

Bruselas, 18 de julio de 2002

DICTAMEN
del Comité Económico y Social
sobre la
**"Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental
en relación con la prevención y reparación de daños ambientales"**
(COM(2002) 17 final - 2002/0021 (COD))

El 6 de marzo de 2002, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la

" Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales"
(COM(2002) 17 final - 2002/0021 (COD)).

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2002 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 392º Pleno de los días 17 y 18 de julio de 2002 (sesión del 18 de julio de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 63 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

*

* *

1. **Introducción**

1.1. Después de un amplio periodo entre la presentación del Libro Verde¹ y del posterior Libro Blanco², la Comisión ha publicado una propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental en la que se establece el marco jurídico comunitario para la prevención o reparación de daños ambientales. Con ella se pretende, además, dar comienzo a las acciones previstas en el Sexto programa de acción en materia de medio ambiente³, tendentes, entre otras cosas, a hacer aplicable el principio de "quien contamina paga".

¹ Libro Verde de la Comisión de 1993 (COM(93) 47 final). Dictamen CES 226/94 (DO C 133 de 15.5.1994).

² Libro Blanco de la Comisión del 2000 (COM(2000) 66 final). Dictamen CES 803/2000 (DO C 268 de 19.9.2000).

³ Dictamen CES 711/2001 (DO C 221 de 7.8.2001).

1.2. En las últimas décadas se han acelerado los daños a la biodiversidad, tal y como se ha puesto de manifiesto en la propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible⁴, donde se observa que este deterioro puede ser una de las más graves amenazas para el futuro de la naturaleza. Las normas⁵ más importantes para su protección no han surtido el efecto deseado, también debido a la inexistencia de disposiciones en materia de responsabilidad por los daños que se causen en el medio ambiente. Esta situación hace necesaria una norma de ámbito comunitario que restablezca y prevenga los daños ambientales y obligue a sus causantes al pago de los costes de restauración.

1.3. No obstante el reconocimiento de esta necesidad, es preciso destacar las dificultades encontradas para elaborar la presente propuesta, ya que se han tenido en cuenta los intereses contrapuestos que va a regular: por un lado, los intereses generales de protección del medio ambiente, por otro, los particulares de los agentes económicos y también los de las administraciones públicas; aun reconociendo que todos los intereses son legítimos, no hay que obviar la necesidad de que, de una vez por todas, se determine la responsabilidad de cada uno en su ámbito de actuación y competencia.

1.4. No se puede olvidar en este examen que hoy día existen una diversidad de derechos nacionales, de muy diversa naturaleza, que ya están siendo aplicables en la mayoría de los países miembros. Esta situación puede ser un elemento de distorsión en el contenido final de la norma, por lo que es preciso defender una armonización comunitaria, ya que no siempre se consigue una legislación nacional que garantice el saneamiento de las zonas afectadas, que es uno de los objetivos más importantes de la propuesta. Hay otros factores de hecho, como el de que alguno de los daños causados pueda afectar a más de un espacio nacional, en cuyo caso será de aplicación más de una norma legal, pudiendo ocurrir, incluso, que se carezca de normas.

1.5. Se puede decir que la propuesta trata de tener en cuenta todos los intereses concurrentes mediante un equilibrio adecuado entre todos ellos y siempre sobre la base de los objetivos ambientales fijados tanto en el Sexto programa de acción, como en las demás normas comunitarias que componen el acervo medioambiental, así como el contexto socioeconómico en el que se aplican.

1.6. Conviene destacar, antes de hacer cualquier comentario sobre la propuesta, la no inclusión en ésta de los daños tradicionales (daños a las personas y daños materiales), al considerarse que ya están regulados por la acción de responsabilidad civil, de amplia práctica en los Estados nacionales.

⁴ Propuesta de estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible de la Comisión Europea de 15.5.2001.

⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (DO L 206 de 22.7.1992) y Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979).

1.7. Otra omisión destacable es la no inclusión en esta propuesta de la responsabilidad de los OMG cara tanto a la biodiversidad en general como a la salud de los consumidores; las razones que se dan hacen referencia a la existencia de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos⁶; sin embargo, en su ampliación solo cubre los daños causados a los productos no transformados, de forma que no parece ser el instrumento adecuado para tal finalidad, teniendo en cuenta el desarrollo del debate y la reglamentación sobre los OMG⁷.

2. Contenido esencial de la propuesta

2.1. La base jurídica en la que se fundamenta esta propuesta es el art. 175.1 TCE, teniendo en cuenta que su objetivo es de carácter medioambiental, es decir, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

2.2. La propuesta contiene el marco jurídico para la prevención o reparación de los daños ambientales, sobre los siguientes presupuestos:

- Los daños ambientales se han de entender tanto con relación a la biodiversidad, a las aguas, objeto de la Directiva Marco del Agua⁸, como a la contaminación del suelo. En función del principio de “quien contamina paga”, deberá ser el operador que haya causado el daño o se enfrente a un riesgo eminente de producirlo, quien pague los costes de su reparación. No obstante, el art 9 establece una serie de excepciones que eximen de responsabilidad al operador.
- Entre estas excepciones, la propuesta de Directiva recoge la de los daños ocasionados por los operadores que cumplan los permisos o el estado actual de la técnica.
- La solicitud de medidas adecuadas se podrá efectuar por las entidades cualificadas, así como por las personas que tengan interés suficiente, teniendo en cuenta que los recursos ambientales no suelen estar sujetos a derechos de propiedad (la biodiversidad y las aguas).
- Los daños transfronterizos se regulan desde la perspectiva de cooperación entre las autoridades nacionales de los países afectados de forma que se garantice la subsanación del daño en cooperación con el causante del mismo.

⁶ Directiva 85/74/CEE, modificada en 99/34/CE (DO L 141 de 4.6.1999).

⁷ CES 358/02 (DO C 125 de 27.5.2000) y CES 694/02 adoptado el 30.5.2002.

⁸ Directiva 2000/60/CE Marco del Agua – DO L 327 de 22.12.2000.

- Se prevé un doble sistema para llevar a cabo la subsanación de los daños; por un lado, financiada directamente por el autor de los mismos, y por otro, la autoridad competente encarga a un tercero que la efectúe, de forma que se determine al causante o causantes que serán responsables de su pago. En todo caso, se pueden combinar ambos sistemas para conseguir que la reparación sea más efectiva.
- El establecimiento de una garantía financiera faculta el cobro de los gastos para evitar que la insolvencia de los autores impida su reparación.
- Quedan exentos de esta Directiva los daños ambientales ocasionados por los operadores que cumplan los permisos o el estado actual de la técnica.
- Las exenciones previstas para la exoneración de la responsabilidad no serán de aplicación cuando se haya actuado con negligencia, aunque la legislación nacional de los Estados miembros podrá modificar las condiciones de aplicación de la exoneración según sus propias reglas.
- Se determina su carácter no retroactivo, así como un periodo de prescripción para la aplicación de la acción de responsabilidad.
- Se establece una evaluación económica en la que se plantean las principales cuestiones de eficacia, costes y beneficios, incluida la distribución de los costes por los agentes económicos, así como el efecto previsto sobre la competitividad, sobre la prevención, sobre la garantía financiera y sobre la valoración de los daños causados a los recursos naturales.

2.3. De hecho esta propuesta de Directiva excluye en gran medida algunos ámbitos importantes y potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, entre los que cabe citar los daños nucleares, los ocasionados por contaminación de hidrocarburos, los causados por transporte de sustancias nocivas, etc. La Comisión sostiene que la existencia de convenios internacionales que regulan la responsabilidad civil en estas materias y de los cuales la mayoría de los Estados miembros forman parte hacen innecesaria, por el momento, su inclusión en la propuesta.

2.4. Conviene señalar que esta propuesta presenta dificultades en cuanto a la complejidad jurídica del ámbito y de las exenciones de aplicación de la misma. Se debería hacer un esfuerzo para que la redacción fuera comprensible para cualquier persona interesada en su aplicación.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge favorablemente el régimen de responsabilidad ambiental, de carácter objetivo, que trata de prevenir los daños y restablecer la naturaleza a su estado anterior, de forma que se cumpla el principio de que “quien contamine paga”. No obstante, y aun reconociendo el carácter positivo de la norma propuesta, ante el incumplimiento de muchas de las Directivas medioambientales

por los Estados miembros, es preciso plantear algunas consideraciones en línea con nuestros anteriores dictámenes, a fin de mejorar su contenido, especialmente en aquellos temas en los que existen posiciones divergentes entre las organizaciones ambientalistas y los operadores económicos, sobre el ámbito de aplicación y la responsabilidad de los operadores, tanto públicos como privados.

3.2. Respecto al ámbito de aplicación, hay que señalar que solo serán de aplicación a los daños que se produzcan como consecuencia del incumplimiento de las normas ambientales vigentes y enumeradas en el anexo I⁹. No obstante, la inclusión de los daños causados a la biodiversidad plantea algunos problemas añadidos, al quedar limitados a los espacios protegidos por la Red Natura 2000, la Directiva sobre hábitats y la Directiva sobre aves, sin que pueda considerarse que, hoy día, ésta recoja todos los espacios de importancia comunitaria (de hecho la superficie que abarca esta propuesta representa menos del 20% del territorio y las zonas costeras de la UE) Sería conveniente que la Comisión instara a todos los Estados miembros a cumplir la obligación impuesta a tal efecto por la Directiva 92/43/CEE¹⁰.

3.2.1. El CESE considera que es importante precisar la no aplicación de la norma sobre responsabilidad ambiental en base a la existencia de tratados internacionales, ya que no solo se ha demostrado la ineficacia de estos en muchos de los graves accidentes medioambientales ocurridos en fechas recientes en el territorio de la Unión Europea sino que muchos de estos tratados, de carácter sectorial¹¹, o no han entrado en vigor o no han sido ratificados por la mayoría de los países que componen la UE.

3.2.2. La Comisión deberá considerar la necesidad de completar las normas internacionales, cuando se demuestre su ineficacia para cubrir los daños ambientales de la UE, mediante una iniciativa comunitaria, que podría tener cabida en esta propuesta de Directiva.

⁹ Aparecen recogidas 18 Directivas, todas ellas referidas a daños en el agua o en el suelo, así como las relativas a la utilización confinada y la liberación intencional de OMG.

¹⁰ DO L 176 de 20.7.1993.

¹¹ 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.

3.3. Un tema de gran importancia es el referido a los conceptos establecidos en el art. 2. Precisar su contenido evitará dudas en la aplicación de la norma, al limitar la discrecionalidad en su transposición por los Estados miembros. En este sentido, sería conveniente reforzar y aclarar algunas definiciones:

3.3.1. **Biodiversidad:** definida con relación a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE de hábitats naturales y de aves, puede considerarse un concepto bastante limitado. Por ello, la mayoría de las asociaciones consultadas proponen la ampliación a parajes no protegidos cuando los daños alteren un espacio de manera grave o puedan incidir en la salud de los habitantes de la zona¹².

3.3.1.1. En la definición de biodiversidad se debería tener en cuenta la incidencia de los OMG tanto a corto como a largo plazo.

3.3.2. **Entidad cualificada:** corresponde a la persona o entidad que va a participar en la aplicación de la responsabilidad ambiental desde la perspectiva de su interés por el medio ambiente. El CESE entiende que la propuesta limita el reconocimiento de estas entidades desde una doble perspectiva:

- Son los Estados miembros los que establecerán en su legislación los criterios para su reconocimiento.
- Sólo serán reconocidas las entidades de finalidad ambientalista.

3.3.2.1. Entendemos que la existencia de culturas diferentes va a perjudicar a las organizaciones de los países más atrasados medioambientalmente, pero también quedarán fuera organizaciones capacitadas para la defensa del medio ambiente cuyo fin no es, primordialmente, su defensa, como es el caso de los sindicatos y las organizaciones empresariales que, sin embargo, pueden desempeñar un gran papel en la prevención de daños medioambientales.

3.3.3. **Daño ambiental:** se definen tres categorías de daños ambientales:

- daños a la biodiversidad
- daños a las aguas
- daños del suelo.

12

En la Cumbre de Barcelona de 15 y 16.3.2002, el Consejo de Medio Ambiente de 4.3.2000 presentó **La estrategia de desarrollo sostenible**. En las Directrices para el futuro, párrafo 38, se considera que "se debe avanzar en la integración de la protección y conservación de la biodiversidad en todos los sectores y actividades relevantes", así como "la plena puesta en práctica de la red y para la protección, fuera de las zonas acogidas a Natura 2000, de las especies protegidas según las Directivas de hábitats y aves".

3.3.3.1. Mientras que la definición de daños en materia de aguas está recogida de forma clara en la Directiva 2000/60/CE, no ocurre lo mismo con relación a los daños a la biodiversidad y al suelo¹³. Por este motivo, sería conveniente que, en la definición de daños, se concretara de manera limitativa su contenido.

3.4. Una de las finalidades más destacada de la propuesta es la de **prevención** de los daños ambientales, jugando un papel importante la autoridad competente. El problema, ya denunciado por el CESE en varios de sus dictámenes, es la compleja organización administrativa de la mayoría de los países de la UE; la adjudicación de competencias medioambientales a varias autoridades, a veces muy descentralizadas, crea, al menos, confusión a la hora de actuar diligentemente en la prevención.

3.4.1. Para hacer efectiva la finalidad de prevención de la norma, sería conveniente:

- en primer lugar, exigir a los Estados miembros la delimitación de competencias entre las diversas autoridades, de forma clara y nítida para que no se produzcan ni solapamientos ni acumulaciones en las actuaciones entre ellas;
- en segundo lugar, otro de los requisitos para asegurar la intervención administrativa es determinar el procedimiento para la recuperación del coste de las medidas de prevención cuando las realiza la autoridad competente, ya que, en caso contrario, se desplazaría el régimen de responsabilidad del contaminante hacia todos los ciudadanos;
- en tercer lugar, el CESE reconoce la importancia de establecer normas de recuperación de los costes cuando ha actuado la autoridad competente, tanto en la prevención como en la reparación de daños. Por ello, reconociendo la importancia del contenido del art. 7, opina que debería orientarse más con relación al órgano encargado de exigir el cumplimiento de esta responsabilidad (art. 13).

3.5. Para la **imputación** de costes, en el supuesto de que haya varios responsables, se ha optado por un doble sistema: de responsabilidad solidaria o de responsabilidad por cuota. Aunque este doble sistema persiga su adaptación a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, habría que señalar que la delimitación de la cuota en el daño ambiental es difícil de determinar, lo que dificulta la utilización de este sistema en la práctica.

3.5.1. La responsabilidad solidaria frente a varios operadores causantes del daño facilita la acción de responsabilidad ya que no es necesario identificar a cada uno de los operadores, mientras que la acción por cuota es preciso entablarla frente a cada uno de los responsables de la cuota del daño. El CESE considera básicamente la posibilidad de definir un sistema de responsabilidad: la

¹³ Comunicación 16.4.2002 – COM(2002) 179 final "Hacia una estrategia temática para la protección del suelo".

solidaria, puesto que facilita la acción, aunque debería dejarse a los Estados miembros la elección de las condiciones aplicables a los casos concretos.

3.6. Se genera una cierta ambigüedad en la designación de la **autoridad competente**. Si bien es cierto que puede haber distintos órganos competentes en los estados, en función de su organización territorial, también lo es que la acción de responsabilidad civil se sustancia ante la autoridad judicial sin necesidad de especialización en la tramitación de acciones objetivas medioambientales.

3.7. El CESE no puede por menos de reconocer que el establecimiento de una **garantía financiera** para lograr la efectividad de la norma era una de sus solicitudes en el Dictamen sobre el Libro Blanco, aunque la no obligatoriedad de un seguro de responsabilidad ambiental para los operadores que realicen actividades comprendidas en las Directivas del anexo I, tal y como queda redactado el art. 16, puede diluir la efectividad de esta propuesta.

4. **Propuestas de modificación**

4.1. El carácter de norma básica (o mínima) de esta Directiva exige a la Comisión un esfuerzo de claridad y precisión superior a cualquier otra disposición legislativa ya que su finalidad no es únicamente el cumplimiento de las normas medioambientales vigentes y enumeradas en el Anexo I sino prevenir y reparar los daños ambientales que se produzcan en el espacio de la Unión Europea. Para que su aplicación sea uniforme, es necesario que se revisen los conceptos del art. 2.

4.2. La reparación de los daños ambientales es una de las más importantes novedades que incorpora la propuesta de Directiva. Las normas vigentes solo prevén sanciones administrativas que se concretan en multas. La reparación de los daños corresponde al operador causante de los mismos aunque la autoridad competente podrá sustituirle siempre que haya dificultades para su localización. Esta reparación sustitutoria plantea problemas respecto a:

4.2.1. El procedimiento de reparación previsto en el Anexo II establece diversas opciones que permiten, a la autoridad competente, la elección del criterio para llevarla a cabo. El CESE considera que se debería evitar la utilización de un solo criterio, especialmente el referido al menor coste. Debe tenerse siempre en cuenta el criterio de la recuperación al estado anterior al daño de la naturaleza.

4.2.2. La recuperación del coste de la reparación, cuando ésta sea llevada a cabo por la autoridad competente, debe ser uno de los ejes fundamentales de la acción de responsabilidad; en caso contrario, serán los ciudadanos quienes paguen sus costes.

4.2.2.1. No obstante y cuando exista la eximente contemplada en el art. 9.3.b), podría considerarse que la reparación fuese compartida entre la administración y el operador si este hubiera actuado negligentemente.

4.3. La designación de la autoridad competente corresponde a los Estados miembros. Este es uno de los temas que puede incidir de manera particular en la armonización comunitaria. Por ello, consideramos que:

- La responsabilidad de la designación corresponde a los Estados miembros, según las disposiciones competenciales de cada uno de ellos.
- En el supuesto de existir diversos niveles competenciales, deberá quedar clara la competencia de cada una de las autoridades para evitar que se solapen las actuaciones o concurran diversas autoridades.
- La encargada de llevar a cabo las acciones de responsabilidad no es, en todos los países de la Unión Europea, la jurisdicción civil; existen sistemas de intervención de las autoridades administrativas, tramitándose, en este caso, el procedimiento por la vía contencioso-administrativa, que en términos generales es de larga y complicada tramitación. Teniendo en cuenta que ya hay experiencia en la acción civil de responsabilidad por productos defectuosos en la UE, la jurisdicción civil nos parecería la más apropiada para ser declarada como autoridad competente en la acción medioambiental.

4.4. Por lo que respecta a la garantía financiera, el CESE estima que su no obligatoriedad puede generar el incumplimiento de la reparación por insolvencia del operador. La Comisión debería facilitar la concreción de los daños a fin de que las aseguradoras suscribieran las pólizas necesarias a tal fin. No obstante, sería conveniente la creación de Fondos nacionales o territoriales financiados mediante la recaudación por sanciones económicas, previstas para el incumplimiento de las Directivas del Anexo I. De esta forma, las sanciones cumplirían su fin de reparación de los daños ambientales.

4.5. En relación a la no retroactividad de la norma, se plantea el problema de la recuperación de los daños históricos o anteriores. Hay que tener presente, tal y como aparece redactado en el art. 19.2, que lo que determinará el carácter actual o no de los daños será la prueba efectuada por el operador causante de un daño, para demostrar que era anterior a la entrada en vigor de la Directiva, de forma que quedaría fuera del ámbito de su aplicación.

4.6. Por último, conviene resaltar la importancia que tienen los Informes contemplados en el art. 20 y en el Anexo III que los Estados miembros deben realizar. En el plazo de 5 años se podrá valorar:

- La aplicación efectuada
- La necesidad de modificar las normas para dar un carácter temporal al contenido actual de la propuesta.
- La modificación del Anexo I según se desprenda de la aplicación de la Directiva en este plazo.

Bruselas, 18 de julio de 2002.

El Presidente
del
Comité Económico y Social

El Secretario General
del
Comité Económico y Social

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI

*

* *

Nota: Sigue anexo.

ANEXO

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Punto 3.3.1.

Modifíquese de la manera siguiente:

*" **Biodiversidad:** definida con relación a las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE de hábitats naturales y de aves, puede considerarse un concepto bastante nuevo limitado. ~~Por ello, la mayoría de las asociaciones consultadas proponen~~ Antes de ampliar el concepto a parajes no protegidos convendría disponer de la experiencia adquirida con la propuesta de la Comisión. ~~cuando los daños alteren un espacio de manera grave o puedan incidir en la salud de los habitantes de la zona.~~"*

Resultado de la votación

Votos a favor:	19
Votos en contra:	37
Abstenciones:	0

El siguiente texto del Dictamen de la Sección fue rechazado a favor de la enmienda aprobada por el Pleno, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 4.2

Suprimir el punto.

("El sector de la energía nuclear, a diferencia del de los hidrocarburos y las fuentes de energía renovables, está excluido de la disposición de la Directiva y, por lo tanto, recibe un trato preferencial. Las convenciones vigentes que rigen el sector de la energía nuclear no incluyen los daños al medio ambiente y prevén niveles de compensación excepcionalmente bajo en otros casos, no los costes reales. Por consiguiente, el Comité recomienda que se suprima de la Directiva el apartado 4 del artículo 3, que prevé su exclusión.")

Resultado de la votación

Votos a favor de suprimir la frase:	29
Votos en contra:	27
Abstenciones:	4

