas en las autorizaciones y a los daños que no es posible predecir en función del estado de los conocimientos técnicos y científicos en el momento en que se liberan las emisiones o se realizan las actividades. En segundo lugar, siempre que se invoca la responsabilidad para asegurar el saneamiento o reparación de los daños, el objetivo es conseguir soluciones eficientes; por ejemplo, si se produce un daño en un recurso natural, la finalidad de reparación que se establece en la propuesta es conseguir soluciones equivalentes, en lugar de reproducir la situación previa al incidente con independencia del coste que ello implique.

Sin embargo, la propuesta debe generar gastos financieros considerables, que se han calculado y se exponen a continuación, tras una breve presentación de los resultados obtenidos en los estudios encargados sobre prevención, garantía financiera y valoración de los daños al medio ambiente.

¹⁴ Aunque no se ha intentado realizar una prueba cuantificada de coste-beneficio, dado que la propuesta no impone costes totales adicionales significativos, hay motivos para creer que los beneficios que conlleva el saneamiento del suelo contaminado son importantes. Una evaluación reciente de las ventajas de la limpieza de terrenos contaminados de los Países Bajos (véase Howarth *et al.*: *Valuing the Benefits of Environmental Policy, the Netherlands*, RIVM informe 481505 024, marzo de 2001) sitúa su valor anual entre 3 400 millones de euros (precios de 2000) y 842 millones. Estas estimaciones sólo valoran los beneficios para el propietario, reflejados en la variación del valor del suelo, por lo que sólo comprenden algunos beneficios sociales. Ello apunta a que se trata de estimaciones conservadoras. Como referencia, se calcula que los gastos financieros de la presente propuesta para el conjunto de la CE (caso base) son del orden de 1 500 millones de euros

Efectos sobre la prevención

El estudio (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/preventive.htm>) realizado sobre este tema apunta a que deberían prevalecer los incentivos positivos que ofrece la responsabilidad para alcanzar niveles eficientes de prevención, siempre que exista en esta materia una política coherente y aplicada con coherencia en el ámbito comunitario. Unas diferencias importantes entre las normas de responsabilidad de los distintos Estados federados (como en el caso de EEUU) o de los Estados miembros (como es el caso de la Comunidad) podrían reducir notablemente los efectos positivos de la responsabilidad en el aspecto de la prevención, si no fuera por la existencia de un marco jurídico común (la Ley Federal de Responsabilidad en EEUU o la propuesta de Directiva en la Comunidad). El estudio señala que es necesario que la Comunidad actúe.

La garantía financiera de las obligaciones medioambientales

La garantía financiera de la responsabilidad ambiental es beneficiosa para todas las partes interesadas: para las autoridades públicas y el público en general, es una de las formas más eficaces, si no la única, de asegurarse de que efectivamente se reparen los daños causados en consonancia con el principio de que quien contamina paga; para los operadores industriales, supone un medio de distribuir los riesgos y gestionar las incertidumbres; para el sector seguros, es un mercado considerable. No obstante, cuando se adoptó el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental en febrero de 2000, muchas partes interesadas dudaban de que las responsabilidades que se crearían con una propuesta comunitaria sobre la materia fueran asegurables. La Comisión se comprometió a aclarar esta cuestión.

Por lo que respecta a los costes del saneamiento, hace algún tiempo que la Comunidad dispone de este tipo de coberturas, aunque puede que no siempre se comercialicen con el mismo nombre; algunos de los nombres que se utilizan habitualmente son el seguro de responsabilidad civil, el seguro de responsabilidad por daños ambientales o el seguro de responsabilidad y saneamiento ambiental. Este tipo de seguros están muy arraigados en el mercado y sus condiciones están relativamente normalizadas¹⁵.

Por consiguiente, el sector ya tiene bien cubierto el mercado europeo de los seguros de saneamiento ambiental. El seguro es un sector globalizado, por lo que es perfectamente consciente de las tendencias que existen en las distintas partes del mundo y puede transmitir con rapidez lo que aprende en un mercado al resto de mercados. Estados Unidos dispone desde hace ya veinte años de normas que regulan la responsabilidad ambiental, incluida la responsabilidad por los costes de saneamiento, y que han favorecido la aparición de seguros con este tipo de coberturas¹⁶. De este modo, cuando los países de la UE comenzaron a exigir responsabilidades por los costes de saneamiento del medio ambiente, fue posible transferir al mercado europeo los productos inicialmente desarrollados para el mercado estadounidense, así como la experiencia en él acumulada.

¹⁵ Es posible encontrar datos sobre la cobertura ofrecida incluso en Internet. Por ejemplo, una aseguradora muy conocida, que opera en el mercado europeo, relaciona en línea las características de su seguro de “responsabilidad por daños ambientales”, incluido el precio (“la prima mínima para un límite de 1 000 000 de USD asciende a 5 000 de USD”).

¹⁶ La inmensa variedad de productos de que disponen las aseguradoras especializadas en riesgos ambientales apunta a que la oferta comercial de seguros sigue rápidamente a la regulación de este campo, e incluso se le anticipa.

Dicho esto, es probable que los seguros de saneamiento en la UE no sean tanto un artículo de consumo como lo son en EEUU, ya que el mercado europeo es todavía más pequeño y fragmentado. Por lo tanto, es probable que sean más caros. No obstante, la experiencia estadounidense señala que los precios bajan rápidamente cuando se introducen normas armonizadas y las aseguradoras adquieren mayor experiencia (hay que tener en cuenta que, en EEUU, un tanque de almacenamiento subterráneo, adquirido en el mercado privado, pagaba en 1989 una prima de 1.000 USD, mientras en 1997 la media ascendía a 400 USD). Tal como demuestran nuestros estudios (véase la dirección de Internet http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_us.htm), actualmente son normales en EEUU precios de entre el 1% y el 1,5% de la cantidad asegurada.

Teniendo todo esto en cuenta, apenas podían existir dudas razonables respecto de que el saneamiento de la contaminación ambiental era asegurable y asegurado en la Comunidad¹⁷ cuando se adoptó el Libro Blanco. Sin embargo, la asegurabilidad de la responsabilidad por los daños causados a la biodiversidad era una cuestión más controvertida. Este tipo de responsabilidad era escasamente conocido en la Comunidad y a veces se aducía que no se podía valorar y asegurar.

Con estos antecedentes, la Comisión realizó un estudio orientado a los problemas observados en EEUU en relación con la responsabilidad por daños a los recursos naturales –un concepto similar a los daños a la biodiversidad–. De hecho, las normas sobre responsabilidad por daños a los recursos naturales datan en ese país de hace más de veinte años, es decir, de la misma época que las que regulan la responsabilidad por los costes de saneamiento, lo cual convierte a EEUU en un buen caso de pruebas con respecto a la asegurabilidad de los daños a la biodiversidad. Las conclusiones del estudio demuestran que son infundados los temores de que los daños a la biodiversidad no sean asegurables.

El estudio (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/comp.htm>) contiene dos ideas importantes. Primero, las responsabilidades creadas por la propuesta de la Comisión, incluidos los daños a la biodiversidad, pueden ser objeto de garantías financieras. De hecho, la responsabilidad por daños a los recursos naturales es actualmente objeto de este tipo de garantías en EEUU y los mercados de seguro asociados se han desarrollado a lo largo del tiempo con escasos problemas¹⁸. Por lo tanto, existen buenas razones para creer que lo mismo ha de ocurrir en la UE en el caso de los daños a la biodiversidad. Más aún cuando la propuesta de la Comisión alcanza un mejor compromiso entre los objetivos ambientales, sociales y económicos de la sociedad que el sistema estadounidense (tal como se demuestra a continuación en el apartado relativo a las diferencias entre el Superfondo y la presente propuesta).

La segunda idea clave que contiene el estudio es que es fundamental ofrecer incentivos reglamentarios eficaces a los operadores para que suscriban seguros que cubran sus posibles responsabilidades económicas, a fin de garantizar el éxito de las políticas de responsabilidad encaminadas a asegurar la prevención y reparación de los daños ambientales en consonancia con el principio de que quien contamina paga. Esta propuesta profundiza en esta idea con la

¹⁷ Excepto, por supuesto, los casos en que se conozcan por adelantado y con certeza la incidencia y el momento de la contaminación y responsabilidades asociadas, como siempre ocurre con los productos de seguros.

¹⁸ La ley estadounidense contempla la garantía financiera como una parte de las responsabilidades derivadas de los daños a los recursos naturales. Nuestro estudio demuestra que el mercado privado de seguros ha respondido con rapidez a la introducción de la normativa con la oferta de novedosos productos. De este modo se ha contribuido a aplicar y hacer cumplir la normativa.

creación de un marco comunitario que hace posible la instauración de este tipo de incentivos reglamentarios de forma coherente en todo el territorio comunitario, dejando a los Estados miembros libertad para elegir los medios que prefieran para aplicar dicho marco.

Se ha realizado un segundo estudio sobre las cuestiones generales (http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_gen.htm) relacionadas con las responsabilidades ambientales. Este estudio analiza el modelo económico de responsabilidad, así como los casos belga y neerlandés. También constituye una prueba útil de que en el mercado comunitario es actualmente posible asegurar la responsabilidad por saneamiento.

Una cuestión importante de orden normativo que se ha tratado en los estudios sobre los seguros es si la responsabilidad debe ser limitada (a cantidades específicas). Los límites tienen ventajas, pero también desventajas. Los límites (bajos) reducen los costes del cumplimiento y mejoran la asegurabilidad. Pero también reducen el efecto disuasorio y dificultan la recuperación de los costes. La experiencia de EEUU, donde la responsabilidad ambiental está sujeta a límites con carácter general¹⁹, parece demostrar que si hay una conclusión que extraer es que los límites pueden ser demasiado bajos en algunos casos. Por este motivo, la presente propuesta no establece ningún límite a la responsabilidad. Sin embargo, esto no es óbice para que los Estados miembros establezcan limitaciones a la garantía financiera cuando pongan en práctica la propuesta.

Evaluación de los daños causados a los recursos naturales

La valoración de los daños a los recursos naturales sigue siendo causa de controversia, aunque es imprescindible para alcanzar los objetivos ambientales que persigue esta propuesta. Las dificultades que presenta y la controversia que suscita la evaluación de los daños a los recursos naturales se resolvieron con un criterio valorativo que favorece la reparación frente a las medidas monetarias, en buena medida porque los costes de la reparación son más fáciles de calcular, utilizan menos metodologías de valoración económica escasamente probadas y pueden verificarse a posteriori.

La reparación está encaminada a poner en marcha alternativas equivalentes a los recursos dañados, en lugar de reproducirlos necesariamente. En consecuencia, la propuesta también da preferencia explícita a la opción menos costosa de entre las alternativas que pueden obtener beneficios similares para el medio ambiente. La opción que se ha escogido en la propuesta se ha desarrollado con ayuda de un estudio sobre valoración y reparación de daños causados a los recursos naturales (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/biodiversity.htm>) y está inspirada por el criterio de eficacia en función de los costes que se ha utilizado durante mucho tiempo en la ley estadounidense de contaminación por hidrocarburos de 1990²⁰ (véase resumido en http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/tp_envec.pdf). El mercado del seguro estadounidense, que ha utilizado este mismo criterio valorativo, se ha desarrollado sin apenas dificultades, como ya se ha explicado.

¹⁹ En la práctica la contaminación y los daños suelen deberse a más de una descarga, por lo que los límites de la responsabilidad atribuida en EEUU a autores individuales sean menos importantes de lo que podría parecer.

²⁰ 33 U.S.C. 40.

Gastos financieros potenciales relacionados con el proyecto de Directiva

El cálculo de los gastos financieros que se generarían con esta propuesta se ha basado en el modelo CERCLA de EEUU²¹ (también denominado Superfondo)²².

- El Superfondo tiene una larga historia y ha generado datos valiosos y públicos sobre el número de parajes contaminados, los costes de saneamiento por tipo de paraje, la distribución de parajes contaminados por industria, el ritmo de detección de nuevos parajes contaminados y el número de incidentes que conllevan daños a los recursos naturales y sus costes asociados. Existen algunos datos sobre el número de parajes contaminados antes y después de la entrada en vigor de la ley, que han tenido una importancia fundamental²³. De este modo ha sido relativamente sencillo calcular los gastos financieros a partir del caso estadounidense.
- Las economías de EEUU y de la UE tienen probablemente una intensidad de contaminación ambiental similar –en proporción a los distintos tamaños de estas economías–, ya que ambas entidades se hallan básicamente en el mismo nivel de desarrollo económico y tienen necesidades de protección ambiental similares.
- Hay diferentes fuentes de información y análisis de los datos estadounidenses que se han comparado entre sí y han sido objeto de estudios inter pares a lo largo del tiempo. Este proceso ha mejorado los datos disponibles en EEUU y, en último término, los ha hecho más sólidos.
- Por el contrario, los datos europeos son esencialmente datos no revisados y procedentes de una sola fuente, y por ello sujetos a márgenes de error más amplios. Más aún, sólo existen datos de algunos Estados miembros o regiones, las estimaciones de los costes de saneamiento son parciales y no siempre identifican el número de parajes con los que están asociados. Existen pocos datos disponibles sobre los incidentes que han causado daños a los recursos naturales y sus costes asociados. Los datos disponibles no están clasificados en función del tipo de parajes, de las industrias responsables o de la fecha de contaminación, por lo que resulta básicamente imposible obtener estimaciones significativas de los costes de saneamiento para una propuesta no retroactiva como es ésta.

Y lo que tal vez sea aún más importante, la CERCLA es lo suficientemente parecida a esta propuesta, en términos de objetivos y medios, para servir de modelo de referencia a efectos de extrapolación de costes; posiblemente sea el mejor modelo disponible puesto que los modelos europeos existentes presentan diferencias más importantes con respecto a la presente propuesta. También existen varias diferencias notables entre el Superfondo y esta propuesta, pero ha sido posible detectarlas y calcular sus efectos en términos de costes.

²¹ 42 U.S.C. 103. La Ley General de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Ambiental (CERCLA) ha estado vigente durante más de veinte años y existe una relativa profusión de datos relativos a sus costes de aplicación.

²² Nuestro modelo también incluye datos de costes sobre los programas de responsabilidad estadounidenses basados en la CERCLA. Véase un completo análisis de la CERCLA en la dirección de Internet <http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/comp.htm>, un estudio realizado como parte de la evaluación económica de la presente propuesta.

²³ Véase la nota al pie n.º 24.

La CERCLA es una ley que establece que la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de Estados Unidos tiene la obligación de localizar los parajes contaminados que requieren saneamiento, para a continuación llevar a cabo dicho saneamiento e iniciar un proceso de responsabilidad para exigir el pago de los costes correspondientes a los agentes causantes de la contaminación o bien forzar a estos a realizar el saneamiento directamente²⁴. La fuerza motriz que impulsa las acciones correctoras sobre los parajes contaminados es principalmente el riesgo que estos parajes presentan para la salud o el bienestar público (por ejemplo, el bienestar de las comunidades que los rodean), así como para el medio ambiente, incluidos los recursos naturales. Esto se ajusta perfectamente a los objetivos y medios que se proponen en el proyecto de Directiva.

Con arreglo a la CERCLA, al igual que en esta propuesta, los agentes responsables lo son además de los daños causados a los recursos naturales (DRN). Las autoridades competentes tienen instrucciones de reparar estos daños, ya sea mediante restablecimiento directo del recurso dañado o sustitución por uno equivalente. Al igual que ocurre con los saneamientos, las autoridades competentes pueden llevar a cabo la reparación e iniciar un proceso de responsabilidad para exigir el pago de los costes correspondientes a los agentes causantes de la contaminación o bien forzar a estos a realizar la reparación directamente.

En cuanto a las diferencias entre la CERCLA y la propuesta, la más destacada es que la primera es un programa totalmente retroactivo, es decir (también) crea responsabilidad por los residuos vertidos por la vía legal antes de su entrada en vigor. A efectos del presente análisis y dado que nuestra propuesta no tiene carácter retroactivo, se ha despojado a la CERCLA de su retroactividad, es decir, sólo se han tenido en cuenta los costes asociados al saneamiento de los parajes contaminados por residuos vertidos con posterioridad a la entrada en vigor del programa.

De acuerdo con esto, el cuadro insertado al final de este apartado presenta estimaciones de los gastos financieros anuales asociados con la propuesta²⁵, *salvando todas las diferencias existentes entre la CERCLA y la propuesta con excepción de la retroactividad (los efectos del resto de diferencias se tratarán más adelante)*.

El cuadro presenta tres escenarios, un caso base, un caso máximo y un caso mínimo. El primero se basa en la división entre los gastos financieros asociados a la “contaminación antigua” (contaminación causada por actividades previas a la promulgación del Superfondo) y la “contaminación nueva” (contaminación causada por actividades posteriores) en los parajes relacionados en la Lista Nacional de Prioridades del Superfondo, recientemente elaborada. Esta división es de aproximadamente un tercio de “nueva contaminación” y dos tercios de

²⁴ Si no es posible identificar a los agentes responsables o estos son insolventes, el coste del saneamiento se sufragaba inicialmente con fondos recaudados a través de un fondo creado a partir de impuestos especiales sobre el petróleo y determinados materiales químicos, así como de un impuesto ambiental sobre la renta de las sociedades (desde 1996, este fondo se nutre exclusivamente de los Presupuestos Generales del Estado, ya que los impuestos mencionados se derogaron). Es este fondo el que explica por qué CERCLA se denomina también “Superfondo”.

²⁵ Esencialmente tomado del estudio *Footing the Bill for Superfund Cleanups*, Katherine Probst y cols., Resources for the Future, 1995. RFF también ha publicado un estudio más reciente (julio de 2001) sobre el futuro de los costes del Superfondo, elaborado igualmente por Katherine Probst y cols., y titulado *Superfund's Future, What Will It Cost?*, en el que también nos hemos basado. Este último estudio señala la relativa estabilidad y flexibilidad de los gastos asociados al Superfondo en el tiempo y apunta que nuestro criterio estimativo está bien fundamentado. Dado que se van incorporando nuevos parajes contaminados a un ritmo aproximadamente constante e importante, presuponemos que los costes de saneamiento permanecerán constantes en el tiempo.

“contaminación antigua”. El caso máximo asume que los parajes “antiguos” y los “nuevos” están divididos más o menos en partes iguales. El caso mínimo presupone que las políticas de responsabilidad tienen un efecto importante y relativamente rápido para reducir el ritmo de aparición de nuevos parajes contaminados. En este caso, se supone que el porcentaje de parajes “nuevos” se estabiliza en el 20% de la totalidad de los parajes.

Existen buenas razones para suponer que el caso base es el más plausible para el futuro previsible²⁶, pero los casos mínimo y máximo constituyen un útil análisis de sensibilidad de nuestras conclusiones.

Estos gastos pueden seguir pareciendo elevados, pero los costes asociados no van a desaparecer porque no exista legislación comunitaria en materia de responsabilidad. Estos costes son reales, materializados en daños para el medio ambiente, que seguirían produciéndose aunque no se legislase la responsabilidad. De hecho, sin un régimen de responsabilidad adecuado los costes sociales no harían sino aumentar, ya que no existirían incentivos eficaces para la prevención.

El gasto total señalado (en el caso base) sería inferior al 1,5% del gasto total de la Comunidad con protección del medio ambiente, es decir, inferior al 0,02% del producto interior bruto (PIB). Y como indicador del esfuerzo personal necesario, resulta esclarecedor considerar que el coste por persona es inferior a 4 € (3 € si se incluye la población de los doce países en proceso de adhesión).

²⁶ Una proporción muy elevada de los costes del Superfondo está de hecho asociada a los residuos depositados con anterioridad a su entrada en vigor. No hay apenas razones para creer que esto vaya a cambiar notablemente en el futuro próximo, pese a la instintiva atracción que suscita la hipótesis de que es probable que el porcentaje de los gastos asociados a parajes “nuevos” aumente pronto de forma importante. Esto se explica por la forma en que se “descubren” los parajes contaminados y (algunos de ellos) se incluyen finalmente en el Superfondo. Katherine Probst y cols lo expresan de esta manera en su libro *Superfund's Future: What Will It Cost*, publicado en 2001: “La información relativa a los parajes contaminados es incompleta y no es concluyente por varios motivos. En parte, a los terratenientes no les interesa revelar a los reguladores información sobre la contaminación de los parajes que les pertenecen; esta información podría reducir el valor de su propiedad y hacerles responsables de los costes de saneamiento. Tampoco interesa a la mayoría de los directores de programas federales o estatales ayudar a elaborar una lista completa y pública de parajes contaminados, si no disponen de los recursos adecuados para actuar en ellos”. Esto parece indicar que no sólo es lento el proceso de descubrimiento de la nueva contaminación, sino que además, dado que la financiación pública del Superfondo se mantiene aproximadamente constante, muchos parajes identificados permanecen fuera de los objetivos de saneamiento durante un período de tiempo prolongado. Este cuadro de conjunto parece estar corroborado por la información facilitada en un Informe de la Oficina de Contabilidad General de noviembre de 1998, *Hazardous Waste: Unaddressed Risks at Many Potential Superfund Sites*, es decir, que a la sazón ya se había descubierto el 85% de los lugares que podían incluirse en la Lista de Prioridades Nacionales (Superfund) antes de 1990. El 42% fue “descubierto” antes de 1985. El mismo informe considera que, a partir de octubre de 1997, en 1989 ya se determinaron lugares que podían incluirse en Superfund. El mismo informe considera que, en octubre de 1997, 1.789 parajes ya identificados eran elegibles para el Superfondo. RFF calcula que entre 2001 y 2009 se incorporarán al Superfondo de 23 a 49 parajes al año. Si tomamos el punto medio de esta gama (36) y suponemos que la totalidad de los 1.789 parajes irían finalmente al Superfondo, nos costaría casi 50 años eliminar este parque de parajes potenciales ya identificados. Obviamente, en algún momento del futuro, todos los parajes contaminados serán parajes “nuevos”. Pero a efectos de este análisis, el caso base sigue pareciendo ser el más relevante, primero porque la explicación anterior apunta a que la división de 1/3-2/3 puede prevalecer durante un período de tiempo muy largo y, segundo, porque la introducción de las normas de responsabilidad puede favorecer una mejor prevención y reducir los niveles de contaminación en el futuro (hipótesis que se refleja en el caso mínimo).

Hasta el momento hemos dado por hecho que la única diferencia importante entre el Superfondo y esta propuesta era la retroactividad. Sin embargo, hay otras diferencias esenciales. Algunas de ellas podrían modificar la cuantía total de los gastos financieros que se han calculado anteriormente. El resto sólo es probable que modifiquen la distribución del gasto entre los agentes económicos, pero no su importe total. Por razones de claridad, las diferencias que pueden modificar el gasto total se presentan a continuación por separado de los que sólo afectan a su distribución.

Existen cuatro diferencias fundamentales que podrían cambiar el gasto total con respecto a nuestras estimaciones. En primer lugar, el Superfondo no comprende el saneamiento de la contaminación causada por liberaciones permitidas de sustancias peligrosas. Constituye una circunstancia eximente o atenuante en relación con las posibles responsabilidades por daños, causados por instalaciones o proyectos que funciones de conformidad con los términos de sus autorizaciones o licencias, a los recursos naturales identificados y autorizados en declaraciones de impacto ambiental. Y no se aplica a los daños causados por la utilización de plaguicidas registrados. La propuesta tiene circunstancias eximentes y atenuantes de alcance comparable²⁷ y va más allá que el Superfondo en cuanto que no cubre los daños que no son previsibles en función del estado de los conocimientos técnicos y científicos en el momento en que se liberan las emisiones o se realizan las actividades. Además de reducir el gasto total, la exención adicional propuesta por la Comisión debe también lograr un mejor equilibrio entre objetivos ambientales, por una parte, y socioeconómicos, por otra. En particular, la propuesta de la Comisión debe preservar mejor los incentivos a la innovación, ya que, a diferencia del Superfondo, no penaliza las actividades de innovación con carácter retroactivo.

En segundo lugar, el enfoque de valoración propuesto de la biodiversidad se basa menos en una valoración monetaria que en el Superfondo²⁸. De hecho, la propuesta de la Comisión se basa más en la subsanación, cuyos costes son más fáciles y baratos de calcular que los cálculos monetarios del valor de los recursos naturales. A diferencia del Superfondo, la propuesta de la Comisión también muestra una preferencia explícita por las opciones menos costosas. Esta diferencias debería reducir también los gastos de esta propuesta en relación con nuestras estimaciones (y el Superfondo).

Tercero, aunque según nuestras estimaciones, todos los gastos de saneamiento serán gastos adicionales derivados de la propuesta, como ocurrió originalmente con el Superfondo, de hecho los Estados miembros ya disponen de legislación en materia de responsabilidad por saneamiento, aunque los programas nacionales no son tan estrictos y rigurosos como esta propuesta y se observan variaciones importantes de un Estado miembro a otro²⁹. En cualquier caso, esta consideración tiene también un efecto claro en el sentido de que reduce los gastos de aplicación de la propuesta frente a nuestros cálculos anteriores.

Cuarto, la propuesta imputa responsabilidades por los daños causados por las actividades, mientras que el Superfondo se basa en las sustancias peligrosas. El primer criterio es

²⁷ Salvo en el caso de los plaguicidas. No obstante, una gran parte de los daños asociados pueden muy bien calificar como daños difusos, que no son objeto de la presente propuesta.

²⁸ El Departamento de Interior de EEUU ha propuesto recientemente modificar el criterio del Superfondo. El nuevo criterio valorativo propuesto para el Superfondo está más en consonancia con la propuesta de la Comisión y resulta menos controvertido.

²⁹ Por ejemplo, las leyes vigentes en los Estados miembros no imponen a las autoridades públicas la obligación general de sanear y reparar aunque no sea posible determinar quién es el agente responsable o éste se vea imposibilitado para pagar los costes ocasionados. La propuesta también trata los daños ambientales de manera mucho más sistemática que las leyes nacionales vigentes.

aparentemente más amplio que el segundo, pero en la práctica los dos enfoques han de producir resultados similares y, con todas las demás circunstancias iguales, ocasionar gastos similares. Esto es así porque el impacto (negativo) que tienen la mayoría de actividades para la salud pública y el medio ambiente se debe esencialmente a la liberación de sustancias peligrosas. Las actividades (y su alcance) pueden afectar a la biodiversidad más que la liberación de sustancias peligrosas. No obstante, esto no debe afectar notablemente a los gastos ocasionados por la presente propuesta, dado que, por una parte, se aplican las exenciones contempladas en la Directiva de hábitats y en la Directiva marco de política de aguas y, por otra, se considera que los costes ocasionados por los daños a la biodiversidad han de ser una pequeña parte de los costes totales.

De este modo, teniendo en cuenta las cuatro diferencias esenciales entre la propuesta y el Superfondo que pueden afectar a la magnitud total del gasto, la conclusión es que su efecto combinado va a reducir el gasto derivado de la propuesta con respecto a las estimaciones presentadas en el cuadro mencionado, que entonces representarán un techo que no es probable que se alcance en ningún caso.

Hay otras dos diferencias importantes que (sólo) tienen un efecto distributivo. La primera es que en el Superfondo la responsabilidad se atribuye a muy diversos agentes potencialmente responsables, desde los productores y transportistas de sustancias peligrosas hasta los operadores de las instalaciones de eliminación de residuos. La propuesta de la Comisión sólo imputa responsabilidad a los operadores. Con ello no se reducen los costes totales con respecto al modelo del Superfondo (pues si no hay entidades responsables privadas, la autoridad competente debe asegurarse de que se repare el daño), sino que aumenta la participación de las autoridades competentes en los costes.

La segunda diferencia de este tipo es que el Superfondo contempla la responsabilidad solidaria para los casos en los que el mismo daño es causado por varios operadores, mientras que esta propuesta permite a los Estados miembros aplicar la responsabilidad solidaria o proporcional³⁰. Las estimaciones anteriormente obtenidas se basan pues en la responsabilidad solidaria. A veces se considera que esta norma de responsabilidad facilita la recuperación de los costes de las entidades privadas responsables y, por lo tanto, que incrementa los niveles de saneamiento y reparación (y de gasto) que la responsabilidad proporcional. No obstante, dado que esta propuesta impone a los Estados miembros la obligación residual de asegurarse de que el saneamiento y la reparación tengan lugar, los gastos (totales) ocasionados por una norma proporcional serían idénticos a los generados por una solidaria. Pero normalmente, en este último caso aumentaría el porcentaje de gasto de las entidades privadas, mientras que con una norma proporcional ocurriría lo contrario.

El estudio realizado también aborda la cuestión de los efectos directos que tendrán los costes sobre la competitividad exterior de la industria. Pero no es probable que sean importantes. Primero, la responsabilidad no afectará a todas las empresas de un determinado sector de forma sistemática. No es probable que las empresas que adopten prácticas preventivas hayan de soportar costes importantes relacionados con la responsabilidad y, por consiguiente, su competitividad internacional permanecerá incólume. En otras palabras, pueden verse afectadas empresas individuales pero no sectores industriales enteros. Es probable entonces que las empresas que no resulten afectadas por la responsabilidad en los distintos sectores se

³⁰ Excepto en el caso de los operadores que puedan demostrar la parte del daño de la que son responsables. A estos operadores sólo se les podrá exigir responsabilidades por los costes asociados a dicha parte del daño.

hagan con la parte del negocio que hayan perdido sus competidores. Dicho esto, en los sectores donde no pueda reducirse el contenido contaminante porque se base en la utilización de las mejores tecnologías y prácticas disponibles, el efecto de la responsabilidad puede ser sistemático y traducirse en diferenciales de coste que afecten a todo el sector (con todas las demás circunstancias iguales³¹) frente a terceros países con políticas de internalización menos rigurosas.

En segundo lugar, aun con los costes notablemente superiores que ocasionó el Superfondo, las industrias estadounidenses que hubieron de afrontar costes de saneamiento más elevados³² no sufrieron un deterioro significativo de su competitividad internacional. El sector químico constituye un buen ejemplo de por qué puede ocurrir esto. Aunque este sector ocasiona el mayor porcentaje de los costes de saneamiento del Superfondo (el 25%), muy por encima del segundo sector industrial afectado, estos costes siguen siendo una parte muy pequeña de sus beneficios (alrededor del 2%³³). Hay sectores en los que el efecto relativo que tienen los costes de saneamiento sobre los beneficios o el valor añadido es más importante, siendo el mejor ejemplo el sector minero. Pero ello es más resultado de una escasa rentabilidad persistente, probablemente asociada con factores estructurales, que del impacto de los gastos ambientales.

³¹ No obstante, raramente son iguales todas las demás circunstancias y los costes asociados a la protección ambiental suelen ser irrelevantes en comparación con otros diferenciales de coste (como los costes laborales, la disponibilidad de infraestructuras, etc.).

³² Químicas, mineras, metalurgia primaria, madereras y fabricados metálicos salvo maquinaria y refinerías petrolíferas.

³³ Datos de beneficios correspondientes a 1991 y 1992.

| Gastos financieros anuales asociados con la propuesta (millones de EUR, precios del año 2000) ^{34 35} | | | |
|--|-----------|-------------|---------------|
| | Caso base | Caso máximo | / Caso mínimo |
| Autoridades competentes en materia de saneamiento (ACS) ³⁶ | 355 | 573 | /131 |
| Entidades privadas encargadas del saneamiento (EPS) ³⁷ | 540 | 872 | /348 |
| Limpieza total ³⁸ | 895 | 1445 | /578 |
| Daños de la biodiversidad ³⁹ | 70 | 115 | /46 |
| Costes de transacción, EPS ⁴⁰ | 140 | 232 | /93 |
| Costes administrativos, AC ⁴¹ | 350 | 559 | /223 |
| Total de gastos ⁴² | 1455 | 2350 | /940 |

* El significado de cada una de las categorías de costes y la forma en que se derivaron los gastos asociados se explican en las notas a pie de página de la tabla.

³⁴ Los datos estadounidenses se han corregido para salvar la diferencia entre el PIB de EEUU y el PIB de los Quince Estados miembros de la Unión Europea más los Doce países en proceso de adhesión.

³⁵ Los datos del Superfondo federal de EEUU se basan en los costes medios estimados de saneamiento de los 1 134 parajes incluidos en la Lista Nacional de Prioridades (parajes más contaminados) en 1994, tras corregir el factor inflación. Como nuestra propuesta no es retroactiva, se han eliminado los costes asociados a los parajes contaminados por actividades realizadas con anterioridad a la entrada en vigor del Superfondo. En relación con los parajes que están a caballo entre ambas situaciones, es decir, aquellos en los que se han realizado actividades perjudiciales tanto antes como después de la entrada en vigor del Superfondo, se han eliminado también el 50% de sus costes.

³⁶ Incluye los gastos de saneamiento realizados por las autoridades competentes y que no han podido ser recuperados de las entidades privadas responsables (principalmente debido a los parajes “huérfanos”). Además de los gastos del Superfondo federal, también se han tenido en cuenta los gastos estatales (EEUU) de saneamiento de parajes contaminados introduciendo los datos del estudio “*An Analysis of State Superfund Programs: 50-State Study, 1998 Update*”, editado en 1998 por el Instituto de Derecho Ambiental. La información disponible sobre los gastos estatales no permite clasificarlos por autoridades competentes y entidades privadas, por lo que todos los gastos estatales se han asignado a las autoridades competentes.

³⁷ Incluye gastos de limpieza pagados por partes responsables privadas.

³⁸ La suma de los gastos de limpieza pagados por las autoridades competentes y partes privadas.

³⁹ Gastos asociados a la subsanación de daños de la biodiversidad asumidos por las AC y partes privadas. Los datos más recientes de EEUU (procedentes de varios informes de la Oficina de Contabilidad General de EEUU y la Agencia Nacional Oceánica y Atmosférica) sobre casos conocidos y actualmente previstos de daños de los recursos naturales sitúan los gastos correspondientes (límites superiores) en el 6% de los costes de limpieza total. Por consiguiente, aplicamos un factor del 8% a los gastos de limpieza total para derivar los gastos asociados a los daños de la biodiversidad.

⁴⁰ Principalmente costes jurídicos sufragados por partes privadas responsables. El cálculo se basa en los costes medios de transacción del Superfondo, es decir, el 21% del total de la limpieza de partes privadas y los costes de transacción.

⁴¹ Los gastos diarios de las AC de aplicar el programa (incluyendo gastos asociados a intervenciones de emergencia que no pueden cobrarse a las partes privadas responsables). Derivados mediante el recorte de los gastos administrativos del Superfondo de conformidad con la reducción de los gastos de limpieza en un programa no retrospectivo.

⁴² La suma de todas las categorías de los gastos.

5. CONSULTA PÚBLICA

Las tareas preparatorias que conducen a esta propuesta se basan, entre otras cosas, en una serie de iniciativas previas en las cuales se han celebrado debates con partes interesadas. Puede mencionarse a este respecto el Libro Verde de la Comisión de 1993 (COM(93) 47 final), una Audiencia Conjunta con el Parlamento Europeo este año, una Resolución del Parlamento que solicita una Directiva de la Comunidad y un Dictamen del Comité Económico y Social en 1994 y el Libro Blanco sobre Responsabilidad Medioambiental del 9 de febrero de 2000⁴³. También se ha consultado a las partes interesadas en torno a un documento de trabajo publicado en julio de 2001⁴⁴. A la luz de la consulta pública, se han revisado las propuestas expuestas en el documento de trabajo. Para más información sobre el proceso de consulta pública y sus resultados, véase el Anexo al Memorandum Explicativo.

No obstante, es evidente que era imposible tener en cuenta todas las sugerencias realizadas por las diversas partes interesadas. En primer lugar, la industria y las ONG ecologistas tienen opiniones encontradas sobre esta materia y, lo que es todavía más importante, no ha sido posible incorporar sugerencias que no podían conciliarse con los objetivos de la propuesta y con las razones por las cuales se considera que la misma es necesaria.

Tal y como se ha explicado antes, la Comisión opina que se necesita un instrumento de responsabilidad comunitaria. La Comisión también opina en el contexto de los daños ambientales que es necesario permitir a los grupos y ONG de interés público actuar en nombre del medio ambiente dada la ausencia de interés patentado en relación, por ejemplo, con la biodiversidad.

⁴³ COM(2000) 66 final. El Libro Blanco ha suscitado numerosos comentarios de los Estados miembros y de varias partes interesadas (los Resúmenes de estos comentarios pueden encontrarse en la siguiente página: <http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>). El Libro Blanco también fue objeto de los Dictámenes del Comité Económico y Social (Dictamen de 12 de julio de 2000 (DO C 268 de 19.9.2000, p. 19) y del Comité de las Regiones (Dictamen de 14 de junio de 2000 (DO C 317 de 6.11.2000, p. 28). El Parlamento Europeo no ha adoptado una posición oficial sobre el Libro Blanco, pero la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política de Consumo adoptó el 12 de septiembre de 2000 un Dictamen para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interno en torno al Libro Blanco sobre Responsabilidad medioambiental (doc PE 290.139). El Consejo Medioambiental también debatió la cuestión de la responsabilidad medioambiental en abril y diciembre de 2000 (véase Comunicado de Prensa del Consejo nº 486 de 18.12.2000 (Documento nº: 14668/00).

⁴⁴ El texto íntegro de los escritos recibidos (en principio en su idioma original), para los que no se ha solicitado confidencialidad, se encuentra en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

Por el contrario, la Comisión es de la opinión de que algunas de las sugerencias realizadas por las ONG ecologistas no podían incorporarse a la presente propuesta. Esto ha sido así en particular en lo concerniente el ámbito de aplicación del régimen propuesto. La Comisión, cuando propone una nueva iniciativa legislativa, debe tener en cuenta todos los intereses concurrentes y buscar el equilibrio adecuado entre todos ellos a la luz de los objetivos medioambientales que se persiguen y el contexto socioeconómico general. No se consideró aconsejable optar por un régimen plenamente retroactivo o por un régimen conforme al cual se hubieran alterado de forma significativa los principios habituales que rigen la carga de la prueba y la relación de causa-efecto.

Por lo que respecta a los daños tradicionales (daños personales y materiales), aunque en el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental se apuntaba que deberían contemplarse en la propuesta, finalmente no ha sido así. Las razones para ello son muy diversas. En primer lugar, no parece que sea imprescindible contemplar los daños tradicionales en el programa propuesto, al menos en primera instancia, para alcanzar unos objetivos ambientales ambiciosos y para llevar plenamente a efecto los principios de prevención y de que “quien contamina, paga”. En segundo lugar, los daños tradicionales sólo pueden regularse por la vía de la responsabilidad civil⁴⁵. Los sistemas jurídicos nacionales (legislación y jurisprudencia) están bastante desarrollados en materia de daños tradicionales, que constituyen su contenido por excelencia. Dicho esto, es probable que la evolución reciente y futura de estas cuestiones en el ámbito internacional obliguen a la Comisión a reconsiderar el asunto, al menos si la Comunidad desea adherirse a los instrumentos internacionales de responsabilidad civil complementarios de los acuerdos internacionales alcanzados en materia de medio ambiente. No obstante, conviene señalar que las diversas iniciativas sectoriales internacionales⁴⁶ no siempre presentan una coherencia total entre sí, por lo que parece difícil en estos momentos formular una posición general sobre la forma en que deberían considerarse tales iniciativas desde la Comunidad. Es necesario seguir reflexionando sobre este tema a la luz de los acontecimientos que se sucedan en el ámbito internacional.

⁴⁵ Véase el estudio que analiza la evolución reciente de la legislación en materia de responsabilidad ambiental en los Estados miembros y la situación de la responsabilidad ambiental en algunos países de la OCDE (<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/legalstudy.htm>), en el cual se destaca que, en la mayoría de los países, la contaminación de parajes y, en su caso, los daños a la biodiversidad han sido hasta ahora cuestiones reguladas por derecho público y administrativo principalmente, mientras que los daños causados a personas y bienes materiales se resuelven por derecho civil privado. La Comisión es de la opinión de que podría resultar difícil crear un marco jurídico común tanto para la responsabilidad civil como para la pública o administrativa. Esta es otra razón que explica por qué la propuesta no contempla los daños tradicionales.

⁴⁶ Existe un instrumento sectorial que se ha firmado, pero que todavía no ha entrado en vigor: el Protocolo de Basilea de 1999 sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Hay otras iniciativas previstas o ya en curso: un posible instrumento de responsabilidad conjunta de conformidad con el Convenio de Helsinki de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (Convenio TEIA) y el Convenio de Helsinki de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Convenio de protección de las aguas) y uno o varios posibles instrumentos de responsabilidad (a medio plazo) de conformidad con el Convenio sobre diversidad biológica y el Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Por no dejar nada en el tintero, cabe hacer referencia al único régimen horizontal de responsabilidad ambiental internacional que existe, cual es el Convenio de Lugano de 1993 sobre responsabilidad civil por los daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente. No obstante, este Convenio todavía no ha entrado en vigor y no es probable que la Comunidad vaya a adherirse al mismo en un próximo futuro.

Con respecto a la garantía financiera, el régimen propuesto no le confiere carácter obligatorio. El ámbito cerrado de actividades peligrosas, la limitación a determinados recursos naturales y la limitación a daños significativos son aspectos que contribuyen a que los riesgos que ha de regular el régimen propuesto puedan calcularse y gestionarse mejor. El régimen propuesto permite la flexibilidad necesaria para los primeros años de su aplicación, pues implica claramente un número determinado de novedades para aseguradoras y otros proveedores de seguridad financiera.

En relación con la definición de biodiversidad que incluye la propuesta, es preciso destacar que, en esta fase, se consideró que el régimen propuesto no podía establecerse adecuadamente sobre la base de la definición de “diversidad biológica” que ofrece el artículo 2 del Convenio internacional sobre esta materia, incluido el aspecto de la responsabilidad derivada de los organismos modificados genéticamente. La definición que da el Convenio sobre Diversidad Biológica va más allá de los hábitats y de las especies e incorpora la idea de “variabilidad”, de modo que podría argumentarse que el daño causado a la diversidad biológica incluirá perjuicios a la “variabilidad de organismos vivos”. Este enfoque suscita la delicada cuestión de cómo cuantificar tales daños y cuál sería el umbral de perjuicio que conllevaría responsabilidad⁴⁷. Ello sin perjuicio de que puedan sucederse nuevos acontecimientos en relación con esta cuestión, concretamente en el marco de la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica y del Protocolo sobre Bioseguridad.

En cualquier caso, la Comisión es consciente de que legislar, especialmente en un campo como éste, no puede ser sino un proceso reiterativo, en el que debe analizarse la experiencia adquirida en la aplicación del programa y los nuevos acontecimientos técnicos y jurídicos sobre el tema para mejorar el régimen en lo posible.

6. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

6.1. Artículo 1: Tema

Con esta propuesta se pretende establecer un marco jurídico basado en la responsabilidad medioambiental para la prevención o reparación de daños ambientales importantes.

6.2. Artículo 2 - Definiciones

Conviene formular definiciones adecuadas de los conceptos fundamentales para la correcta interpretación y aplicación del mecanismo previsto en la propuesta.

El concepto de daños ambientales importantes debe definirse, en la medida de lo posible, por referencia a las disposiciones pertinentes del derecho ambiental comunitario, la Directiva de hábitats y la Directiva marco sobre política de aguas, de modo que se utilicen criterios comunes y se favorezca una aplicación uniforme; No obstante, habrá que tener en cuenta situaciones específicas para las cuales se contemplen determinadas excepciones en las Directivas mencionadas con respecto al nivel de protección de que goza el medio ambiente. La biodiversidad también debe definirse por referencia a las zonas de protección o

⁴⁷ Hay que indicar que se plantean cuestiones similares en el contexto del Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena sobre Biodiversidad (véase la Nota de la Secretaría Ejecutiva relativa a “Responsabilidad y compensación por daños derivados de movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados Examen de instrumentos relevantes existentes e identificación de elementos” [UNEP/CBD/ICCP/2/3 – párrafo 77, página 24] - <http://www.biodiv.org/biosafety/mtg-iccp-02.asp>).

conservación que se hayan designado en el cumplimiento de la legislación nacional o subnacional vigente en materia de conservación de la naturaleza. y que los daños ambientales importantes también deben abarcar las situaciones en las que existan graves perjuicios potenciales o efectivos para la salud humana, incluidas las que tengan su origen en la contaminación del suelo;

y que también deben incluirse los daños causados a las aguas, el suelo y los hábitats a causa de la liberación accidental o intencional de sustancias o materiales o radiación a la atmósfera, ya que este tipo de emisiones atmosféricas pueden provocar daños ambientales importantes en el sentido que este concepto tiene en la presente Directiva;

6.3. Artículo 3 - Ámbito de aplicación (en combinación con el Anexo I)

Deben contemplarse las actividades ocupacionales que supongan un riesgo para la salud humana y para el medio ambiente. Estas actividades deben identificarse, en principio, por referencia a la legislación comunitaria pertinente que establezca requisitos de regulación, incluidos, en su caso, los procedimientos de registro o autorización, en relación con determinadas actividades o prácticas que entrañen un riesgo potencial o real para el hombre y para el medio ambiente.

En este contexto, la propuesta debe abarcar, con respecto a las sustancias o los preparados peligrosos, los organismos y microorganismos y los productos fitosanitarios y biocidas, su fabricación, utilización y liberación en el medio ambiente.

También debe otorgarse la debida consideración a las disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria en materia de transporte que identifiquen mercancías peligrosas o contaminantes relevantes a efectos de la presente propuesta; en este contexto, y en ausencia de disposiciones comunitarias más concretas, cabe extender las mencionadas disposiciones pertinentes a otros modos de transporte. que, no obstante, teniendo en cuenta la existencia de legislación comunitaria específica en materia de productos fitosanitarios y biocidas y organismos y microorganismos modificados genéticamente, deben contemplarse todas las actividades de transporte que afecten a estos elementos, con independencia de que puedan estar ya contempladas en las mencionadas disposiciones comunitarias pertinentes en materia de transporte; La circunstancia de que actualmente no todos los modos de transporte están regulados por la legislación comunitaria en materia de transporte o de que el transporte no está regulado en gran medida por la legislación específica sobre productos fitosanitarios, biocidas u organismos y microorganismos modificados genéticamente, es irrelevante a efectos de la presente propuesta, ya que el transporte de estos productos, organismos y microorganismos entraña un riesgo, real o potencial, para el hombre o para el medio ambiente.

En relación con los daños causados a la biodiversidad, esta propuesta también ha de aplicarse a cualquier actividad ocupacional además de las que ya se ha identificado directa o indirectamente, por referencia a la legislación comunitaria, como actividades que entrañan un riesgo real o potencial para el hombre o para el medio ambiente.

Existen varios convenios internacionales que regulan el problema de la responsabilidad civil en relación con ámbitos específicos como la contaminación por hidrocarburos y los daños nucleares. La mayoría de los Estados miembros son parte en estos convenios, los cuales, aunque no contemplan necesariamente los mismos requisitos que esta propuesta, tienen la ventaja de asegurar una armonización mundial o regional. En la medida en que dichos convenios presenten lagunas, la Comunidad deberá, en el desempeño de su misión de

fomentar medidas a escala internacional con miras a hacer frente a los problemas ambientales a escala regional o mundial (apartado 1 del artículo 174 del Tratado CE), tratar de mejorar los acuerdos internacionales existentes. Tras el naufragio del petrolero Erika, la Comunidad se comprometió a mejorar la seguridad marítima y el funcionamiento del Fondo internacional de compensación de daños causados por la contaminación de hidrocarburos con respecto a cuestiones de responsabilidad⁴⁸. Cuando termine la revisión del funcionamiento de este Fondo, bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional, la Comunidad tendrá que determinar si los resultados obtenidos son satisfactorios o no; y en este último caso, deberá considerarse la posibilidad de poner en marcha una iniciativa comunitaria específica sobre esta cuestión.

Por consiguiente, deberán tenerse expresamente en cuenta la legislación vigente de Euratom y los convenios internacionales vigentes en materia de daños nucleares, daños por contaminación de hidrocarburos y daños causados por el transporte de sustancias nocivas y mercancías peligrosas.

Cuando el derecho comunitario ya establezca un marco regulador, uno de cuyos fines sea la prevención de accidentes⁴⁹, estas necesidades de regulación pormenorizadas no deberán ser alteradas por el régimen propuesto, cuyo objetivo es complementar las medidas existentes y no sustituirlas.

El régimen propuesto, que no establece reglas adicionales de conflicto de derecho cuando especifica las competencias de las autoridades competentes, es, sin perjuicio de las reglas sobre jurisdicción internacional de los tribunales previsto, entre otros, en el Reglamento del Consejo (CE) nº 44/2001 de 22 de diciembre de 2000 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y comercial⁵⁰. Dado el alcance de la propuesta y la exclusión de ésta de los daños tradicionales, no debería plantearse ninguna cuestión de compatibilidad en relación con las leyes relativas a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el trabajo. Lo mismo cabe afirmar con respecto a la legislación comunitaria aplicable en los ámbitos de la responsabilidad del fabricante⁵¹ y de la seguridad de los productos⁵², que no comprenden los daños causados al medio ambiente. Por consiguiente, las leyes que regulan la responsabilidad del fabricante y la seguridad de los productos permanecen plenamente vigentes. En ausencia de posibles conflictos, no hay necesidad de que la propuesta contenga ninguna disposición específica para clarificar la relación entre la propuesta y dichas leyes.

Finalmente debería aclararse que la propuesta no se aplica a la contaminación difusa, a las actividades cuya única finalidad es servir a la defensa nacional.

⁴⁸ Véase la COM(2000) 347 final de 6.12.2000.

⁴⁹ Véase la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257 de 10.10.1996, p. 26) y la Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (DO L 10 de 14.1.1997, p. 13).

⁵⁰ DO L 12 de 16.1.2001, p. 1.

⁵¹ DO L 210 de 7.8.1985, p. 29. Directiva modificada por la Directiva 1999/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 1999 (DO L 141 de 4.6.1999, p. 20).

⁵² Directiva 92/59/CEE del Consejo de 29 de junio de 1992 relativa a la seguridad general de los productos (DO L 228 de 11.8.1992, p. 24).

6.4. Artículo 4 - Prevención

Además del efecto preventivo genérico que se atribuye al régimen propuesto⁵³, es necesario configurar un marco jurídico que regule la adopción de medidas preventivas específicas en los casos en que exista un riesgo inminente de que se produzcan daños ambientales. En este contexto, la prevención implica que la autoridad competente ha de exigir al operador que adopte las medidas preventivas necesarias o adoptar ella misma dichas medidas con carácter inmediato o, en cualquier caso, cuando no lo haga el operador. En el caso de que un operador sea o deba ser consciente del riesgo inminente, deberá actuar de forma inmediata sin esperar a que la autoridad competente se lo exija. Si las medidas preventivas adoptadas por el operador resultasen ineficaces, el mismo deberá comunicar la situación a la autoridad competente.

6.5. Artículo 5 - Reparación (en combinación con el Anexo II)

En el contexto del régimen propuesto, la reparación implica que la autoridad competente ha de exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias o adoptar ella misma dichas medidas con carácter inmediato o, en cualquier caso, cuando no lo haga el operador. La reparación debe ser efectiva, de modo que sus objetivos se cumplan con arreglo a los criterios mínimos que han de regir la determinación y elección de las medidas necesarias. Por regla general, el valor del daño debe ser el de las medidas reparadoras, de modo que no sea necesario realizar una valoración monetaria. Sin embargo, las autoridades competentes podrán utilizar técnicas de valoración monetaria cuando lo consideren apropiado. La investigación emprendida en el marco de los programas de investigación y desarrollo de la Comunidad pueden facilitar información y herramientas valiosas con respecto a la caracterización y valoración de los daños ambientales. Es probable que la colaboración activa del operador y de otras partes interesadas, si fuera necesario, contribuya a la rentabilidad de las medidas a adoptar.

En un corto período de tiempo podrían darse varios casos en los que se produjeran daños ambientales. que en tal caso, la autoridad competente podrá decidir las prioridades de reparación de los daños; y que, para tomar esta decisión, la autoridad competente deberá tener en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza de cada caso y su alcance, gravedad y posibilidades de recuperación natural;

6.6. Artículo 6 - Disposiciones adicionales en relación con la prevención y la reparación

En vista de la importancia que tienen la prevención y la reparación, los Estados miembros deberán velar por que se adopten las medidas preventivas o reparadoras necesarias cuando no sea posible aplicar el principio de que “quien contamina, paga”. que, en estos casos, los Estados miembros deberán adoptar las disposiciones que consideren oportunas de conformidad con sus respectivos sistemas jurídicos, siempre que con las mismas se asegure la financiación de las medidas preventivas o reparadoras necesarias; y que, en cualquier caso, estos sistemas de financiación alternativos lo serán sin perjuicio de la responsabilidad imputable al operador si fuera identificado más adelante o recobrase una capacidad económica suficiente para soportar el coste de las medidas adoptadas;

⁵³ Es decir, el efecto preventivo atribuido a la responsabilidad desde un punto de vista económico (véase la sección 2).

6.7. Artículo 7 – Recuperación de los costes

La acción comunitaria deberá favorecer la aplicación del principio de que “quien contamina, paga”, tal como prevé el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE. Por consiguiente, el operador que cause daños ambientales o el riesgo inminente de que tales daños se produzcan deberá ser, en principio, el responsable económico. En el caso de que las medidas preventivas o reparadoras sean adoptadas por la autoridad competente o por un tercero en su nombre, los costes deberán ser restituidos por el operador .

6.8. Artículo 8 - Imputación de los costes en relación con determinados daños a la biodiversidad

En el caso de que un operador haya causado daños a la biodiversidad en el curso de una actividad ocupacional distinta de las que en esta propuesta se identifican como origen de un riesgo real o potencial para el hombre o para el medio ambiente, este operador no deberá ser el responsable económico a menos que se demuestre su culpa o negligencia.

6.9. Artículo 9 - Exenciones y defensas

La presente Directiva no debería abarcar daños o amenazas inminentes de daños que se deriven de ciertos actos fuera de su control o de emisiones específicas o actos autorizados por las leyes y reglamentos vigentes o que han sido autorizados mediante un permiso. También se puede aplicar el mismo enfoque cuando los daños han sido causado por emisiones o actividades que no se consideraron perjudiciales de acuerdo con la categoría de los conocimientos científicos y técnicos cuando tuvo lugar la emisión o la actividad. Sin embargo, puede haber casos en que esto esté justificado, aunque el operador no debería sufragar el coste de prevención o subsanación. No obstante, se exige a los Estados miembros que adopten medidas en relación con los daños en cuestión. Cuando un tercero ha causado daños de forma intencionada, es necesario requerir a los Estados miembros que garanticen la subsanación de los daños en cuestión, entendiéndose que la tercera parte autora de los daños debería sufragar los costes. De forma similar, cuando los daños han sido producidos por el hecho de tener que cumplir de forma obligatoria reglas u órdenes procedentes de autoridades públicas, también debería exigirse a los Estados miembros que garanticen la subsanación. Los administradores judiciales desempeñan una tarea de gran importancia favorable a la colectividad de los acreedores y, por consiguiente, no deberán ser considerados responsables económicos personalmente en la medida en que actúen de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes y no se demuestre su culpa o negligencia.

6.10. Artículo 10 - Imputación de los costes en relación con determinadas medidas preventivas

Es evidente que los operadores deben sufragar siempre el coste de las medidas que deban adoptar en cualquier caso porque así se lo exigen las leyes y reglamentaciones (distintas del régimen propuesto) o el permiso que regula sus actividades.

6.11. Artículo 11 - Imputación de los costes en casos con varios responsables

Puede ocurrir que el mismo daño sea causado por varios operadores. En estos casos, los Estados miembros deberán optar por una responsabilidad económica solidaria o distribuida de forma equitativa y razonable. Si un operador puede establecer que sólo ha causado parte del daño, sólo estará obligado a sufragar los costes imputables a esa parte del daño.

6.12. Artículo 12: Período de limitación de cobro

Que las autoridades competentes podrán exigir la restitución de los costes imputables al operador como mínimo durante un período de cinco años a partir de la fecha en que se hayan llevado a cabo las medidas preventivas o reparadoras;

6.13. Artículo 13: Autoridad competente

De un Estado miembro a otro, las atribuciones necesarias para poner en práctica y hacer cumplir el régimen propuesto podrían conferirse a tribunales u órganos cuasijudiciales o autoridades administrativas. En consonancia con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros deben tener libertad para mantener sus acuerdos institucionales en la medida en que sean compatibles con el cumplimiento de los objetivos marcados en la propuesta. No obstante, algunas de las tareas que habrán de llevarse a cabo –en concreto, establecer qué operador ha causado los daños o ha formulado la amenaza de causar daños, de evaluar la importancia de los daños y determinar las medidas reparadoras necesarias– corresponderán en cualquier caso a las autoridades administrativas o a terceros en su nombre, ya que dichas tareas requieren conocimientos especializados y formas de proceder que no son siempre enteramente compatibles con la manera en que actúan los órganos judiciales. Lo cual, sin embargo, no implica que las conclusiones de la autoridad competente a este respecto no pueda ser revisada por los tribunales si el operador impugnara su exactitud. Convendría establecer las disposiciones que capacitan al operador a aprovecharse de remedios jurídicos. El operador deberá participar en el procedimiento, ya que sus conocimientos de la actividad causante del daño suelen ser útiles.

6.14. Artículo 14 - Solicitud de acción

Que la protección del medio ambiente es un interés difuso en el nombre del cual no siempre actúan las personas o no siempre están en condiciones de actuar; Por lo tanto, procede otorgar una condición especial a entidades cualificadas para asegurar el buen funcionamiento del régimen propuesto. Por consiguiente, las personas que sufran o puedan sufrir los efectos perjudiciales de los daños ambientales y las entidades cualificadas podrán solicitar que la autoridad competente actúe en determinadas situaciones y circunstancias. El operador debería tener la oportunidad de dar a conocer sus opiniones con respecto a la petición de acción y las observaciones adjuntas. La autoridad competente deberá comunicar al solicitante el resultado de su solicitud de acción dentro de un plazo adecuado.

6.15. Artículo 15 - Revisión judicial

Es importante asegurar que la acción o inacción de las autoridades públicas pueda ser revisada en el caso de que se incumplan las normas establecidas en el régimen propuesto.

6.16. Artículo 16 - Garantía financiera

Suele reconocerse que el seguro u otras formas de valor financiero obligatorio aumenta la eficacia de la responsabilidad. Deberá fomentarse la utilización de seguros u otras formas de garantía financiera.

6.17. Artículo 17 - Cooperación entre Estados miembros

Si los daños son transfronterizos, los Estados miembros afectados deberán colaborar activamente para evitarlos o repararlos

6.18. Artículo 18 - Relación con el derecho nacional

Los Estados miembros deberán seguir siendo libres para mantener o adoptar disposiciones más exigentes que las establecidas en el régimen propuesto. Además, los Estados miembros deberán poder resolver el problema de la “doble restitución”.

6.19. Artículo 19 - Aplicación temporal

El régimen propuesto no deberá tener efectos retroactivos. Es necesario adoptar medidas apropiadas para los casos en los que el daño pueda haber sido causado con anterioridad a la fecha de aplicación del régimen, pero no exista certidumbre a este respecto. En cualquier caso, los Estados miembros seguirán siendo libres de regular los daños no contemplados en el régimen propuesto.

6.20. Artículo 20 - Revisión (en combinación con el Anexo III)

Los Estados miembros deberán poner en conocimiento de la Comisión la experiencia que hayan adquirido en la aplicación del régimen propuesto, de modo que la Comisión tenga elementos de juicio para determinar, teniendo en cuenta el impacto en el desarrollo sostenible, si es conveniente proceder a su revisión. Deberán darse unas orientaciones mínimas en relación con el contenido de los informes nacionales.

6.21. Artículos 21 a 23 - Aplicación, entrada en vigor y destinatarios

Estas disposiciones son las normales de las Directivas.

Anexo: Consulta pública

La Comisión Europea adoptó un Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental el 9 de febrero de 2000⁵⁴. El objetivo del Libro Blanco consistía en examinar cómo el principio de quien contamina paga, uno de los principios esenciales medioambientales del Tratado de la CE, puede aplicarse de la mejor forma posible para servir a los objetivos de la política medioambiental comunitaria. En el Libro Blanco se exploran todas las posibilidades que existen para configurar un régimen de responsabilidad ambiental de ámbito comunitario. Tras analizar las distintas vías de acción de que dispone de la Comunidad, la Comisión concluye que la opción más adecuada es una Directiva comunitaria marco sobre esta materia.

Entre los antecedentes del Libro Blanco cabe mencionar el Libro Verde de la Comisión de 1993 (COM(93) 47 final), una audiencia pública conjunta con el Parlamento Europeo ese mismo año, una Resolución del Parlamento en la que éste pide que se elabore una Directiva comunitaria y un Dictamen del Comité Económico y Social, de 1994.

El Libro Blanco ha dado lugar a numerosos comentarios por parte de los Estados miembros y de muy diversas partes interesadas⁵⁵. El Libro Blanco ha sido también objeto de sendos dictámenes del Comité Económico y Social⁵⁶ y del Comité de las Regiones⁵⁷. El Parlamento Europeo no ha adoptado una posición oficial con respecto al Libro Blanco⁵⁸. El Consejo de Medio Ambiente también ha debatido la cuestión de la responsabilidad ambiental en sus sesiones de abril y diciembre de 2000⁵⁹.

El 25 de julio de 2001, la Dirección General de Medio Ambiente emitió un documento de trabajo en el que establecía los principios en los que podría fundamentarse el futuro régimen. Este documento de trabajo fue enviado a:

- los Estados miembros;
- los Estados del EEE;
- los países en proceso de adhesión;
- determinadas organizaciones internacionales (AELC y PNUMA);
- asociaciones europeas de autoridades locales y regionales [Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)];
- ONG ecologistas [Oficina Europea del Medio Ambiente (OEMA), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Greenpeace, BirdLife, Amigos de la Tierra y Amigos de la Naturaleza-Internacional) y asociaciones de consumidores (BEUC) de Europa;

⁵⁴ COM(2000) 66 final.

⁵⁵ En la siguiente dirección de Internet se han publicado resúmenes de estos comentarios: <http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>.

⁵⁶ Dictamen de 12 de julio de 2000 (DO C 268 de 19.9.2000, p. 19).

⁵⁷ Dictamen de 14 de junio de 2000 (DO C 317 de 6.11.2000, p. 28).

⁵⁸ El 12 de septiembre de 2000, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor adoptó un Dictamen para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior en relación con el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental (doc. PE 290.139).

⁵⁹ Véase la nota de prensa del Consejo nº 486 de 18.12.2000 (documento nº 14668/00).

- Federaciones y asociaciones industriales y profesionales de Europa: Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE), Consejo Europeo de la Industria Química (CEFIC), Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP), Red de investigación en relación con el suelo contaminado por actividades industriales en Europa (NICOLE), Asociación Europea de Bioindustrias (EuropaBio), Federación europea de asociaciones de empresas dedicadas a la gestión de residuos (FEAD), Grupo de enlace de las industrias europeas mecánicas, eléctricas, electrónicas y del metal (ORGALIME), Comité para la UE de la Cámara de Comercio Americana en Bélgica, Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de la Unión Europea y Comité General de la Cooperación Agrícola de la UE (COPA/COGECA), Red para la investigación de tecnologías medioambientales relacionadas con la rehabilitación de suelos contaminados (CLARINET), Comité Europeo de Seguros (CEA), Federación Bancaria Europea (FBE), Asociación internacional de productores de gas y petróleo (OGP), Asociación de industrias europeas del petróleo (EUROPIA), Unión Petrolera Europea Independiente (UPEI), Federación internacional de armadores de petroleros contra la contaminación (ITOPF), Asociación europea de juristas por el medio ambiente (EELA), Federación Europea de la Propiedad (FEP), Foro Atómico Europeo (FORATOM).

Se organizaron (cinco) reuniones con los Estados miembros, con los países en proceso de adhesión, con las ONG ecologistas, con representantes industriales y con autoridades locales y regionales.

También se solicitaron comentarios tras la publicación del documento de trabajo en la página que mantiene la Dirección General de Medio Ambiente en Internet.

Bélgica, Dinamarca, Francia y Países Bajos han enviado sus comentarios por escrito. También lo ha hecho Polonia. Cuatro ONG ecologistas [BirdLife International, Oficina de Política Europea (EPO) del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Oficina Europea del Medio Ambiente (OEMA) y Amigos de la Tierra-Europa) han enviado comentarios comunes. También presentaron comentarios comunes la Asociación de armadores de la Comunidad Europea (ECSA), la Cámara internacional de la marina mercante (ICS) y la Asociación internacional de armadores de petroleros independientes (INTERTANKO). Además, enviaron comentarios las siguientes partes interesadas: Asociación francesa de empresas privadas (AFEP-AGREF); AVENTIS; Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI); Lucas BERGKAMP (prof. y socio, HUNTON & WILLIAMS); Federación europea de intermediarios de seguros (BIPAR); British Nuclear Fuels Plc (BNFL); Confederación de la Industria Británica (CBI); Comité Europeo de Seguros (CEA); Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP); Consejo Europeo de la Industria Química (CEFIC); Asociación Europea del Cemento (CEMBUREAU); Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE); Organización europea de empresas transitorias (CLECAT); Coordinadora de asociaciones para la protección del medio ambiente y de los derechos de consumidores y usuarios (CODACONS); Asociación europea de la industria del carbono y del grafito (ECGA); Asociación europea de juristas por el medio ambiente (EELA); Federación europea de asociaciones de consultoría técnica (EFCA); Organización europea de terratenientes (ELO); Federación Europea de la Propiedad (FEP); Grupo Medioambiental – Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT); Asociación del sector de servicios medioambientales (ESA); Unión de la Industria Eléctrica (EURELECTRIC); Asociación de Institutos Geológicos de la Unión Europea (EuroGeoSurveys); Asociación europea de industrias mineras (EUROMINES); Asociación de industrias europeas del petróleo

(EUROPIA); Federación Bancaria Europea (FBE); Federación europea de asociaciones de empresas dedicadas a la gestión de residuos (FEAD); Federación de la Industria Europea de la Construcción (FIEC); Asociación del sector de servicios financieros y de arrendamientos (FLA); Foro Atómico Europeo (FORATOM); Freshfields Bruckhaus Deringer; Confederación de empresas de Irlanda (IBEC); Fondo Internacional para la Conservación Animal (IFAW); Instituto de Directores de Empresa (IoD); Federación internacional de armadores de petroleros contra la contaminación (ITOPF); Industriellenvereinigung (IV); Leaseurope; Confederación de empresas de Francia (MEDEF); Unión nacional de agricultores de Estados Unidos (NFU); Red de investigación en relación con el suelo contaminado por actividades industriales en Europa (NICOLE); NIREX Ltd; Nordic Family Forestry; Asociación internacional de productores de gas y petróleo (OGP); Marta RUIZ (abogada); Sociedad de fabricantes y comerciantes de automóviles (SMMT); Suez; Syngenta International; Thames Water ; Teollisuuden Voima (TVO); Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME); Unión Europea de Promotores y Constructores (UEPC); Unión de industrias químicas (UIC); Asociación británica de juristas por el medio ambiente (UKELA) (con comentarios independientes por parte del grupo de trabajo específico del derecho escocés); Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE); Verband der Chemischen Industrie (VCI); Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW); Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA); Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ); Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI).

Resumen de las principales opiniones de las partes interesadas

Las principales opiniones de las partes interesadas pueden resumirse de la forma siguiente⁶⁰:

Estados miembros

- En conjunto, la confianza en los mecanismos del derecho público ha sido bien acogida, aunque se han expresado algunos reparos al hecho de que finalmente se haya optado por no contemplar la responsabilidad civil ni los daños tradicionales.
- Se ha subrayado la necesidad de que el régimen jurídico sea lo más preciso posible, incluidas sus definiciones.
- Se ha destacado la necesidad de velar por la plena aplicación del principio de que “quien contamina, paga” y la importancia de tener debidamente en cuenta el nuevo papel que han de desempeñar las autoridades públicas en relación con los “daños huérfanos” (es decir, cuando el causante de la contaminación no puede pagar la reparación del daño), concretamente en relación con las consecuencias económicas que estos puedan tener para aquellas.
- Se ha puesto de relieve la situación concreta del propietario u ocupante de los terrenos afectados por daños ambientales causados por un tercero.
- Se ha expresado preocupación por las propuestas que se alejan del terreno ambiental, que tocan cuestiones más bien relacionadas con el derecho de sociedades o el procedimiento civil.

⁶⁰ El texto íntegro de los escritos recibidos (en principio en su idioma original), para los que no se ha solicitado confidencialidad, se encuentra en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

- Se ha hecho referencia a la necesidad de clarificar la relación con los convenios internacionales; además, se han mencionado distintas iniciativas de ámbito internacional en el campo de la responsabilidad civil, subrayándose la necesidad de que la Comisión reflexionase sobre estos temas a la luz de las mismas.
- Se han expresado algunas dudas con respecto a la inclusión de las pérdidas provisionales.
- El futuro régimen comunitario no debe impedir a los Estados miembros adoptar medidas más exigentes.

Países en proceso de adhesión

- En conjunto, las propuestas que contiene el documento de trabajo no han suscitado objeciones; algunos de los comentarios recibidos sugieren incluso que las propuestas deberían tener mayor alcance.
- Se ha expresado cierta inquietud con respecto a las posibles consecuencias económicas para las autoridades públicas.

Asociaciones industriales y profesionales

Si bien la industria considera positivo que no se tengan en cuenta los daños tradicionales (daños personales y materiales) y que no se otorgue a las ONG capacidad de acción directa contra los operadores, se han repetido las mismas inquietudes ya expresadas en el pasado. La industria:

- insiste en que es imprescindible una redacción clara y precisa de las disposiciones en general y de las definiciones en particular;
- se opone con carácter general a cualquier atenuación o inversión de la carga de la prueba;
- se opone con carácter general a la responsabilidad solidaria;
- desea que la responsabilidad objetiva se circunscriba a un número limitado de actividades (algunos representantes industriales consideran que no hay ningún motivo para que la responsabilidad se determine en función de otra cosa que no sea la demostración de culpa);
- insiste en que debe ser posible alegar el cumplimiento de un permiso/estado actual de la técnica/riesgo de desarrollo como circunstancia eximente o atenuante;
- se opone con carácter general a que se otorgue cualquier clase de privilegio a las ONG en lo que respecta al acceso a la justicia;
- está preocupada por las dificultades relativas a la evaluación de los daños ambientales;
- está preocupada por las dificultades que los operadores puedan encontrar para obtener una cobertura de seguro apropiada, aunque considera positivo que no se confiera carácter obligatorio a las garantías financieras;

- invita a la Comisión a tener en cuenta los convenios internacionales vigentes en los ámbitos relevantes (por ejemplo, la contaminación por hidrocarburos o los daños nucleares); y
- está preocupada por el uso de técnicas de valoración económica.
- La industria también está preocupada por las nuevas propuestas que contiene el documento de trabajo con respecto a la “penetración del velo corporativo”.

Organizaciones ecologistas no gubernamentales

- Se considera positiva la intención de la Comisión de presentar una propuesta legislativa con prontitud, pero existe el temor de que no sea lo suficientemente ambiciosa. Más concretamente, los comentarios de las ONG ecologistas apuntan en las siguientes direcciones:
- En general, sugieren una amplia revisión del enfoque minimalista utilizado en el documento de trabajo a fin de tener en cuenta las últimas novedades en el ámbito de los organismos modificados genéticamente (OMG), la política integrada de productos (PIP), la revisión de la política comunitaria en el ámbito de los productos químicos peligrosos y la necesidad de profundizar en el desastre del petrolero Erika.
- Consideran que el alcance de la responsabilidad objetiva es demasiado limitado (deberían contemplarse todas las actividades potencialmente peligrosas o, como mínimo, las actividades que han enumerado en sus comentarios).
- Insisten en que deberían contemplarse los daños causados a la biodiversidad fuera de los parajes protegidos y también los daños causados en parajes protegidos por los convenios internacionales suscritos por la Comunidad y los Estados miembros. La responsabilidad también debería aplicarse a las especies protegidas por la legislación nacional y a todo tipo de parajes protegidos a nivel nacional y subnacional. La responsabilidad debería aplicarse a todas las aves protegidas por la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Consideran que, si ha de mantenerse la distinción entre responsabilidad objetiva y basada en la culpa, es imprescindible que el régimen de responsabilidad basada en la culpa se extienda también a la contaminación de las aguas como consecuencia de actividades que puedan estar clasificadas como no peligrosas (en el caso, por ejemplo, de la contaminación causada por lodos de alcantarillado o aguas residuales).
- Insisten en que debería contemplarse la contaminación del suelo que sea nociva para el medio ambiente y potencialmente nociva para la salud humana.
- Consideran que deberían incluirse los daños tradicionales.
- Solicitan que los umbrales de importancia se rebajen de forma sustancial para que el futuro régimen pueda aplicarse a casos que se ubican entre lo trivial y lo sensacionalista.
- Piden a la Comisión que busque soluciones para los daños históricos, sobre todo en el caso de los suelos contaminados.

- Recomiendan que el “cumplimiento de un mandato público” no permita que las actividades bajo licencia o autorización queden exentas de responsabilidad, incluidos los cultivos transgénicos comerciales.
- Consideran positiva la responsabilidad solidaria en los casos en que no es viable la imputación proporcional.
- Consideran positiva la posibilidad de controlar la responsabilidad de las personas físicas y jurídicas mediante garantías financieras.
- Consideran que los ciudadanos y grupos afectados deben tener capacidad legal para emprender acciones legales directas contra los operadores, al menos en ciertos casos; que deberían existir facilidades económicas adecuadas para los ciudadanos (por ejemplo, reducción de las costas judiciales y de las reclamaciones por daños y perjuicios) que presenten demandas contra los causantes de la contaminación, sobre todo en los casos en los que puedan producirse daños inminentes.
- Recomiendan que la garantía financiera sea obligatoria en el ámbito comunitario.
- Consideran positivas en general las condiciones para la reparación de los daños.
- Consideran que debería atenuarse la carga de la prueba.
- Una ONG también recomienda que las técnicas de valoración monetaria utilizadas cuando no sea posible una reparación comparable incluyan técnicas preferentes; también apoya un régimen retroactivo.

Autoridades locales y regionales

- Se ha expresado preocupación por el hecho de que se impongan a las autoridades públicas obligaciones muy exigentes en la aplicación del régimen, sobre todo cuando no se pueda responsabilizar de la contaminación a nadie.
- También se ha expresado cierta inquietud por el hecho de que la actuación de las autoridades públicas pueda ser puesta en tela de juicio por entidades cualificadas.

Las propuestas que contiene el documento de trabajo se han revisado en función de los comentarios realizados por las partes interesadas.

A este respecto cabe realizar las siguientes observaciones (en el orden que siguen los artículos en la propuesta):

- El concepto de “actividades profesionales y comerciales” se ha reemplazado por el de “actividades ocupacionales”, para asegurar una mayor claridad en el ámbito de aplicación.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que podría interpretarse que el concepto de “actividades profesionales y comerciales” no comprende las actividades sin ánimo de lucro realizadas en el curso de una actividad ocupacional ni las actividades ocupacionales realizadas por empresas u organismos públicos, cuando la intención es abarcar también este tipo de actividades.

- Se ha clarificado la relación con los convenios internacionales.

Este cambio tiene su origen en la recepción de una solicitud para que se aclarase la relación entre los ámbitos internacional y comunitario. Se han enumerado los convenios internacionales relacionados con la aplicación de la Directiva.

- Se ha especificado con más detalle hasta qué punto cabría alegar las instrucciones de las autoridades públicas como circunstancia eximente o atenuante.

Este cambio se debe al comentario de que podría interpretarse que el concepto de “cumplimiento de una orden de la autoridad pública” o “cumplimiento de una medida obligatoria” exime de responsabilidad a las actividades sujetas a permiso o autorización, cuando la intención es que el cumplimiento de la normativa no pueda alegarse como circunstancia eximente o atenuante.

- Ahora los Estados miembros pueden elegir entre la responsabilidad solidaria y una distribución justa y equitativa de la responsabilidad cuando no sea posible realizar tal distribución en función de las mejores pruebas disponibles.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que, en el contexto del derecho público, la responsabilidad solidaria no ha sido siempre la norma aplicada en los Estados miembros.

- Si se dan circunstancias en las cuales se producen demasiados daños al mismo tiempo, ahora los Estados miembros pueden asignarles prioridades (aunque esta flexibilidad no les permite dejar determinados daños sin reparar).

Este cambio tiene su origen en el comentario de que podrían darse circunstancias excepcionales que hay que tener en cuenta.

- Se han revisado las disposiciones relativas a los períodos de prescripción.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que los períodos de prescripción no tienen la misma función en el derecho público que en el contexto de la responsabilidad civil. Ahora queda claro que no existe limitación de tiempo para la posibilidad de que las autoridades competentes adopten u ordenen la adopción de medidas de reparación; por el contrario, sí existe tal limitación en relación con el plazo de que disponen las autoridades competentes para iniciar acciones legales con el fin de lograr la restitución de los costes ocasionados.

- Se han clarificado las funciones y competencias de las autoridades públicas en relación con la aplicación del futuro régimen.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que habría que especificar las circunstancias y condiciones en las cuales estarían obligadas las autoridades competentes a actuar cuando así se les solicite.

- Se han revisado las disposiciones relativas al papel de las ONG y a los procedimientos judiciales de revisión, con el fin de hacerlos más operativos.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que en la práctica no siempre es posible tomar una decisión definitiva con respecto a las medidas de reparación que

deberían adoptarse en el plazo de cuatro meses. Ahora queda claro que las autoridades competentes deben actuar en un plazo razonable, que se corresponda con el debido cumplimiento de los objetivos marcados en la propuesta. Más aún, se establece la obligación de informar en el plazo de cuatro meses a la persona o entidad cualificada que haya solicitado la acción.

- Se restaura el derecho de los Estados miembros a adoptar disposiciones más exigentes.

Este derecho emana directamente del artículo 176 del Tratado, pero, a raíz de las cuestiones planteadas por varias partes interesadas que desconocían esta situación, se repite en la propuesta por razones de claridad jurídica.

- Se han revisado las disposiciones relativas a la aplicación temporal del régimen.

Este cambio tiene su origen en el comentario de que una inversión total de la carga de la prueba podría dar lugar a situaciones injustas. Ahora queda claro que la autoridad competente ha de aportar pruebas convincentes antes de que pueda exigir al operador que rebata las pruebas aportadas.

Además de estos cambios concretos, se han tenido especialmente en cuenta diversos problemas que se pusieron de manifiesto, como la necesidad de mayor precisión y claridad con carácter general, la plena aplicación del principio de que “quien contamina, paga” o el problema de la asegurabilidad.

También se han omitido algunas de las propuestas que contenían los documentos de trabajo. Es el caso de las disposiciones encaminadas a extender la responsabilidad a determinadas personas físicas y jurídicas (“atravesar el velo corporativo”) y de las disposiciones relativas a los procesos judiciales sumarios destinados a evitar la dilapidación de fondos por parte del causante de la contaminación.

Este cambio tiene su origen en la consideración de que esas disposiciones no son absolutamente necesarias –en la medida en que los Estados tengan que adoptar medidas con carácter subsidiario– y, en algunos casos, no tienen precedentes ni en el derecho nacional ni en el comunitario y, por consiguiente, han suscitado objeciones muy serias por interferir con el derecho nacional en materia de procedimiento civil.

Por otra parte, hay que señalar que algunas de las inquietudes que se han expresado carecen de fundamento. Las ONG apuntan que el régimen propuesto no se aplicará a los “productos químicos no clasificados”, pero la propuesta no exige que los productos químicos hayan sido clasificados a escala comunitaria; la legislación comunitaria aplicable⁶¹ exige que los fabricantes de productos químicos, pendientes de clasificación comunitaria⁶², realicen por propia iniciativa una evaluación provisional de las propiedades peligrosas de las sustancias que fabrican y las clasifiquen, etiqueten y envasen en consecuencia. Además, han señalado que no sólo deberían contemplarse los parajes designados en la legislación nacional, sino

⁶¹ Artículo 6 de la Directiva 67/548/CEE del Consejo de 27 de junio de 1967 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, modificada por la Directiva 92/32/CEE del Consejo de 30 de abril de 1992.

⁶² Hasta el momento en que los productos químicos en cuestión se hayan introducido en el Anexo I de la Directiva 67/548/CEE del Consejo y sus modificaciones.

también los designados en medidas reglamentarias de nivel subnacional (regional o provincial). La intención siempre ha sido ésta.

En relación con la base jurídica, el hecho de que la propuesta contenga disposiciones relativas a la revisión judicial no debe afectar a la elección de dicha base, ya que estas disposiciones son meramente accesorias a los objetivos ambientales que se persiguen y es necesario asegurar el correcto funcionamiento del sistema. También hay que señalar que las disposiciones sobre revisión no judicial no pertenecen a ninguno de los ámbitos de acción establecidos en el artículo 65 del Tratado CE, que sólo se refiere a la cooperación judicial en asuntos civiles con implicaciones transfronterizas.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular el apartado 1 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión¹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social²,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones³,

De conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado⁴,

Considerando lo siguiente:

- (1) Actualmente existen en la Comunidad muchos parajes contaminados que presentan importantes riesgos sanitarios y la pérdida de biodiversidad ha sufrido una aceleración radical durante las últimas décadas. La inacción puede acarrear la extensión de la contaminación a otros parajes y una mayor pérdida de biodiversidad en el futuro. La prevención y la reparación, en la medida de lo posible, de los daños ambientales contribuye a la realización de los objetivos y principios establecidos en la política de medio ambiente de la Comunidad, de conformidad con el artículo 174 del Tratado.
- (2) La prevención y reparación de los daños ambientales importantes debe llevarse a cabo fomentando el principio con arreglo al cual “quien contamina, paga”, tal como se establece en el apartado 2 del artículo 174 del Tratado. Uno de los principios fundamentales de esta Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños ambientales, a fin de que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras.

¹ DO C [...] [...], p. [...].

² DO C [...] [...], p. [...].

³ DO C [...] [...], p. [...].

⁴ DO C [...] [...], p. [...].

- (3) Dado que los objetivos de la acción pretendida, a saber, establecer un marco común para la prevención y la subsanación de los daños ambientales a un coste bajo para la sociedad, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, en razón de la dimensión de la acción propuesta y de las implicaciones con otra legislación comunitaria, a saber, la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres⁵, la 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 silvestres⁶, y la 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 aguas⁷, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.
- (4) Conviene definir las nociones que contribuyan a interpretar correctamente y a aplicar el programa facilitado por la presente Directiva. Cuando la noción en cuestión se deriva de otra legislación comunitaria pertinente, es preciso utilizar la misma definición de forma que puedan utilizarse criterios comunes y promoverse una aplicación uniforme.
- (5) La biodiversidad debe asimismo definirse por referencia a las zonas de protección o conservación que se hayan designado en el cumplimiento de la legislación nacional vigente en materia de conservación de la naturaleza. No obstante, deben tenerse en cuenta situaciones específicas para las cuales se contemplen determinadas excepciones en las Directivas comunitarias o en las disposiciones nacionales equivalentes, con respecto al nivel de protección proporcionado al medio ambiente.
- (6) La presente Directiva debe aplicarse, en cuanto a los daños ambientales se refiere, a las actividades ocupacionales que presenten un riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Estas actividades deben identificarse, en principio, por referencia a la legislación comunitaria pertinente que establezca requisitos de regulación, en relación con determinadas actividades o prácticas que entrañen un riesgo potencial o real para el hombre o para el medio ambiente.
- (7) En relación con los daños causados a la biodiversidad, la presente Directiva debe asimismo aplicarse a cualquier actividad ocupacional además de las que ya se ha identificado directa o indirectamente, por referencia a la legislación comunitaria, como actividades que entrañan un riesgo real o potencial para el hombre o para el medio ambiente.
- (8) Hay que tener en cuenta de forma expresa el Tratado Euratom y los convenios internacionales, así como la legislación comunitaria que regula de forma más amplia y rigurosa la realización de cualquiera de las actividades que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Ésta, que no establece reglas adicionales de conflicto de normas cuando especifica las competencias de las autoridades

⁵ DO L 103 de 25.4.1979, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 97/49/CE de la Comisión (DO L 223 de 13.8.1997, p. 9).

⁶ DO L 206 de 22.7.1992, p. 7. Directiva modificada por la Directiva 97/62/CE (DO L 305 de 8.11.1997, p. 42).

⁷ DO L 327 de 22.12.2000, p. 1.

competentes, debe entenderse sin perjuicio de las reglas relativas a la jurisdicción internacional de los tribunales prevista, entre otros, en el Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000 sobre la jurisdicción y el reconocimiento y la aplicación de sentencias en cuestiones civiles y comerciales⁸. No conviene aplicar la presente Directiva a las actividades desempeñadas al servicio de la defensa nacional.

- (9) No es posible subsanar todas las formas de daños ambientales a través del mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz, es preciso que pueda identificarse a un (o más) autor (contaminante), los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por tanto la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, cuando sea imposible asociar los efectos negativos medioambientales a las actividades de ciertos agentes individuales.
- (10) Dado que la prevención y la subsanación de los daños ambientales es una tarea que contribuye directamente a la finalidad de la política medioambiental de la Comunidad, conviene asignar a las autoridades públicas responsabilidades especiales, a fin de garantizar la aplicación y el cumplimiento adecuados del programa establecido en la presente Directiva.
- (11) Con vistas a que el sistema resulte eficaz, la autoridad competente debe adoptar medidas cuando los operadores responsables no adopten o no puedan adoptar las medidas necesarias para evitar daños ambientales o subsanarlos.
- (12) La reparación debe realizarse de manera efectiva, de modo que se cumplan todos los objetivos de la misma. Es preciso definir directrices adecuadas para tal fin, cuya correcta aplicación debe ser supervisada por la autoridad competente.
- (13) Deben establecerse disposiciones apropiadas para estas situaciones cuando se hayan producido varios casos de daños ambientales, de tal forma que la autoridad competente no pueda garantizar que se adopten a la vez todas las medidas de reparación necesarias. En tal caso, la autoridad competente puede decidir las prioridades de reparación de los daños.
- (14) De acuerdo con el principio de quien “contamina paga”, un operador que cause daños ambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas necesarias preventivas o de reparación. Cuando una autoridad competente deba actuar por sí misma o a través de un tercero en lugar de un operador, dicha autoridad debe asegurar que el coste en que haya incurrido se cobre al operador. Procede igualmente que sean los operadores quienes soporten en último término el coste ocasionado por la evaluación de los daños ambientales y, en su caso, por la evaluación del riesgo inminente de que tales daños se produzcan.
- (15) Los Estados miembros deben velar por la adopción de las medidas de prevención o reparación necesarias cuando no pueda aplicarse el principio de quien contamina paga. En estos casos, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones que consideren oportunas, de conformidad con sus respectivos sistemas jurídicos, siempre que con las mismas se asegure la financiación de las medidas preventivas o reparadoras necesarias.

⁸ DO L 12 de 16.1.2000, p. 1.

- (16) En el caso de que un operador haya causado daños importantes a la biodiversidad en el curso de una actividad ocupacional distinta de las que se identifican en la presente Directiva como origen de un riesgo real o potencial para el hombre o para el medio ambiente, dicho operador no debe estar obligado a soportar el coste ocasionado por las medidas preventivas o reparadoras adoptadas de conformidad con la presente Directiva si no se demuestra su culpa o negligencia.
- (17) Deben tenerse en cuenta las situaciones en que los daños en cuestión o la amenaza inminente de daños se deriven de ciertos actos fuera del control del operador o de emisiones o actos explícitamente autorizados, o en que no pueda haberse conocido la naturaleza perjudicial cuando tuvieron lugar el acto o la emisión, o aquellas en que las personas actúen en el marco de sus competencias como administrador judicial y sin ser culpables o cometer negligencia, o en que los operadores cumplan meramente los requisitos reglamentarios impuestos a su actividad. En este contexto, pueden darse situaciones en que se justifique, aunque el operador no deba sufragar los costes de las medidas de prevención o reparación, la exigencia a los Estados miembros de adoptar medidas.
- (18) Los operadores deben sufragar los costes ocasionados por las medidas preventivas cuando las mismas hayan sido adoptadas como una cuestión de principio con vistas al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulen sus actividades, o de los términos de cualquier permiso o autorización.
- (19) Conviene establecer disposiciones apropiadas para tener en cuenta los casos en que varios operadores hayan causado daños, incluyendo la posibilidad de que los Estados miembros dispongan en torno a la responsabilidad conjunta y financiera, o al reparto de la responsabilidad financiera sobre una base justa y razonable.
- (20) Las autoridades competentes pueden exigir la restitución de los costes de las medidas preventivas o reparadoras imputables a un operador, durante un período razonable a partir de la fecha en que se hayan llevado a cabo dichas medidas.
- (21) Resulta necesario asegurar la disponibilidad de medios efectivos de aplicación y cumplimiento, así como la debida salvaguardia de los intereses legítimos de los operadores afectados y otras partes interesadas. Conviene que las autoridades competentes efectúen investigaciones apropiadas y sigan encargándose de tareas específicas que impliquen conocimientos de expertos y la discreción administrativa apropiada, a saber, la obligación de evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas de reparación deben adoptarse.
- (22) Las personas que se hayan visto adversamente afectadas o que puedan verse adversamente afectadas debido a daños ambientales deben poder solicitar a la autoridad competente que adopte medidas. No obstante, la protección del medio ambiente es un interés difuso en el nombre del cual no siempre actúan las personas o no siempre están en condiciones de actuar. Por lo tanto, procede otorgar una condición especial a entidades cualificadas a fin de contribuir a una aplicación efectiva de la presente Directiva.
- (23) A fin de facilitar las peticiones de acción deben establecerse procedimientos apropiados, viniendo obligada la autoridad competente a informar a la parte interesada cuando no sea posible adoptar una decisión en un período o plazo razonable.

- (24) Las personas correspondientes y las entidades cualificadas han de acceder a los procedimientos para examinar las decisiones, los actos o las omisiones de la autoridad competente.
- (25) Cuando un daño ambiental afecte o pueda afectar a varios Estados miembros, dichos Estados miembros deben colaborar con vistas a asegurar una adecuada y eficaz acción reparadora o preventiva, según el caso, con respecto a cualquier daño ambiental.
- (26) Es necesario que los Estados miembros animen a los operadores a utilizar seguros apropiados u otras formas de seguridad financiera, a fin de proteger de forma eficaz las obligaciones financieras al amparo de la presente Directiva.
- (27) Conviene que la presente Directiva no constituya obstáculo para los Estados miembros para mantener o adoptar disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y la reparación de daños ambientales, así como tampoco para adoptar disposiciones apropiadas en relación con situaciones de doble recuperación resultante de una acción concurrente por parte de una autoridad competente al amparo de la presente Directiva y por parte de una persona cuya propiedad se haya visto afectada por los daños.
- (28) Los daños causados antes de la expiración del plazo de transposición de la presente Directiva no deben contemplarse en sus disposiciones, conviniendo que se establezcan las disposiciones apropiadas para cuando no esté claro si la causa de los daños fue o no posterior a la expiración de dicho plazo.
- (29) Los Estados miembros deben poner en conocimiento de la Comisión la experiencia que hayan adquirido en la aplicación de la presente Directiva, de modo que la Comisión tenga elementos de juicio para determinar, teniendo en cuenta las repercusiones en el desarrollo sostenible, si es conveniente proceder a la revisión de la Directiva.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1
Objeto

La finalidad de la presente Directiva consiste en establecer un marco para la prevención y la reparación de los daños ambientales sobre la base de la responsabilidad ambiental.

Artículo 2
Definiciones

1. A efectos de la presente Directiva se entenderá por:
 - 1) “estado básico”, el estado de los recursos y servicios naturales que habrían existido si no se hubiera producido el daño, estimado sobre la base de datos históricos, datos de referencia, datos de control o datos sobre cambios incrementales (como, por ejemplo, el número de animales muertos), solos o combinados, según el caso;
 - 2) “biodiversidad”, los hábitats naturales y las especies relacionadas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE o en los Anexos I, II y IV de la

Directiva 92/43/CEE, o los hábitats y las especies no contemplados en dichas Directivas, cuyas áreas de protección o conservación se hayan designado de conformidad con la legislación de los Estados miembros correspondientes sobre la conservación de la naturaleza;

- 3) “estado de conservación”:
 - a) con respecto a un hábitat natural, la suma de influencias que actúan sobre el mismo y sus especies típicas que puedan afectar a su distribución natural a largo plazo, estructura y funciones, así como a la supervivencia a largo plazo de sus especies típicas, según el caso, en el territorio europeo de los Estados miembros al cual se aplique el Tratado, en el territorio de un Estado miembro o en el medio natural de dicho hábitat;
 - b) con respecto a una especie, la suma de influencias que actúan sobre la misma y sus especies típicas que puedan afectar a su distribución a largo plazo y a la abundancia de sus poblaciones, según el caso, en el territorio europeo de los Estados miembros al cual se aplique el Tratado, en el territorio de un Estado miembro o en el medio natural de dicha especie;
- 4) “costes”, los costes justificados por la necesidad de garantizar una aplicación adecuada y eficaz de la presente Directiva, incluyendo los costes administrativos, jurídicos y de ejecución, los costes de la recopilación de datos y otros costes generales, y costes de seguimiento y supervisión;
- 5) “daños”, el cambio adverso conmensurable en un recurso natural o el perjuicio conmensurable a un servicio de un recurso natural, causados directa o indirectamente por cualquiera de las actividades contempladas en la presente Directiva;
- 6) “amenaza inminente”, un riesgo suficientemente probable de que se produzcan daños ambientales en un futuro próximo;
- 7) “administrador judicial”, la persona nombrada de conformidad con la normativa legal nacional pertinente a efectos de los procedimientos de quiebra, liquidación o similares;
- 8) “recurso natural”, la biodiversidad, el agua y el suelo, incluyendo el subsuelo;
- 9) “operador”, una persona que dirija el desempeño de una actividad contemplada en la presente Directiva, incluyendo al titular de un permiso o autorización para la misma o a la persona que registre o notifique tal actividad;
- 10) “persona”, cualquier persona física o jurídica;
- 11) “contaminación del suelo” o “contaminación del suelo y del subsuelo”, la introducción directa o indirecta, a raíz de la actividad humana, de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo y en el subsuelo, que puedan ser nocivos para la salud humana o para los recursos naturales;
- 12) “medidas de prevención”, las medidas adoptadas tras un suceso, acto u omisión que haya supuesto una amenaza inminente de que se produzcan daños ambientales, con vistas a impedir o minimizar dichos daños;

- 13) “actividad ocupacional”, que incluirá las actividades sin ánimo de lucro y la prestación de servicios al público;
- 14) “entidad cualificada”, una persona que, de acuerdo con unos criterios, establecidos en la legislación nacional, esté interesada en garantizar que los daños ambientales se reparen, incluyendo a órganos y organizaciones cuya finalidad, tal y como quede reflejado en los artículos de sus estatutos, sea proteger el medio ambiente y que cumplan los requisitos especificados por la legislación nacional;
- 15) “recuperación”, el retorno de los recursos naturales y servicios dañados a su estado básico;
- 16) “reparación”, cualquier acción o conjunto de acciones encaminadas a reparar, rehabilitar o reemplazar los recursos naturales y servicios dañados, o a facilitar una alternativa equivalente a los mismos, incluyendo:
 - a) reparación primaria, cualquier acción, incluida la recuperación natural, que restituya los recursos naturales y servicios dañados a su estado básico;
 - b) reparación compensatoria, cualquier acción reparadora que se lleve a cabo en relación con los recursos naturales y servicios en un lugar distinto de aquel en el que se produjo el daño y cualquier acción que se lleve a cabo para compensar las pérdidas provisionales de recursos naturales y servicios que se registren desde la fecha en que se produjo el daño hasta el momento en que los recursos naturales y servicios vuelvan a su estado básico;
- 17) “servicios” (o “servicios de los recursos naturales”), las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público;
- 18) “daño ambiental”:
 - a) daños a la biodiversidad, los daños que afecten grave y adversamente al estado de conservación de la biodiversidad;
 - b) daños de las aguas, los daños que afecten adversamente al estado ecológico, el potencial ecológico y el estado químico de las aguas en cuestión, en tal grado que este estado se deteriore o pueda deteriorarse a partir de una de las categorías definidas en la Directiva 2000/60/CE, con excepción de los efectos adversos en que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE;
 - c) daños del suelo, los daños que ocasionen graves daños posibles o reales contra la salud pública a raíz de la contaminación del suelo o del subsuelo;
- 19) “valor”, la máxima cuantía de bienes, servicios o dinero que una persona esté dispuesta a aportar para obtener un determinado bien o servicio, o la mínima cuantía de bienes, servicios o dinero que una persona esté dispuesta a aceptar para proporcionar un determinado bien o servicio; el valor total de un hábitat o

especie incluirá el valor que las personas obtengan como consecuencia de la utilización directa del recurso natural –por ejemplo, la natación, la navegación o la observación ornitológica–, así como el valor que las personas atribuyan a los hábitats y las especies con independencia de su utilización directa, lo que excluirá las pérdidas de ingresos financieros de personas;

- 20) “aguas”, todas las aguas contempladas en la Directiva 2000/60/CE;
 - 21) “emisión”, la descarga en el medio ambiente de sustancias, preparaciones, organismos o microorganismos.
2. Los daños a la biodiversidad a efectos de la letra a) del punto 18) del apartado 1 no incluirán los efectos adversos derivados de un acto del operador expresamente autorizado por las autoridades competentes de conformidad con disposiciones que apliquen los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, o de conformidad con cualesquiera otras disposiciones de la legislación nacional que tengan efectos equivalentes en relación con hábitats y especies protegidos con arreglo a la legislación nacional en materia de conservación de la naturaleza, pero que no estén contempladas en las Directivas 79/409/CEE o 92/43/CEE, siempre que las mencionadas disposiciones nacionales ofrezcan al menos garantías equivalentes, también en lo que respecta a las medidas compensatorias requeridas.

Los daños a la biodiversidad tampoco incluirán los efectos adversos derivados de un acto del operador expresamente autorizado por las autoridades competentes de conformidad con disposiciones que apliquen el artículo 9 de la Directiva 79/409/CEE o el artículo 16 de la Directiva 92/43/CEE.

Artículo 3 *Ámbito de aplicación*

1. La presente Directiva se aplicará a los daños ambientales causados por el desempeño de alguna de las actividades ocupacionales relacionadas en el Anexo I y a cualquier riesgo inminente de que tal daño se produzca a raíz de alguna de tales actividades.
2. La presente Directiva se aplicará a los daños causados a la biodiversidad por el desempeño de actividades ocupacionales distintas de las relacionadas en el Anexo I y a cualquier riesgo inminente de que tal daño se produzca a raíz de alguna de tales actividades.
3. La presente Directiva no se aplicará a los daños ambientales o a ninguna amenaza inminente de causar estos daños procedentes de un incidente con respecto al cual alguno de los siguientes acuerdos regule la responsabilidad o la compensación:
 - a) el Convenio internacional de 27 de noviembre de 1992 sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de hidrocarburos;
 - b) el Convenio internacional de 27 de noviembre de 1992 para la constitución de un Fondo internacional de compensación de daños causados por la contaminación de hidrocarburos;

- c) el Convenio internacional de 23 de marzo de 2001 sobre responsabilidad civil derivada de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos que sirven de combustible para los buques;
 - d) el Convenio internacional de 3 de mayo de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas;
 - e) el Convenio de 10 de octubre de 1989 sobre responsabilidad civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril y vías fluviales.
4. La presente Directiva no se aplicará a los riesgos nucleares y daños ambientales, ni a la amenaza inminente de tales daños, debidos al desempeño de las actividades contempladas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o bien a un incidente o actividad con respecto a los cuales algunos de los siguientes acuerdos regulen la responsabilidad o indemnización:
- a) la Convención de París de 29 de julio de 1960 sobre la responsabilidad de terceros en materia de energía nuclear y la Convención suplementaria de Bruselas de 31 de enero de 1963;
 - b) la Convención de Viena de 21 de mayo de 1963 sobre responsabilidad civil por daños nucleares y la Convención de Viena de 12 de septiembre de 1997 sobre indemnización suplementaria por daños nucleares;
 - c) el Protocolo conjunto de 21 de septiembre de 1988 relativo a la aplicación de la Convención de Viena y de la Convención de París;
 - d) la Convención de Bruselas de 17 de diciembre de 1971 sobre responsabilidad civil en materia de transporte marítimo del material nuclear.
5. La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de disposiciones más rigurosas del Derecho comunitario que regulen el desempeño de las actividades contempladas en la presente Directiva y sin perjuicio de normas comunitarias que contengan reglas sobre conflictos de jurisdicción.
6. La presente Directiva no se aplicará a los daños ambientales o a la amenaza inminente de tales daños debidos a una contaminación de carácter amplio y difuso, cuando sea imposible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de ciertos operadores individuales.
7. La presente Directiva no se aplicará a actividades cuya única finalidad sea servir a la defensa nacional.
8. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 11, la presente Directiva no concederá a las partes particulares un derecho de indemnización por pérdidas económicas como consecuencia de daños ambientales o de una amenaza inminente de los mismos.

Artículo 4
Prevención

1. Cuando aún no se hayan producido los daños ambientales pero exista una amenaza inminente de que ocurran, la autoridad competente requerirá al operador que adopte las medidas necesarias o adoptará ella misma dichas medidas.
2. Sin perjuicio de otras medidas que pueda exigir la autoridad competente de acuerdo con el apartado 1, los Estados miembros establecerán que, cuando los operadores tengan o debieran tener conocimiento de una amenaza inminente, estos operadores adopten las medidas necesarias para impedir que se produzcan daños ambientales, sin esperar a que la autoridad competente los requiera para ello.
3. Los Estados miembros preverán que, cuando resulte oportuno, los operadores comuniquen la situación a la autoridad competente, y en cualquier caso cuando no desaparezca el riesgo inminente de que se produzcan daños ambientales pese a las medidas preventivas adoptadas por el operador correspondiente.
4. Si el operador incumpliere las obligaciones establecidas en los apartados 1 ó 2, la autoridad competente adoptará las medidas preventivas necesarias.

Artículo 5
Reparación

1. Cuando se hayan producido daños ambientales, la autoridad competente requerirá al operador la adopción de las medidas de reparación necesarias o adoptará ella misma dichas medidas.
2. Si el operador incumple un requerimiento realizado con arreglo al apartado 1, la autoridad competente adoptará las medidas reparadoras necesarias.
3. Las medidas reparadoras necesarias se determinarán de conformidad con el Anexo II.
4. Cuando se hayan producido varios casos de daños ambientales, de manera tal que a la autoridad competente le resulte imposible hacer que todas las medidas reparadoras necesarias se adopten al mismo tiempo, la autoridad competente podrá fijar las prioridades de reparación de los daños.

Para tomar esta decisión, la autoridad competente deberá tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza, alcance y gravedad de cada caso de daños ambientales, así como las posibilidades de recuperación natural.

Artículo 6
Disposiciones adicionales en relación con la prevención y la reparación

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9, los Estados miembros garantizarán que se adopten las medidas preventivas o de reparación necesarias:
 - a) cuando no sea posible identificar al operador causante del daño o que haya provocado la amenaza inminente de causar daño;

- b) cuando sea posible identificar al operador, pero éste no disponga de medios económicos suficientes para adoptar alguna de las medidas preventivas o reparadoras necesarias;
 - c) cuando sea posible identificar al operador, pero éste no disponga de medios económicos suficientes para adoptar todas las medidas preventivas o reparadoras necesarias; o bien
 - d) cuando el operador no esté obligado, de conformidad con la presente Directiva, a sufragar los gastos ocasionados por las medidas preventivas o reparadoras necesarias.
2. Las medidas adoptadas de conformidad con las letras a), b) y c) del apartado 1 se entenderán sin perjuicio de la responsabilidad financiera del operador pertinente al amparo de la presente Directiva, ni de los artículos 87 y 88 del Tratado.

Artículo 7
Recuperación de costes

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 la autoridad competente recuperará del operador que haya causado los daños o haya amenazado de forma inminente con causar estos daños los costes en que haya incurrido en relación con la adopción de medidas preventivas o de reparación al amparo de la presente Directiva.
2. La autoridad competente recuperará asimismo del operador que haya causado los daños o haya amenazado de forma inminente con causar estos daños los costes de evaluar los daños ambientales y, según el caso, los costes de evaluar una amenaza inminente de causar estos daños.

Artículo 8
Imputación de los costes en relación con determinados daños a la biodiversidad

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, en las circunstancias previstas en el apartado 2 del artículo 3, cuando no pueda demostrarse la culpa o negligencia del operador que haya causado daños o haya amenazado con causarlos de forma inminente, dicho operador no estará obligado a sufragar los costes ocasionados por la adopción de medidas preventivas o reparadoras con arreglo a la presente Directiva.

Artículo 9
Excepciones

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, la presente Directiva no contemplará daños ambientales o una amenaza inminente de causar estos daños debidos a:
 - a) un acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección;
 - b) un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible;

- c) una emisión o acto permitidos en las leyes y reglamentos aplicables o en el permiso o la autorización expedidos al operador;
 - d) emisiones o actividades que no se hayan considerado perjudiciales de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos y técnicos en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad.
2. Las letras c) y d) del apartado 1 no se aplicarán si el operador ha actuado con negligencia.
 3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, no se exigirá a un operador que sufrague el coste de las medidas preventivas o de reparación adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando los daños ambientales o la amenaza inminente de causarlos se deriven:
 - a) de un acto realizado con la intención de causar daño por un tercero, habiéndose producido el daño o la amenaza inminente en cuestión a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas;
 - b) del cumplimiento de una orden, instrucción u otra medida obligatoria o vinculante, dictada por una autoridad pública.
 4. Cuando el operador sea una persona que actúe en su calidad de administrador judicial, tal persona no estará obligada personalmente a sufragar los costes derivados de la prevención o reparación con arreglo a la presente Directiva, en la medida en que dicha persona actúe de conformidad con las disposiciones nacionales pertinentes que rijan los procedimientos de quiebra, liquidación o similares, y no se demuestre su culpa o negligencia.

Artículo 10

Imputación de los costes en relación con determinadas medidas preventivas

1. Los Estados miembros velarán por que los operadores sufraguen en toda circunstancia cualquier coste ocasionados por la adopción de medidas preventivas, cuando dichos operadores hubieran debido adoptar tales medidas en cualquier caso, en cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulen sus actividades, incluidos los términos de cualquier permiso o autorización.
2. El artículo 4 no se tendrá en cuenta en lo que respecta a la definición de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas contempladas en el apartado 1.

Artículo 11

Imputación de los costes en casos con varios responsables

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, cuando la autoridad competente sea capaz de establecer con un grado suficiente de probabilidad que los mismos daños han sido causados por las acciones u omisiones de varios operadores, los Estados miembros podrán determinar que la responsabilidad económica de los operadores por esos daños sea solidaria o se reparta de forma equitativa y razonable entre todos los operadores.

2. Los operadores que sean capaces de establecer la parte del daño que corresponda a sus actividades, sólo estarán obligados a sufragar los costes imputables a esa parte del daño.
3. La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de las disposiciones eventualmente vigentes de acuerdo con la legislación nacional en materia de derecho a compartir responsabilidades o del derecho a recurrir.

Artículo 12
Limitación del periodo para la recuperación

La autoridad competente podrá incoar procedimientos de recuperación de los costes contra el operador que haya causado los daños o haya amenazado de forma inminente con causarlos, en relación con las medidas adoptadas de conformidad con la presente Directiva, durante un período de cinco años a partir de la fecha en que las medidas en cuestión se hayan llevado a cabo.

Artículo 13
Autoridad competente

1. Los Estados miembros designarán a una autoridad competente o a las autoridades competentes responsables de cumplir las obligaciones contempladas en la presente Directiva.

Si un Estado miembro decide no conferir a la autoridad competente la atribución necesaria para adoptar decisiones vinculantes o para hacer cumplir tales decisiones, dicho Estado miembro velará por que exista un tribunal u otro órgano público independiente e imparcial, con jurisdicción para adoptar y hacer cumplir tales decisiones.

2. Independientemente de si la autoridad competente, un tribunal u otro órgano público independiente o imparcial adopta una decisión contemplada en el párrafo segundo del apartado 1, la obligación de establecer qué operador ha causado los daños o ha amenazado de forma inminente con causarlos, de valorar la importancia de los daños y de determinar qué medidas de reparación deben adoptarse de acuerdo con el Anexo II recaerá en la autoridad competente.
3. Los Estados miembros velarán por que la autoridad competente realice investigaciones apropiadas para cumplir sus obligaciones al amparo de la presente Directiva, independientemente de las peticiones anteriores de acción presentadas en virtud del artículo 14.

A tal efecto, la autoridad competente podrá exigir al operador correspondiente que facilite todos los datos e informaciones que se precisen para llevar a cabo tal investigación.

Los Estados miembros especificarán los procedimientos pormenorizados con arreglo a los cuales la autoridad competente podrá exigir tales datos e informaciones.

4. Los Estados miembros velarán por que la autoridad competente pueda facultar o requerir a terceros para que lleven a cabo las medidas preventivas o reparadoras necesarias.
5. Toda decisión adoptada en virtud de la presente Directiva, que imponga medidas preventivas o de reparación, declarará los motivos exactos en los que se base. Esta decisión se notificará inmediatamente al operador en cuestión, que al mismo tiempo será informado de los recursos a su alcance en virtud de las leyes vigentes en el Estado miembro en cuestión y de los plazos en los que deban interponerse dichos recursos.

Artículo 14 *Solicitud de acción*

1. Sin perjuicio de las investigaciones iniciadas por la autoridad competente a iniciativa propia, las personas adversamente afectadas o que puedan verse adversamente afectadas por daños ambientales y entidades cualificadas podrán formular a la autoridad competente observaciones relativas a incidentes de daños ambientales de los cuales tenga conocimiento y podrán solicitar que la autoridad competente adopte medidas al amparo de la presente Directiva.
2. La autoridad competente podrá exigir que la solicitud de acción vaya acompañada de todos los datos e informaciones pertinentes que respalden las observaciones presentadas en relación con los daños ambientales en cuestión.
3. Cuando la solicitud de acción y las observaciones complementarias demuestren, de manera suficientemente plausible, que existe un caso de daño ambiental, la autoridad competente deberá estudiar tales observaciones y solicitudes de acción.
4. La autoridad competente brindará al operador en cuestión la oportunidad de dar a conocer sus opiniones con respecto a la petición de acción y las observaciones adjuntas.
5. La autoridad competente informará, lo antes posible o en todo caso dentro de un plazo razonable teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance y la gravedad de los daños ambientales en cuestión, a la persona o entidad cualificada correspondiente de su decisión de acceder o rechazar la solicitud y de los fundamentos de tal decisión.
6. Cuando la autoridad competente, a pesar de conducirse con la debida diligencia, no pueda adoptar una decisión sobre la conveniencia de actuar o no en el plazo contemplado en el apartado 5, comunicará a la persona o entidad cualificada correspondiente, como máximo en el plazo de cuatro meses desde la fecha en que se solicitó su acción, los pasos y medidas que haya adoptado y pretenda adoptar para asegurar la aplicación de la presente Directiva en un plazo coherente con el debido cumplimiento de los objetivos de la misma.

Artículo 15 *Procedimientos de revisión*

1. Toda persona o entidad cualificada que haya presentado una solicitud de acción de conformidad con lo previsto en la presente Directiva podrá emprender acciones

legales ante un tribunal o cualquier otro órgano público independiente e imparcial, competente para controlar la legalidad procedimental y material de las decisiones, actos u omisiones de la autoridad competente.

2. La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de cualquier norma nacional que exija que se agoten los procedimientos administrativos de revisión antes de recurrir al proceso de revisión judicial.

Artículo 16 *Garantía financiera*

Los Estados miembros fomentarán la utilización de seguros u otras garantías financieras adecuadas por parte de los operadores. Los Estados miembros fomentarán asimismo el desarrollo de seguros adecuados u otros instrumentos y mercados de garantía financiera por parte de los operadores económicos y financieros adecuados, incluidos los servicios financieros.

Artículo 17 *Cooperación entre los Estados miembros*

Cuando un daño ambiental afecte o pueda afectar a varios Estados miembros, dichos Estados miembros colaborarán con vistas a asegurar una adecuada y eficaz acción reparadora o preventiva, según el caso, con respecto a cualquier daño ambiental.

Artículo 18 *Relación con la legislación nacional*

1. La presente Directiva no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más exigentes en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, incluidas la identificación de actividades adicionales que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de la presente Directiva, la identificación de partes responsables adicionales y la imputación de responsabilidades económicas a las partes responsables, según corresponda.
2. La presente Directiva no constituirá obstáculo para la adopción por los Estados miembros de disposiciones adecuadas, como la prohibición de la doble recuperación, en relación con situaciones en las que la misma pueda resultar acciones concurrentes por parte de una autoridad competente de conformidad con la presente Directiva y por parte de una persona cuya propiedad resulte afectada por los daños.

Artículo 19 *Aplicación temporal*

1. La presente Directiva no se aplicará a los daños causados por las actividades desempeñadas antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21. En particular, la presente Directiva no se aplicará a los daños causados por los residuos del vertido que se haya producido legalmente en instalaciones de vertido autorizadas antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21 y por las sustancias

liberadas en el medio ambiente antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21.

2. Cuando la autoridad competente pueda establecer con un grado suficiente de plausibilidad y probabilidad que los daños ambientales los ha causado una actividad que haya tenido lugar después de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21, la presente Directiva se aplicará a menos que el operador pueda establecer que la actividad causante de los daños en cuestión tuvo lugar antes de dicha fecha.
3. El apartado 2 no se aplicará a los operadores que hayan presentado, en un plazo de un año a partir de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21, a la autoridad competente una declaración que determine los daños ambientales que puedan haber causado sus actividades antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 21.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la calidad y la veracidad de la declaración presentada por los operadores.

Artículo 20 *Informes*

Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva el [*fecha (cinco años a partir de la fecha mencionada en el apartado 1 del artículo 22)*] a más tardar. Los informes nacionales incluirán los datos e informaciones mencionados en el Anexo III.

Sobre esta base la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo de forma conjunta con las propuestas que estime oportunas.

Artículo 21 *Aplicación*

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva el 30 de junio de 2005 a más tardar. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión los textos de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva, así como una tabla de correspondencia entre la presente Directiva y las disposiciones nacionales adoptadas.

Artículo 22 *Entrada en vigor*

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Artículo 23
Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el [...]

Por el Parlamento Europeo
El Presidente
[...]

Por el Consejo
El Presidente
[...]

ANEXO I

ACTIVIDADES MENCIONADAS EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 3

- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación¹
- La gestión de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Directiva 84/360/CEE del Consejo de 28 de junio de 1984 relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales² en relación con la liberación a la atmósfera de alguna de las sustancias contaminantes reguladas por la Directiva mencionada.
- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 76/464/CEE del Consejo de 4 de mayo de 1976 relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad³ en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.
- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 80/68/CEE del Consejo de 17 de diciembre de 1979 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas⁴ en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.
- La gestión de instalaciones sujetas a permiso, autorización o registro de conformidad con la 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 aguas⁵ en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.

Nota: Las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE quedarán derogadas el 22 de diciembre de 2013 de conformidad con el artículo 22 de la Directiva 2000/60/CE; a partir del 23 de diciembre de 2013, las disposiciones pertinentes de la Directiva 2000/60/CE surtirán plenos efectos. En consecuencia, la Directiva 2000/60/CE sólo tendrá validez, a efectos de la presente Directiva, a partir de esa fecha.

- La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la valorización y el vertido de residuos y residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades y la gestión posterior al cierre de los vertederos, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Directiva 75/442/CEE del Consejo

¹ DO L 257 de 10.10.1996, p. 26.

² DO L 188 de 16.7.1984, p. 20.

³ DO L 129 de 18.5.1976, p. 23.

⁴ DO L 20 de 26.1.1980, p. 43.

⁵ DO L 327 de 22.12.2000, p. 1.

de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos⁶ y con la Directiva 91/689/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a los residuos peligrosos⁷.

Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la gestión de vertederos de conformidad con la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos⁸ y con la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de diciembre de 2000 relativa a la incineración de residuos⁹.

- La fabricación, utilización, almacenamiento y transporte dentro del perímetro de la misma empresa, o la liberación en el medio ambiente, de sustancias peligrosas de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 67/548/CEE del Consejo de 27 de junio de 1967 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas¹⁰.
- La fabricación, utilización, almacenamiento y transporte dentro del perímetro de la misma empresa, o la liberación en el medio ambiente, de preparados peligrosos de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 1967 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos¹¹.
- La fabricación, utilización, almacenamiento, transporte o liberación en el medio ambiente de productos fitosanitarios o sustancias activas utilizados en estos productos, de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 91/414/CEE del Consejo de 15 de julio de 1991 relativa a la comercialización de productos fitosanitarios¹².
- La fabricación, utilización, almacenamiento, transporte o liberación en el medio ambiente de productos biocidas o sustancias activas utilizadas en estos productos, de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 relativa a la comercialización de productos biocidas¹³.

⁶ DO L 194 de 25.7.1975, p. 39. Directiva modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión de 24 de mayo de 1996 por la que se adaptan sus Anexos IIA y IIB (DO L 135 de 6.6.1996, p. 32).

⁷ DO L 377 de 31.12.1991, p. 20. Directiva modificada por la Directiva 94/31/CE del Consejo de 26 de octubre de 1998 (DO L 168 de 2.7.1994, p. 28).

⁸ DO L 182 de 16.7.1999, p. 1.

⁹ DO L 332 de 28.12.2000, p. 91.

¹⁰ DO P 196 de 16.8.1967, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 2001/59/CE de la Comisión, de 6 de agosto de 2001, por la que se adapta, por vigésima octava vez, al progreso técnico la Directiva 67/548/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO L 225 de 21.8.2001, p. 1).

¹¹ DO L 200 de 30.7.1999, p. 1. Directiva 2001/60/CE de la Comisión, de 7 de agosto de 2001, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de preparados peligrosos (DO L 226 de 22.8.2001, p. 1).

¹² DO L 230 de 19.08.1991, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 2001/103/CE de la Comisión de 29 de enero de 2001 (DO L 313 de 30.11.2001, p. 37).

¹³ DO L 123 de 24.4.1998, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 2001/87/CE de la Comisión de 12 de octubre de 2001 (DO L 276 de 19.10.2001, p. 17).

- El transporte por carretera, ferrocarril, vías fluviales, marítimas o aéreas de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el Anexo A de la Directiva 94/55/CE del Consejo de 21 de noviembre de 1994 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera¹⁴ o en el Anexo de la Directiva 96/49/CE del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril¹⁵ o en la Directiva 93/75/CEE del Consejo de 13 de septiembre de 1993 sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques con destino a los puertos marítimos de la Comunidad o que salgan de los mismos y transporten mercancías peligrosas o contaminantes¹⁶.
- Toda utilización confinada, incluido el transporte, de microorganismos modificados genéticamente, de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 90/219/CEE del Consejo de 23 de abril de 1990 relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente¹⁷.
- Toda liberación intencional en el medio ambiente o transporte de organismos modificados genéticamente de acuerdo con la definición y el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo¹⁸.

¹⁴ DO L 319 de 12.12.1994, p. 7. Directiva modificada por la Directiva 2001/7/CE de la Comisión de 29 de enero de 2001 (DO L 30 de 1.2.2001, p. 43).

¹⁵ DO L 235 de 17.9.1996, p. 25. Directiva modificada por la Directiva 2001/6/CE de la Comisión de 29 de enero de 2001 (DO L 30 de 1.2.2001, p. 42).

¹⁶ DO L 247 de 5.10.1993, p. 19. Directiva modificada por la Directiva 98/74/CE de la Comisión de 1 de octubre de 1998 (DO L 276 de 13.10.1998, p. 7).

¹⁷ DO L 117 de 8.5.1990, p. 1. Directiva modificada por la Directiva 98/81/CE del Consejo de 26 de octubre de 1998 (DO L 330 de 5.12.1998, p. 13).

¹⁸ DO L 106 de 17.4.2001, p. 1.

ANEXO II

REPARACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES

1. INTRODUCCIÓN

En este Anexo se estipulan las normas por las que deberá regirse la autoridad competente a fin de asegurar la reparación de los daños ambientales.

2. OBJETIVOS DE LA REPARACIÓN

- 2.1. La reparación de los daños ambientales, en términos de daños a la biodiversidad y contaminación de las aguas, se consigue cuando se devuelve el conjunto del medio ambiente a su estado básico. De acuerdo con el siguiente punto 3.2.3, este objetivo se logra en principio devolviendo los hábitats, las especies y los servicios de los recursos naturales asociados y las aguas en cuestión que hayan sido dañados a su estado básico y una compensación por las pérdidas provisionales en que se haya incurrido. La reparación se realiza rehabilitando, sustituyendo o adquiriendo el equivalente de los recursos o servicios naturales dañados en el lugar originalmente dañado o en otro diferente.
- 2.2. La reparación de los daños ambientales, en términos de daños para la biodiversidad y contaminación de las aguas, también implica que se elimine todo perjuicio, en su caso, grave para la salud humana, tanto real como potencial.
- 2.3. Cuando la contaminación del suelo o del subsuelo ocasione graves perjuicios para la salud humana o pueda entrañar tal riesgo, se adoptarán las medidas necesarias para controlar, confinar, reducir o eliminar los contaminantes en cuestión, de modo que el suelo contaminado no suponga un riesgo grave para la salud humana, ni real ni potencial, que pueda ser incompatible con el uso actual o con el plausible uso futuro de las tierras. El plausible uso futuro se determinará en función de la normativa sobre usos del suelo que estuviera vigente en el momento de producirse el daño.
- 2.4. Para que se cumpla el objetivo de la presente Directiva también es preciso aplicar medidas de reparación para indemnizar las pérdidas provisionales que se produzcan desde la fecha del daño hasta la fecha de su reparación.

3. REPARACIÓN

3.1. Determinación de opciones de reparación razonables

Determinación de las opciones de reparación primarias

- 3.1.1. La autoridad competente estudiará la opción de la recuperación natural, es decir, sin que intervenga directamente el ser humano para devolver los recursos o servicios naturales dañados a su estado básico.
- 3.1.2. La autoridad competente también estudiará opciones que consistan en acciones directas para devolver los recursos naturales y servicios a su estado básico de forma acelerada.

Determinación de las medidas de reparación compensatorias

- 3.1.3. Por cada opción, la autoridad competente estudiará la adopción de medidas de reparación para compensar la pérdida provisional de recursos naturales y servicios pendientes de recuperación.
- 3.1.4. La autoridad competente se asegurará de que en la reparación compensatoria se tenga en cuenta la dimensión temporal, descontando el valor imputable a los recursos o servicios naturales.
- 3.1.5. En la medida en que sea viable, a la hora de evaluar las medidas de reparación compensatorias, la autoridad competente estudiará primero las acciones que permitan establecer recursos naturales y servicios del mismo tipo y calidad y de valor comparable al que tenían los que sufrieron el daño.
- 3.1.6. A la hora de determinar la escala de las medidas de reparación que permitan establecer recursos naturales y servicios del mismo tipo y calidad y valor comparable al que tenían los que se perdieron, la autoridad competente estudiará la adopción de un criterio de recurso a recurso o de servicio a servicio. Con este criterio, la autoridad competente determina la escala de las acciones de reparación que permitirán establecer recursos naturales y servicios cuantitativamente equivalentes a los perdidos.
- 3.1.7. Si no es posible utilizar el criterio de primera elección, podrán aplicarse técnicas de valoración monetaria del paraje dañado a fin de determinar las medidas de reparación compensatorias que se adoptarán.
- 3.1.8. Si, a juicio de la autoridad competente, es posible valorar los recursos y servicios perdidos, pero no es posible valorar los recursos y servicios de reposición dentro de un plazo o de unos costes razonables, la autoridad competente podrá calcular el valor monetario de los recursos y servicios perdidos y determinar la escala de la acción reparadora que tenga un coste equivalente al valor perdido.

3.2. Elección de las opciones de reparación

- 3.2.1. Una vez que la autoridad competente haya identificado un conjunto razonable de opciones de reparación, evaluará las opciones propuestas basándose, como mínimo, en:
 - 1) el efecto que tendrá cada opción sobre la salud y la seguridad públicas;
 - 2) el coste que supone llevar la opción a la práctica;
 - 3) la probabilidad de éxito de cada opción;
 - 4) la medida en que cada una de las opciones contempladas servirá para prevenir futuros daños, sin que se produzcan daños colaterales; y
 - 5) la medida en que cada una de las opciones contempladas beneficiará a cada componente del recurso o servicio natural;
- 3.2.2. Si es probable que varias opciones proporcionen el mismo valor, se elegirá la menos costosa.

- 3.2.3. A la hora de evaluar las distintas opciones de reparación identificadas, la autoridad competente podrá elegir acciones de reparación primarias que no devuelvan por completo la biodiversidad, las aguas o el suelo a su estado básico. La autoridad competente podrá adoptar esta decisión exclusivamente si compensa los servicios, los recursos o el valor que existían previamente en el paraje primario, como consecuencia de su decisión de aumentar las acciones compensatorias para obtener un nivel similar de servicios, recursos o valor como el que existía previamente. Estas acciones de compensación adicionales se determinarán de conformidad con las normas establecidas en la sección 3.1 y la presente de este Anexo.
- 3.2.4. La autoridad competente invitará al operador a colaborar en la puesta en marcha de los procedimientos establecidos en el presente Anexo, de modo que dichos procedimientos puedan llevarse a cabo de forma adecuada y eficaz. Una de las formas en que puede participar el operador es facilitando todos los datos e informaciones apropiados.
- 3.2.5. Además, la autoridad competente invitará a las personas en cuyas tierras hayan de aplicarse las medidas de reparación a presentar sus observaciones y las tendrá en cuenta.
- 3.2.6. De acuerdo con la evaluación mencionada, la autoridad competente decidirá qué medidas de reparación deberán llevarse a cabo.

ANEXO III

INFORMACIONES Y DATOS MENCIONADOS EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 20

Los informes nacionales mencionados en el apartado 1 del artículo 20 incluirán una lista de casos de daño ambiental y de casos de responsabilidad que se ajusten a lo estipulado en la presente Directiva, cada uno de ellos acompañado de los siguientes datos e informaciones:

- (1) Fecha en que se produjo el daño ambiental y fecha en la que se emprendieron acciones de conformidad con la presente Directiva.
- (2) Código de clasificación industrial de las personas jurídicas responsables.
- (3) Tipo de daño ambiental.
- (4) Costes ocasionados por las medidas de prevención y reparación, de acuerdo con la definición de la presente Directiva:
 - sufragados directamente por los responsables;
 - restituidos por los responsables a posteriori;
 - sin restituir por las partes responsables. (Se especificará el motivo de la falta de restitución.)
- (5) La cuantía de los costes administrativos adicionales ocasionados anualmente a la Administración pública por la creación y gestión de las estructuras administrativas necesarias para aplicar y hacer cumplir la presente Directiva.
- (6) Si se ha planteado un recurso de revisión judicial, ya sea por los responsables o por las entidades cualificadas. (Deberá especificarse la identidad de los demandantes y el resultado del proceso.)
- (7) Resultado del proceso de reparación.
- (8) Fecha de conclusión del proceso.

Los Estados miembros podrán incluir en sus informes cualesquiera otros datos e informaciones que consideren útiles relativos a cuestiones como la deseabilidad de introducir la responsabilidad limitada en ciertos casos, para la correcta valoración del funcionamiento de la presente Directiva. Convendría evaluar en un plazo de tres años la posibilidad de introducir un tope después de la entrada en vigor de la presente Directiva.

FORMULARIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

REPERCUSIONES DE LA PROPUESTA SOBRE LA EMPRESA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)

DENOMINACIÓN DE LA PROPUESTA

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la responsabilidad medioambiental con respecto a la prevención y reparación de daños ambientales.

NÚMERO DE REFERENCIA DEL DOCUMENTO

COM(2002)17

LA PROPUESTA

Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, ¿por qué es necesaria una legislación comunitaria en esta materia y cuáles son sus principales objetivos?

La Comunidad debe actuar para resolver de forma eficaz la contaminación de parajes y la pérdida de biodiversidad en su territorio.

La contaminación de parajes es un problema porque puede entrañar un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, debido a las emisiones de contaminantes a las aguas superficiales o subterráneas, su absorción por las plantas, el contacto directo con las personas y el incendio o explosión de los gases generados en los vertederos. Ya se han detectado unos 300 000 parajes de la Comunidad que presentan contaminación real o potencial¹. No ha sido posible cuantificar los riesgos que entraña esta contaminación, pero los costes asociados a su saneamiento constituyen una indicación de la importancia que tiene el problema. Los cálculos publicados por la Agencia Europea de Medio Ambiente sitúan los costes de limpieza parcial (solo para algunos Estados miembros o regiones y algunos lugares) entre 55 000 y 106 000 millones de euros², entre el 0,6% y el 1,25% del PIB. Es una cifra elevada, pero representa un efecto acumulativo durante muchos años, en lugar de impactos anuales³.

Así, existe un problema medioambiental bastante significativo que en gran parte se debe a que en la mayoría de los Estados miembros acaba de aprobarse la responsabilidad por daños

¹ Management of contaminated sites in Western Europe, AEMA, junio de 2000.

² Austria, 1 500 millones de euros, 300 lugares prioritarios; Flandes, 6 900 millones de euros, costes de limpieza total; Dinamarca, 1 100 millones de euros, costes de limpieza total; Finlandia, 900 millones de euros, costes de limpieza total; Alemania/Bay, 2 500 millones de euros, costes de limpieza total; Alemania/SaA 1 600-2 600 millones de euros, limpieza a gran escala; Alemania/SchH 100 millones de euros, 26 lugares prioritarios; Alemania/Thür, 200 millones de euros, 3 proyectos a gran escala; Italia, 500 millones, 1 250 lugares prioritarios; España, 800 millones, limpieza parcial; Suecia, 3 500 millones, costes de limpieza total; Reino Unido, 13 000-39 000 millones, 10 000 hectáreas de terreno contaminado (de *Management of contaminated sites in Western Europe*, AEMA, junio de 2000).

³ Es preciso indicar que el régimen propuesto, que solo es posible y está asociado a la limpieza de estos lugares, no estará contemplado en la presente propuesta pues estos lugares se han contaminado antes de su aprobación.

ambientales; por ende, es posible que la mayoría de los gastos de limpieza asociados a los lugares contaminados en el pasado acaben pagándose con fondos públicos, pues los contaminantes originales no pueden ser declarados culpables. En el futuro la responsabilidad debería garantizar que quienes contaminan limpian la contaminación o pagan por la limpieza y, con ello, animan a las partes responsables a aplicar medidas de prevención (más) eficaces desde el punto de vista social.

Las reglas de responsabilidad son, por tanto, necesarias para prevenir una mayor contaminación y para garantizar que se aplica el principio de quien contamina paga cuando se da un caso de contaminación en lugar de las medidas de prevención adoptadas.

Sin embargo, la cuestión principal en el presente contexto no es si las reglas de responsabilidad son deseables, después de todo los Estados miembros ya las han promulgado, si bien con diferentes enfoques, sino si es deseable aprobar reglas de ámbito comunitario en lugar de circunscribir la cuestión totalmente al ámbito nacional. Es necesario actuar en el plano comunitario porque:

- No todos los Estados miembros han adoptado una normativa legal para resolver este problema⁴. De este modo, sin una acción comunitaria, es muy difícil garantizar que el principio de que “quien contamina, paga” vaya a aplicarse eficazmente en la Comunidad. Su inaplicación podría perpetuar las pautas de comportamiento ineficiente que han dado lugar a la actual situación de contaminación histórica.
- La legislación específica de la mayoría de Estados miembros no obliga a las autoridades nacionales a asegurarse de que los parajes huérfanos⁵ contaminados tras la entrada en vigor de la legislación se sometan a un saneamiento efectivo⁶. Es decir, la legislación nacional no garantiza la realización del objetivo ambiental: el saneamiento.
- Sin un marco comunitario armonizado, los agentes económicos podrían explotar las diferencias existentes entre los sistemas de los distintos Estados miembros para emplear interpretaciones legales artificiales (por ejemplo, desviar las operaciones de riesgo a empresas jurídicamente diferenciadas e infracapitalizadas, trasladar sus oficinas principales de un punto a otro de la Comunidad para aprovechar las fisuras de la normativa de responsabilidad sin cambiar mucho su conducta preventiva) en la confianza de evitar hacer frente a sus responsabilidades, comportamiento éste que impediría alcanzar los objetivos de la normativa en materia de responsabilidad y causaría el despilfarro de los recursos⁷.

⁴ Entre los países que no disponen de legislación específica sobre parajes contaminados se encuentran Portugal y Grecia.

⁵ Parajes en los que no es posible localizar a los responsables o estos son insolventes.

⁶ Si las autoridades competentes nacionales estuvieran obligadas a sanear los parajes huérfanos, tendrían motivos para poner en marcha mecanismos viables de aseguramiento financiero. De este modo, la obligación no sólo garantiza el saneamiento, sino que además favorece el establecimiento de mecanismos de financiación que están en consonancia con el principio de que quien contamina, paga.

⁷ La ausencia de indicios de un comportamiento de este tipo en EE.UU. (véase el estudio sobre el efecto preventivo de la responsabilidad ambiental en el contexto de la evaluación económica del proyecto de propuesta) puede explicarse por la existencia en ese país de una ley federal armonizada, la cual, al tiempo que da amplia libertad a los estados para resolver sus problemas locales, evita que los diferentes regímenes estatales se perjudiquen unos a otros.

En el caso concreto de la biodiversidad, se siguen desarrollando indicadores sólidos del alcance e importancia de los daños causados y del ritmo al que se vienen sucediendo las pérdidas en los últimos años. No obstante, en la propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible, adoptada por la Comisión Europea el 15 de mayo de 2001, se reconoce que, en las últimas décadas, este ritmo se ha acelerado de forma radical en la Comunidad, convirtiéndose en una de las amenazas más graves o irreversibles para el futuro bienestar de la sociedad europea, lo cual justifica una acción prioritaria.

Los dos principales instrumentos jurídicos de que dispone la Comunidad para la protección de la biodiversidad son las Directivas de hábitats y de aves silvestres⁸. Estas Directivas carecen de disposiciones en materia de responsabilidad que apliquen el principio de que quien contamina paga y que, por lo tanto, fomenten un comportamiento preventivo eficaz por parte de las entidades privadas (y públicas). Actualmente apenas hay Estados miembros que hayan cubierto esta deficiencia imponiendo a las entidad privadas la responsabilidad por los daños a la biodiversidad. Por consiguiente, la acción comunitaria para proteger y restaurar la biodiversidad tiene dos importantes justificaciones: asegurar la utilización de medios eficientes, desde el punto de vista social, para financiar la reparación de los daños causados a la biodiversidad en la Comunidad y, con ello, fomentar una prevención eficaz.

REPERCUSIONES SOBRE LA EMPRESA

¿A quién afecta la propuesta?

¿A qué sectores empresariales?

Empresas que realicen alguna de las actividades siguientes:

- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.
- La gestión de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Directiva 84/360/CEE del Consejo de 28 de junio de 1984 relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales en relación con la liberación a la atmósfera de alguna de las sustancias contaminantes reguladas por la Directiva mencionada.
- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 76/464/CEE del Consejo de 4 de mayo de 1976 relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.
- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la Directiva 80/68/CEE del Consejo de 17 de diciembre de 1979 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas

⁸ 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 la flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p.7) y Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1).

sustancias peligrosas en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.

- La gestión de instalaciones sujetas a un permiso de conformidad con la 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 en relación con el vertido de alguna de las sustancias peligrosas reguladas por la Directiva mencionada.

Nota: Las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE quedarán derogadas el 22 de diciembre de 2013 de conformidad con el artículo 22 de la Directiva 2000/60/CE; a partir del 23 de diciembre de 2013, las disposiciones pertinentes de la Directiva 2000/60/CE surtirán plenos efectos. En consecuencia, la Directiva 2000/60/CE sólo tendrá validez, a efectos de la presente Directiva, a partir de esa fecha.

- La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Las actividades de gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la valorización y el vertido de residuos y residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades y la gestión posterior al cierre de los vertederos, que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Directiva 75/442/CEE del Consejo de 15 de julio de 1975 relativa a los residuos y con la Directiva 91/689/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a los residuos peligrosos.

Estas actividades incluyen, entre otras cosas, la gestión de vertederos de conformidad con la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos y con la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de diciembre de 2000 relativa a la incineración de residuos.

- La fabricación, utilización, almacenamiento, transporte o liberación en el medio ambiente de sustancias peligrosas de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 67/548/CEE del Consejo de 27 de junio de 1967 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas.
- La fabricación, utilización, almacenamiento transporte o liberación en el medio ambiente de preparados peligrosos de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 1967 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos.
- La fabricación, utilización, almacenamiento, transporte o liberación en el medio ambiente de productos fitosanitarios de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 91/414/CEE del Consejo de 15 de julio de 1991 relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.
- La fabricación, utilización, almacenamiento, transporte o liberación en el medio ambiente de productos biocidas de acuerdo con el ámbito de aplicación de la

Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 relativa a la comercialización de productos biocidas.

- El transporte por carretera, ferrocarril, vías fluviales, marítimas o aéreas de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la definición que figura en el Anexo A de la Directiva 94/55/CE del Consejo de 21 de noviembre de 1994 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera o en el Anexo de la Directiva 96/49/CE del Consejo de 23 de julio de 1996 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril o en la Directiva 93/75/CEE del Consejo de 13 de septiembre de 1993 sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques con destino a los puertos marítimos de la Comunidad o que salgan de los mismos y transporten mercancías peligrosas o contaminantes.
- Toda utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 90/219/CEE del Consejo de 23 de abril de 1990 relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente.
- Toda liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo.
- El transporte de organismos modificados genéticamente de acuerdo con el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Además de las empresas mencionadas, todas las demás actividades ocupacionales que puedan causar daños a la biodiversidad (de acuerdo con la definición que figura en el régimen propuesto).

¿Empresas de qué tamaño (cuál es la concentración de PYME)?

Pueden resultar afectadas empresas de todos los tamaños, aunque una determinada empresa sólo se verá afectada en la medida en que sea potencialmente responsable de un daño ambiental. No se conoce con precisión cuál es la concentración de pequeñas y medianas empresas, pero es probable que no sea muy diferente de la que existe en la industria en general.

¿Se encuentran estas empresas en zonas geográficas concretas de la Comunidad?

Aunque bien podría ser las empresas a las que afecta el régimen propuesto se encontrasen presentes en mayor grado de concentración en las zonas de antigua industrialización de la Comunidad, este tipo de empresas se encuentran en todo el territorio de la Comunidad. Hay que señalar que también se verán afectadas empresas no situadas en las zonas de antigua industrialización, sino en zonas marcadas por una rica biodiversidad.

¿Qué tendrán que hacer las empresas para cumplir la propuesta?

Las empresas afectadas por el régimen propuesto deberán sufragar los costes de la reparación y, en determinados casos, de la prevención de los daños ambientales importantes, ya sea de

forma directa (adoptando ellas mismas las medidas necesarias y pagando su realización) o indirecta (reembolsando el coste de las medidas a la autoridad competente que las haya adoptado).

¿Qué efectos económicos puede tener la propuesta?

– *Sobre el empleo*

Es probable que el efecto directo de la propuesta en los niveles globales de empleo sea neutro, como ocurre con la normativa ambiental en general. Por lo que respecta a la distribución sectorial del empleo, es probable que la propuesta produzca con el tiempo un desplazamiento del empleo existente en los sectores relativamente contaminantes y en las firmas menos responsables con el medio ambiente a sectores más limpios y empresas más responsables, lo cual es una tendencia socialmente aconsejable.

– *Sobre la inversión y la creación de nuevas empresas*

En general, es probable que los efectos directos sean parecidos a efectos sobre el empleo anteriormente descritos. No obstante, también es probable que la propuesta fomente la inversión en tecnologías y prácticas preventivas, capaces de generar con el tiempo niveles más eficientes de prevención. De este modo, nuestras sociedades podrían alcanzar altos niveles de protección ambiental utilizando menos recursos, liberando así parte de estos y facilitando un mayor crecimiento.

– *Sobre la competitividad de las empresas*

No es probable que se registren efectos directos notables sobre la competitividad exterior de la industria europea. Esta conclusión se basa en dos argumentos importantes: Primero, es improbable que la propuesta afecte a todas las empresas de un determinado sector de la misma manera. No es probable que las empresas que adopten prácticas preventivas hayan de soportar costes importantes relacionados con la responsabilidad y, por consiguiente, su competitividad internacional permanecerá incólume. En segundo lugar, a pesar de los costes notablemente superiores que ocasionó el Superfondo (otro programa de saneamiento y reparación basado en la responsabilidad) en Estados Unidos, las industrias de este país no han visto afectada su competitividad internacional de manera significativa.

¿Contiene la propuesta medidas que tengan en cuenta la situación específica de la pequeña y mediana empresa (requisitos reducidos o diferentes, etc.)?

No se ha considerado apropiado adoptar este tipo de medidas específicas ya que, en primer lugar, una empresa podría causar un daño ambiental con independencia de su tamaño y, segundo, esta distinción no se contempla en casi ninguna de las Directivas con referencia a las cuales se ha elaborado la lista de actividades que habrán de sufragar los costes de reparación de los daños ambientales.

CONSULTA

Lista de organizaciones que han sido consultadas acerca de la propuesta y resumen de sus principales puntos de vista.

La Comisión Europea adoptó un Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental el 9 de febrero de 2000⁹. El objetivo del Libro Blanco consistía en examinar cómo el principio de quien contamina paga, uno de los principios esenciales medioambientales del Tratado de la CE, puede aplicarse de la mejor forma posible para servir a los objetivos de la política medioambiental comunitaria. En el Libro Blanco se exploran todas las posibilidades que existen para configurar un régimen de responsabilidad ambiental de ámbito comunitario. Tras analizar las distintas vías de acción de que dispone de la Comunidad, la Comisión concluye que la opción más adecuada es una Directiva comunitaria marco sobre esta materia.

Entre los antecedentes del Libro Blanco cabe mencionar el Libro Verde de la Comisión de 1993 (COM(93) 47 final), una audiencia pública conjunta con el Parlamento Europeo ese mismo año, una Resolución del Parlamento en la que éste pide que se elabore una Directiva comunitaria y un Dictamen del Comité Económico y Social, de 1994.

El Libro Blanco ha dado lugar a numerosos comentarios por parte de los Estados miembros y de muy diversas partes interesadas¹⁰. El Libro Blanco ha sido también objeto de sendos dictámenes del Comité Económico y Social¹¹ y del Comité de las Regiones¹². El Parlamento Europeo no ha adoptado una posición oficial con respecto al Libro Blanco¹³. El Consejo de Medio Ambiente también ha debatido la cuestión de la responsabilidad ambiental en sus sesiones de abril y diciembre de 2000¹⁴.

El 25 de julio de 2001, la Dirección General de Medio Ambiente emitió un documento de trabajo en el que establecía los principios en los que podría fundamentarse el futuro régimen. Este documento de trabajo fue enviado a:

- los Estados miembros;
- los Estados del EEE;
- los países en proceso de adhesión;
- determinadas organizaciones internacionales (AELC y PNUMA);
- asociaciones europeas de autoridades locales y regionales [Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)];

⁹ COM(2000) 66 final.

¹⁰ En la siguiente dirección de Internet se han publicado resúmenes de estos comentarios: <http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>.

¹¹ Dictamen de 12 de julio de 2000 (DO C 268 de 19.9.2000, p. 19).

¹² Dictamen de 14 de junio de 2000 (DO C 317 de 6.11.2000, p. 28).

¹³ El 12 de septiembre de 2000, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor adoptó un Dictamen para la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior en relación con el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental (doc. PE 290.139).

¹⁴ Véase la nota de prensa del Consejo nº 486 de 18.12.2000 (documento nº 14668/00).

- ONG ecologistas [Oficina Europea del Medio Ambiente (OEMA), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Greenpeace, BirdLife, Amigos de la Tierra y Amigos de la Naturaleza-Internacional) y asociaciones de consumidores (BEUC) de Europa;
- Federaciones y asociaciones industriales y profesionales de Europa: Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE), Consejo Europeo de la Industria Química (CEFIC), Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP), Red de investigación en relación con el suelo contaminado por actividades industriales en Europa (NICOLE), Asociación Europea de Bioindustrias (EuropaBio), Federación europea de asociaciones de empresas dedicadas a la gestión de residuos (FEAD), Grupo de enlace de las industrias europeas mecánicas, eléctricas, electrónicas y del metal (ORGALIME), Comité para la UE de la Cámara de Comercio Americana en Bélgica, Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas de la Unión Europea y Comité General de la Cooperación Agrícola de la UE (COPA/COGECA), Red para la investigación de tecnologías medioambientales relacionadas con la rehabilitación de suelos contaminados (CLARINET), Comité Europeo de Seguros (CEA), Federación Bancaria Europea (FBE), Asociación internacional de productores de gas y petróleo (OGP), Asociación de industrias europeas del petróleo (EUROPIA), Unión Petrolera Europea Independiente (UPEI), Federación internacional de armadores de petroleros contra la contaminación (ITOPF), Asociación europea de juristas por el medio ambiente (EELA), Federación Europea de la Propiedad (FEP), Foro Atómico Europeo (FORATOM).

Se organizaron (cinco) reuniones con los Estados miembros, con los países en proceso de adhesión, con las ONG ecologistas, con representantes industriales y con autoridades locales y regionales.

También se solicitaron comentarios tras la publicación del documento de trabajo en la página que mantiene la Dirección General de Medio Ambiente en Internet.

Bélgica, Dinamarca, Francia y Países Bajos han enviado sus comentarios por escrito. También lo ha hecho Polonia. Cuatro ONG ecologistas [BirdLife International, Oficina de Política Europea (EPO) del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Oficina Europea del Medio Ambiente (OEMA) y Amigos de la Tierra-Europa) han enviado comentarios comunes. También presentaron comentarios comunes la Asociación de armadores de la Comunidad Europea (ECSA), la Cámara internacional de la marina mercante (ICS) y la Asociación internacional de armadores de petroleros independientes (INTERTANKO). Además, enviaron comentarios las siguientes partes interesadas: Asociación francesa de empresas privadas (AFEP-AGREF); AVENTIS; Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI); Lucas BERGKAMP (prof. y socio, HUNTON & WILLIAMS); Federación europea de intermediarios de seguros (BIPAR); British Nuclear Fuels Plc (BNFL); Confederación de la Industria Británica (CBI); Comité Europeo de Seguros (CEA); Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP); Consejo Europeo de la Industria Química (CEFIC); Asociación Europea del Cemento (CEMBUREAU); Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE); Organización europea de empresas transitorias (CLECAT); Coordinadora de asociaciones para la protección del medio ambiente y de los derechos de consumidores y usuarios (CODACONS); Asociación europea de la industria del carbono y del grafito (ECGA); Asociación europea de juristas por el medio ambiente (EELA); Federación europea de asociaciones de consultoría técnica (EFCA); Organización europea de terratenientes (ELO); Federación Europea de la Propiedad (FEP); Grupo Medioambiental –

Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT); Asociación del sector de servicios medioambientales (ESA); Unión de la Industria Eléctrica (EURELECTRIC); Asociación de Institutos Geológicos de la Unión Europea (EuroGeoSurveys); Asociación europea de industrias mineras (EUROMINES); Asociación de industrias europeas del petróleo (EUROPIA); Federación Bancaria Europea (FBE); Federación europea de asociaciones de empresas dedicadas a la gestión de residuos (FEAD); Federación de la Industria Europea de la Construcción (FIEC); Asociación del sector de servicios financieros y de arrendamientos (FLA); Foro Atómico Europeo (FORATOM); Freshfields Bruckhaus Deringer; Confederación de empresas de Irlanda (IBEC); Fondo Internacional para la Conservación Animal (IFAW); Instituto de Directores de Empresa (IoD); Federación internacional de armadores de petroleros contra la contaminación (ITOPF); Industriellenvereinigung (IV); Leaseurope; Confederación de empresas de Francia (MEDEF); Unión nacional de agricultores de Estados Unidos (NFU); Red de investigación en relación con el suelo contaminado por actividades industriales en Europa (NICOLE); NIREX Ltd; Nordic Family Forestry; Asociación internacional de productores de gas y petróleo (OGP); Marta RUIZ (abogada); Sociedad de fabricantes y comerciantes de automóviles (SMMT); Suez; Syngenta International; Thames Water; Teollisuuden Voima (TVO); Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME); Unión Europea de Promotores y Constructores (UEPC); Unión de industrias químicas (UIC); Asociación británica de juristas por el medio ambiente (UKELA) (con comentarios independientes por parte del grupo de trabajo específico del derecho escocés); Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE); Verband der Chemischen Industrie (VCI); Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW); Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA); Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ); Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI).

Resumen de las principales opiniones de las partes interesadas

Las principales opiniones de las partes interesadas pueden resumirse de la forma siguiente¹⁵:

Estados miembros

- En conjunto, la confianza en los mecanismos del derecho público ha sido bien acogida, aunque se han expresado algunos reparos al hecho de que finalmente se haya optado por no contemplar la responsabilidad civil ni los daños tradicionales.
- Se ha subrayado la necesidad de que el régimen jurídico sea lo más preciso posible, incluidas sus definiciones.
- Se ha destacado la necesidad de velar por la plena aplicación del principio de que “quien contamina, paga” y la importancia de tener debidamente en cuenta el nuevo papel que han de desempeñar las autoridades públicas en relación con los “daños huérfanos” (es decir, cuando el causante de la contaminación no puede pagar la reparación del daño), concretamente en relación con las consecuencias económicas que estos puedan tener para aquellas.

¹⁵ El texto íntegro de los escritos recibidos (en principio en su idioma original), para los que no se ha solicitado confidencialidad, se encuentra en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

- Se ha puesto de relieve la situación concreta del propietario u ocupante de los terrenos afectados por daños ambientales causados por un tercero.
- Se ha expresado preocupación por las propuestas que se alejan del terreno ambiental, que tocan cuestiones más bien relacionadas con el derecho de sociedades o el procedimiento civil.
- Se ha hecho referencia a la necesidad de clarificar la relación con los convenios internacionales; además, se han mencionado distintas iniciativas de ámbito internacional en el campo de la responsabilidad civil, subrayándose la necesidad de que la Comisión reflexionase sobre estos temas a la luz de las mismas.
- Se han expresado algunas dudas con respecto a la inclusión de las pérdidas provisionales.
- El futuro régimen comunitario no debe impedir a los Estados miembros adoptar medidas más exigentes.

Países en proceso de adhesión

- En conjunto, las propuestas que contiene el documento de trabajo no han suscitado objeciones; algunos de los comentarios recibidos sugieren incluso que las propuestas deberían tener mayor alcance.
- Se ha expresado cierta inquietud con respecto a las posibles consecuencias económicas para las autoridades públicas.

Asociaciones industriales y profesionales

Si bien la industria considera positivo que no se tengan en cuenta los daños tradicionales (daños personales y materiales) y que no se otorgue a las ONG capacidad de acción directa contra los operadores, se han repetido las mismas inquietudes ya expresadas en el pasado. La industria:

- insiste en que es imprescindible una redacción clara y precisa de las disposiciones en general y de las definiciones en particular;
- se opone con carácter general a cualquier atenuación o inversión de la carga de la prueba;
- se opone con carácter general a la responsabilidad solidaria;
- desea que la responsabilidad objetiva se circunscriba a un número limitado de actividades (algunos representantes industriales consideran que no hay ningún motivo para que la responsabilidad se determine en función de otra cosa que no sea la demostración de culpa);
- insiste en que debe ser posible alegar el cumplimiento de un permiso/estado actual de la técnica/riesgo de desarrollo como circunstancia eximente o atenuante;
- se opone con carácter general a que se otorgue cualquier clase de privilegio a las ONG en lo que respecta al acceso a la justicia;

- está preocupada por las dificultades relativas a la evaluación de los daños ambientales;
- está preocupada por las dificultades que los operadores puedan encontrar para obtener una cobertura de seguro apropiada, aunque considera positivo que no se confiera carácter obligatorio a las garantías financieras;
- invita a la Comisión a tener en cuenta los convenios internacionales vigentes en los ámbitos relevantes (por ejemplo, la contaminación por hidrocarburos o los daños nucleares); y
- está preocupada por el uso de técnicas de valoración económica.
- La industria también está preocupada por las nuevas propuestas que contiene el documento de trabajo con respecto a la “penetración del velo corporativo”.

Organizaciones ecologistas no gubernamentales

- Se considera positiva la intención de la Comisión de presentar una propuesta legislativa con prontitud, pero existe el temor de que no sea lo suficientemente ambiciosa. Más concretamente, los comentarios de las ONG ecologistas apuntan en las siguientes direcciones:
- En general, sugieren una amplia revisión del enfoque minimalista utilizado en el documento de trabajo a fin de tener en cuenta las últimas novedades en el ámbito de los organismos modificados genéticamente (OMG), la política integrada de productos (PIP), la revisión de la política comunitaria en el ámbito de los productos químicos peligrosos y la necesidad de profundizar en el desastre del petrolero Erika.
- Consideran que el alcance de la responsabilidad objetiva es demasiado limitado (deberían contemplarse todas las actividades potencialmente peligrosas o, como mínimo, las actividades que han enumerado en sus comentarios).
- Insisten en que deberían contemplarse los daños causados a la biodiversidad fuera de los parajes protegidos y también los daños causados en parajes protegidos por los convenios internacionales suscritos por la Comunidad y los Estados miembros. La responsabilidad también debería aplicarse a las especies protegidas por la legislación nacional y a todo tipo de parajes protegidos a nivel nacional y subnacional. La responsabilidad debería aplicarse a todas las aves protegidas por la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Consideran que, si ha de mantenerse la distinción entre responsabilidad objetiva y basada en la culpa, es imprescindible que el régimen de responsabilidad basada en la culpa se extienda también a la contaminación de las aguas como consecuencia de actividades que puedan estar clasificadas como no peligrosas (en el caso, por ejemplo, de la contaminación causada por lodos de alcantarillado o aguas residuales).
- Insisten en que debería contemplarse la contaminación del suelo que sea nociva para el medio ambiente y potencialmente nociva para la salud humana.
- Consideran que deberían incluirse los daños tradicionales.

- Solicitan que los umbrales de importancia se rebajen de forma sustancial para que el futuro régimen pueda aplicarse a casos que se ubican entre lo trivial y lo sensacionalista.
- Piden a la Comisión que busque soluciones para los daños históricos, sobre todo en el caso de los suelos contaminados.
- Recomiendan que el “cumplimiento de un mandato público” no permita que las actividades bajo licencia o autorización queden exentas de responsabilidad, incluidos los cultivos transgénicos comerciales.
- Consideran positiva la responsabilidad solidaria en los casos en que no es viable la imputación proporcional.
- Consideran positiva la posibilidad de controlar la responsabilidad de las personas físicas y jurídicas mediante garantías financieras.
- Consideran que los ciudadanos y grupos afectados deben tener capacidad legal para emprender acciones legales directas contra los operadores, al menos en ciertos casos; que deberían existir facilidades económicas adecuadas para los ciudadanos (por ejemplo, reducción de las costas judiciales y de las reclamaciones por daños y perjuicios) que presenten demandas contra los causantes de la contaminación, sobre todo en los casos en los que puedan producirse daños inminentes.
- Recomiendan que la garantía financiera sea obligatoria en el ámbito comunitario.
- Consideran positivas en general las condiciones para la reparación de los daños.
- Consideran que debería atenuarse la carga de la prueba.
- Una ONG también recomienda que las técnicas de valoración monetaria utilizadas cuando no sea posible una reparación comparable incluyan técnicas preferentes; también apoya un régimen retroactivo.

Autoridades locales y regionales

- Se ha expresado preocupación por el hecho de que se impongan a las autoridades públicas obligaciones muy exigentes en la aplicación del régimen, sobre todo cuando no se pueda responsabilizar de la contaminación a nadie.
- También se ha expresado cierta inquietud por el hecho de que la actuación de las autoridades públicas pueda ser puesta en tela de juicio por entidades calificadas.