



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 18 de septiembre de 2003
(OR. en)**

**Expediente interinstitucional:
2002/0021 (COD)**

**10933/5/03
REV 5 ADD 1**

**ENV 372
IND 98
TRANS 179
ENER 208
AGRI 216
CONSOM 74
ATO 142
CODEC 918**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO

Asunto: Posición común adoptada por el Consejo el 18 de septiembre de 2003 con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de febrero de 2002, la Comisión presentó al Consejo su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales.
2. El Parlamento Europeo emitió su dictamen el 14 de mayo de 2003.

El Comité Económico y Social adoptó su dictamen el 18 de julio de 2002.

El Comité de las Regiones anunció su intención de no emitir dictamen mediante carta de 9 de abril de 2002.

3. El 18 de septiembre de 2003, el Consejo adoptó su posición común de conformidad con el artículo 251 del Tratado.

II. OBJETIVO

El objeto de la Directiva es establecer un marco mediante el cual poder prevenir y reparar el daño ambiental. La propuesta se basa en el principio de que "quién contamina paga": todo operador cuya actividad haya generado daños ambientales o una amenaza inminente de que se produzcan tales daños se considerará responsable desde el punto de vista económico de las medidas preventivas o reparadoras que deban tomarse. Con ello, los operadores se verán impulsados a adoptar medidas y a desarrollar prácticas que minimicen los riesgos de daño ambiental, para así reducir su riesgo de incurrir en responsabilidades financieras.

Las disposiciones institucionales y de procedimiento detalladas sobre la forma de alcanzar los objetivos prescritos se han dejado en gran medida en manos de los Estados miembros, en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

No obstante se han establecido ciertas normas sobre los objetivos de reparación que han de lograrse y sobre cómo elegir las medidas para alcanzarlos, para que los Estados miembros compartan una base común mínima que garantice una aplicación eficaz.

III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN COMÚN

1. Aspectos generales

El ámbito de la Directiva abarca los daños ambientales causados al suelo, a las aguas y a la biodiversidad por actividades profesionales (se prevé una serie de excepciones). No abarca las pérdidas económicas. La Directiva impone a los operadores la obligación de adoptar medidas preventivas, cuando haya una amenaza inminente de daños, y medidas reparadoras, cuando se hayan producido los daños, sufragando el coste de las mismas.

La Directiva distingue entre ciertas actividades profesionales de alto riesgo enumeradas en un anexo, con respecto a las cuales está cubierto todo daño ambiental y a las que se aplica la responsabilidad estricta, y actividades profesionales distintas de las enumeradas, para las que sólo contempla el daño a las especies y hábitats naturales protegidos, si el operador ha incurrido en falta o negligencia.

Además, el texto prevé la posibilidad de que el público interesado solicite a la autoridad que actúe, la cooperación entre Estados miembros en caso de contaminación transfronteriza y el fomento de la creación de instrumentos de garantía financiera. Las disposiciones de esta Directiva no son retroactivas, es decir, no son aplicables a los daños causados antes de su fecha de aplicación.

La Comisión ha aceptado la posición común acordada por el Consejo.

2. Enmiendas del Parlamento Europeo

En la votación de su sesión plenaria del 14 de mayo de 2003, el PE adoptó 48 enmiendas a la propuesta. El Consejo:

a) incorporó a la posición común (totalmente, en parte o su esencia) 26 enmiendas, a saber:

Enmienda 2: se incorporó la intención que anima su segunda parte en el considerando 1, pero no se estimó necesaria la referencia al número concreto de parajes contaminados existentes.

Enmienda 3: el contenido de su primera parte se incorpora en el considerando 2, mientras que no se admite la segunda parte, porque la Directiva, en general, no establece límites para la responsabilidad.

Enmienda 7: el considerando 10 toma en consideración, hasta cierto punto, la última parte de esta enmienda; en cambio, por lo que respecta a la energía nuclear, el Consejo está de acuerdo con la posición manifestada por la Comisión.

Enmienda 10: se incorpora parcialmente en el considerando 13.

Enmienda 14: se ha plasmado en el considerando 22.

Enmiendas 16 y 18: figuran en los considerandos 25 y 30 respectivamente.

Enmienda 21: se contempla, en parte, en el considerando 31, aunque, por lo que respecta al calendario para la revisión de la Comisión, el Consejo prefiere quedarse con un periodo más largo.

Enmienda [93, 94, 23, 90, 95, 96 y 97] sobre definiciones: la mayor parte de esta enmienda se incluye en el artículo 2. En concreto, se han modificado las definiciones de "biodiversidad" (ahora "especies y hábitats naturales protegidos"), "estado de conservación" y "valor" (suprimido) conforme a lo sugerido por el Parlamento Europeo, en ciertos casos con una ligera modificación de redacción. La definición de "daños" se ha simplificado, mientras que la definición de "operador" se amplía conforme a la enmienda. No obstante, el Consejo está de acuerdo con las observaciones de la Comisión en relación con el resto de la enmienda, en particular, por lo que respecta a las definiciones de "biodiversidad" y "operador" y sobre la mención de la "radiación".

Enmienda [85, 99]: parte del fundamento de esta enmienda, relativa a la vinculación entre el ámbito de la Directiva y los acuerdos internacionales, se ha recogido en el apartado 2 del artículo 4 y en los apartados 2 y 3 del artículo 18 (sobre la revisión de la Directiva). Por lo que respecta al resto de la enmienda, el Consejo coincide con los argumentos presentados por la Comisión.

Enmienda 100: en su mayor parte, se ha incorporado en el artículo 5. En cuanto a su parte final, el Consejo no puede aceptar que se imponga a los Estados miembros la obligación de garantizar la adopción de las medidas preventivas en caso de que el operador no lo haga (responsabilidad subsidiaria del Estado). Según el Consejo, la decisión de intervenir debe ser tomada por las autoridades competentes caso por caso.

Enmienda 101: en su mayoría está contemplada en los artículos 6 y 7. En cuanto a la responsabilidad subsidiaria del Estado, la posición del Consejo ya se ha expuesto (véase enmienda 100). El Consejo considera que corresponde a las autoridades competentes decidir, en función de cada caso, si se toman o no medidas reparadoras.

Enmienda 32: El apartado 1 del artículo 6 incorpora lo esencial de dicha enmienda al disponer que el operador actúe sin que se lo pida la autoridad competente.

Enmienda 36: aunque la posibilidad de recuperar los costes de un tercero que haya causado daños no está prevista expresamente en la nueva redacción del apartado 2 del artículo 8, sí que aparece claramente en el artículo 10.

Enmienda [86, 103 y 38]: parcialmente contemplada en el artículo 4, donde se han suprimido de la lista de excepciones los daños causado por actividades "autorizadas" y las ejercidas conforme al "estado de los conocimientos científicos y técnicos", para incorporarlas al artículo 8, relativo a los costes de las medidas preventivas y reparadoras.

El Consejo no añadió en el artículo 4 la referencia al terrorismo por considerar que esta eventualidad estaría contemplada, según el caso, por el término "hostilidades" (de la letra a) del apartado 1 del artículo 4) o por la letra a) del apartado 3 del artículo 8, relativa a los daños causados por terceros. El Consejo considera asimismo que no es necesario añadir una referencia específica a las "buenas prácticas agrícolas y forestales", porque esta cuestión se aborda con mayor acierto en la disposición horizontal de la letra b) del apartado 4 del artículo 8 ("estado de los conocimientos científicos y técnicos"). Por último, no se modificó la frase introductoria del artículo 4 para evitar una ampliación del ámbito de la Directiva.

Enmienda 91: el principio rector de esta enmienda se contempla parcialmente en el apartado 4 del artículo 8. En el caso de las actividades "autorizadas" o ejercidas conforme al "estado de los conocimientos científicos y técnicos", y siempre que el operador demuestre que no incurrió en falta o negligencia, compete al Estado miembro la decisión de permitir que el operador no sufrague los costes de las medidas reparadoras que se hayan tomado de conformidad con la Directiva.

Enmienda 41: parcialmente contemplada en el artículo 9, relativo a la imputación de los costes en caso de varios responsables.

Enmienda 44: contemplada implícitamente en la actual redacción del artículo 13.

Enmienda 47: incorporada en el apartado 2 del artículo 12.

Enmienda 107: la última parte de esta enmienda está incluida en el apartado 1 del artículo 14. Sin embargo, dada la escasa disponibilidad en el mercado de productos adecuados y sus consiguientes dificultades de aplicación, el Consejo no puede aceptar la sugerencia del Parlamento Europeo de imponer gradualmente la obligación de utilizar garantías financieras que cubran las actividades enumeradas en el Anexo III de la Directiva.

Enmienda 52: el fundamento de esta enmienda se contempla en el artículo 15.

Enmienda 63: se incorpora en parte y en su esencia en el preámbulo del Anexo II.

Enmienda 65: su fundamento se contempla en la última frase del apartado 1 del Anexo II.

Enmienda 66: su fundamento se plasma en la primera frase del apartado 2 del Anexo II.

Enmiendas 72 y 74: parcialmente presentes en los apartados 1.2.3 y 1.3.2 (del Anexo II), respectivamente.

- b) no incorporó 22 enmiendas (5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 17, 19, 22, 27, 33, 34, 35, 43, 106, 53, 54, 55, 60, 108, 76) en la Posición común.

En relación con las enmiendas 5, 8, 9, 11, 12, 13, 19, 22, 27, 33, 43, 106, 54, 55, 108 y 76, el Consejo suscribió la posición manifestada por la Comisión. En cuanto a las enmiendas 6, 17, 34, 35, 53 y 60, que fueron total o parcialmente aceptadas por la Comisión pero no incluidas en la Posición común, cabe señalar lo siguiente:

Enmienda 6: no se considera necesario este añadido, dado que el texto del proyecto de Directiva ya ofrece flexibilidad suficiente.

Enmienda 17: el Consejo prefirió no hacer esta modificación, habida cuenta de que los procedimientos de revisión previstos en el artículo 13 ya brindan suficiente cobertura, también en el caso de operadores.

Enmienda 34: no se incluyó esta enmienda sobre responsabilidad de los Estados miembros en caso de daño transfronterizo porque, en general, la posición común no estipula la responsabilidad subsidiaria del Estado, como inicialmente previó la Comisión.

Enmienda 35: esta enmienda sobre limitación de los costes de recuperación no se consideró necesaria, dado que, a tenor del apartado 4 del artículo 4, la Directiva sólo se aplicará a los daños, o amenazas inminentes de daños, cuando sea posible establecer la relación de causalidad ente los daños y las actividades de operadores concretos.

Enmienda 53: dada la existencia de legislación nacional en este ámbito, el Consejo ha preferido mantener el texto propuesto por la Comisión.

Enmienda 60: no se ha aceptado la referencia a la co-incineración en el Anexo III (2) porque, implícitamente, está recogida en el texto actual.

3. Principales innovaciones aportadas por el Consejo

Definiciones: se ha racionalizado el artículo 2, que contiene definiciones. Algunas de ellas se han suprimido y otras fusionado o trasladado al Anexo pertinente (Anexo II Reparación del daño ambiental) sin cambiar sustancialmente la propuesta de la Comisión. No obstante, en relación con la definición de "daño ambiental", el Consejo elaboró una serie de criterios, que ahora se recogen en el Anexo I de la Directiva propuesta, para facilitar la evaluación del carácter "significativo" del daño a las especies y hábitats naturales protegidos.

Excepciones (artículo 4): la Posición común no excluye los daños causados por emisiones o incidentes permitidos por la legislación aplicable o autorizados en permisos o autorizaciones expedidas al operador o los daños causados por emisiones o actividades que no debieran considerarse nocivas con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos del momento en el que se produjo la emisión o se desarrolló la actividad. No obstante, en tales casos, los Estados miembros podrán permitir que el operador no sufrague los costes de las medidas reparadoras adoptadas con arreglo a la presente Directiva si éste demuestra que no incurrió en falta o negligencia (apartado 4 del artículo 8).

Se ha añadido en el artículo 4, relativo a las excepciones, un nuevo apartado en el que se contemplan dos instrumentos internacionales en materia de responsabilidad, en la navegación marítima y en la navegación interior respectivamente, con el fin de que los armadores puedan limitar su responsabilidad con arreglo a la legislación nacional.

Responsabilidad subsidiaria del Estado (apartado 4 del artículo 5 y apartado 3 del artículo 6): se ha modificado la obligación de los Estados miembros de garantizar que se tomen las medidas preventivas o reparadoras necesarias cuando no pueda saberse la identidad del operador responsable, éste incumpla sus obligaciones o no se le exija que sufrague los costes. En tales casos, con arreglo a la Posición común, la autoridad competente podrá decidir si adopta ella misma dichas medidas preventivas o reparadoras. Además, el artículo 6 diferencia entre la actividad reparadora a largo plazo y las respuestas inmediatas. En caso de producirse un accidente, con el fin de limitar o impedir mayores daños, el primer guión del apartado 1 del artículo 6 establece la inmediata contención y eliminación de contaminantes.

Imputación de los costes en caso de varios responsables: el artículo 9 de la Posición común se ha simplificado y deja esta cuestión en manos de los Estados miembros.

Solicitud de acción: el artículo 12 de la Posición común contempla también, con posibles adaptaciones, los casos de amenaza inminente de daño ambiental.

Aplicación temporal: el artículo 17 de la Posición común clarifica dichas disposiciones.

Informes y revisión: se ha añadido en el artículo 18 de la Posición común un nuevo apartado en el que se enumeran algunos de los puntos que la Comisión ha de revisar sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva. Parte del Anexo VI, relativo a la información que ha de aportarse en los informes nacionales, ha pasado a ser facultativa para los Estados miembros.

Por último, se ha cambiado el orden de algunos artículos y se ha reorganizado su contenido (en el caso del artículo 4, añadiendo los Anexos IV y V), sin hacer modificaciones esenciales. El Anexo II (reparación del daño ambiental) y el Anexo III (actividades a que hace referencia el artículo 3 sobre el ámbito de la Directiva) se han hecho más operativos. Los considerandos han experimentado algunos añadidos y cambios en consonancia con los nuevos elementos de la posición común.

IV. CONCLUSIÓN

El Consejo considera que en su posición común, que incorpora las enmiendas mencionadas en el punto III.2.a), ha tomado ampliamente en consideración el dictamen emitido por el Parlamento Europeo en primera lectura. A su juicio, la posición común constituye una solución equilibrada y realista, habida cuenta de los intereses del público y de los operadores y del actual mercado de garantía financiera, que se basa ampliamente en la competencia de los Estados miembros, fijando al mismo tiempo una serie de normas y objetivos comunes para garantizar que éstos últimos puedan alcanzarse en un plazo de tiempo razonable.
