

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMISIÓN

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente originados por los residuos

COM(89) 282 final — SYN 217

(Presentada por la Comisión el 1 de septiembre de 1989)

(89/C 251/04)

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, su artículo 100 A,

Vista la propuesta de la Comisión,

En cooperación con el Parlamento Europeo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social,

Considerando que el apartado 3 del artículo 11 de la Directiva 84/631/CEE del Consejo ⁽¹⁾, cuya última modificación la constituye la Directiva 86/279/CEE ⁽²⁾, prevé, en base al artículo 100 del Tratado, una acción comunitaria a fin de determinar las condiciones de aplicación de la responsabilidad civil de los productores por los daños causados por residuos, o de cualquier otra persona que haya de responder de dichos daños, así como para fijar un régimen de seguros;

Considerando que el programa de acción de 1987 de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente ⁽³⁾ prevé que «se ultimarán los trabajos relativos a la responsabilidad civil y seguros relacionados con el traslado transfronterizo de dichos residuos (peligrosos) y se presentarán las propuestas pertinentes» (§ 5.3.6); que asimismo prevé que la Comisión considerará «el alcance de una nueva definición del término «responsabilidad» en materia de medio ambiente» (§ 2.5.5);

Considerando que las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros en lo referente a la responsabilidad por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos podrían dar lugar a flujos artificiales de inversiones y de residuos; que semejante situación falsearía la competencia, afectaría a la libre circulación de mercancías dentro del mercado interior y generaría diferentes grados de protección de la salud, de los bienes y del medio ambiente; que es preciso, pues, aproximar las legislaciones de los Estados miembros en este campo;

Considerando que desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, el artículo 100A constituye, en lugar del artículo 100, la base apropiada del Tratado para la aproximación de las disposiciones nacionales que repercuten en el mercado interior;

Considerando que esta aproximación debe basarse en un nivel de protección elevado tanto en lo que respecta a los daños y a los perjuicios causados al medio ambiente que pueden repararse como en lo concerniente a las condiciones que deban reunirse para poder recurrir a los tribunales;

Considerando que el apartado 1 del artículo 11 de la Directiva 84/631/CEE obliga al productor a adoptar todas las medidas necesarias para proceder o hacer que se proceda a la eliminación de los residuos de manera que se proteja la calidad del medio ambiente;

Considerando que la acción comunitaria en la gestión de los residuos tiene como finalidad reducir al mínimo la producción y controlar sus efectos durante toda la duración del ciclo, desde la producción hasta la eliminación; que contempla todos los tipos de residuos;

Considerando que, por consiguiente, el régimen comunitario de responsabilidad civil en este ámbito no puede limitarse únicamente a los daños y perjuicios causados al medio ambiente que hayan tenido lugar durante el traslado transfronterizo de residuos peligrosos;

Considerando que este régimen presupone el riesgo profesional;

⁽¹⁾ DO nº L 326 de 13. 12. 1984, p. 31.

⁽²⁾ DO nº L 189 de 4. 7. 1986, p. 13.

⁽³⁾ DO nº C 328 de 7. 12. 1987, p. 6.

Considerando que los principios de «quien contamina, paga» y de acción preventiva establecidos en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado sólo serán verdaderamente eficaces en lo referente a la gestión de los residuos si los costes de los daños o de los perjuicios causados al medio ambiente por los residuos se hacen repercutir en el coste de los bienes o servicios que hayan producido dichos residuos, y que, dado el riesgo que supone la existencia misma de los residuos, la responsabilidad objetiva del productor permite resolver el problema de la mejor manera posible;

Considerando que, sin embargo, si los residuos han sido legalmente transmitidos a un eliminador autorizado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE del Consejo (¹), la responsabilidad deberá transferirse a este último;

Considerando que, con el fin de proteger los derechos del perjudicado, el poseedor de los residuos debe poder identificar al productor, so pena de ser considerado él mismo como productor;

Considerando que para que la protección del perjudicado sea eficaz es necesario que éste pueda reclamar la reparación completa a cada uno de los eventuales responsables del mismo daño o de los perjuicios causados al medio ambiente, independientemente de que se determinen las responsabilidades relativas de unos y otros;

Considerando que la protección de las personas y del medio ambiente requiere que la responsabilidad del productor no sea menor por el hecho de que otras personas hayan contribuido a causar el daño o el perjuicio al medio ambiente; que, sin embargo, se podrá tomar en consideración la culpa concomitante del perjudicado para compartir, reducir o suprimir tal responsabilidad;

Considerando que la protección de las personas y del medio ambiente exige la reparación de los daños que hayan comportado muerte o lesiones corporales; que esta reparación debe aplicarse tanto a los daños causados a los bienes como a los perjuicios causados al medio ambiente; que la presente Directiva no obsta al pago del *pretium doloris* y otros daños morales, eventualmente previsto en la ley aplicable en cada caso;

Considerando que conviene prever un plazo de prescripción uniforme para ejercer el derecho al resarcimiento, tanto en interés del perjudicado como del productor;

Considerando que, para garantizar una protección eficaz de las personas y del medio ambiente, no deberá permitirse que ninguna cláusula contractual establezca excepciones a la responsabilidad del productor frente al perjudicado;

Considerando que, dadas las condiciones actuales del mercado, no es oportuno establecer un régimen de seguros obligatorios;

Considerando que deberán elaborarse normas comunitarias para poder reparar los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos cuando no pueda conseguirse una reparación completa,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

1. La presente Directiva se aplicará a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por residuos resultantes de una actividad profesional, a partir del momento de su formación.

2. La presente Directiva no se aplicará

— a los residuos nucleares contemplados en las disposiciones legales nacionales basadas en el Convenio sobre la Responsabilidad Civil en el campo de la energía nuclear (París, 29 de julio de 1960) y en el Convenio que complementa el Convenio anterior (Bruselas, 31 de enero de 1963), así como en los protocolos referentes a dichos Convenios;

— a los residuos y agentes contaminantes contemplados en las disposiciones legales nacionales basadas en el Convenio Internacional sobre la Responsabilidad Civil por los daños causados por la contaminación por hidrocarburos (Bruselas, 29 de noviembre de 1969) y en el Convenio Internacional por el que se crea un fondo internacional de indemnización por los daños causados por la contaminación por hidrocarburos (Bruselas, 18 de diciembre de 1971).

Artículo 2

1. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por

a) «*productor*»: toda persona física o jurídica cuya actividad profesional haya producido residuos, así como toda persona que haya efectuado operaciones de tratamiento previo, de mezcla, o de otro tipo, que hayan provocado un cambio en la naturaleza o la composición de dichos residuos hasta el momento en que se haya originado el daño o los perjuicios causados al medio ambiente;

b) «*residuo*»: toda sustancia u objeto definido como tal en el artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo (²).

c) «*daño*»:

i) el daño causado por muerte o por lesiones corporales;

ii) el daño causado a los bienes;

d) «*perjuicios causados al medio ambiente*»: los atentados importantes y persistentes al medio ambiente ocasionados por una modificación de las condiciones físicas, químicas o biológicas del agua, del suelo y/o del aire siempre que no se consideren daños con arreglo al inciso (ii) de la letra c).

2. En el lugar de la persona definida en la letra a) del apartado 1, se considerará productor de residuos:

a) a la persona que importe residuos en la Comunidad, excepto si estos residuos fueron exportados previa-

(¹) DO nº L 84 de 31. 3. 1978, p. 43.

(²) DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 47.

mente de la Comunidad y si, desde entonces, no han sufrido un cambio sustancial de naturaleza o de composición hasta haber sido de nuevo importados;

- b) a la persona que ejerciera el control efectivo de los residuos cuando se produjo el hecho generador del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente:
- i) si esta persona no está en condiciones de identificar en un plazo razonable al productor definido en el apartado 1;
 - ii) si los residuos transitan por la Comunidad sin haber sufrido un cambio sustancial de naturaleza o de composición antes de que se produjera el hecho generador del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente;
- c) cuando los residuos hubiesen sido regularmente entregados a una instalación, un establecimiento o una empresa autorizados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 75/442/CEE, en el artículo 6 de la Directiva 75/439/CEE del Consejo ⁽²⁾ o en el artículo 9 de la Directiva 78/319/CEE, o bien autorizados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 76/403/CEE del Consejo ⁽³⁾: el responsable de dicha instalación, dicho establecimiento o dicha empresa.

Artículo 3

El productor de los residuos será civilmente responsable de los daños y perjuicios causados al medio ambiente por dichos residuos, independientemente de que exista o no culpa por su parte.

Artículo 4

1. El demandante podrá solicitar judicialmente:
- a) la prohibición o cese del hecho generador del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente;
 - b) el reembolso de los gastos producidos por las medidas de prevención del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente;
 - c) el reembolso de los gastos derivados de las medidas adoptadas para reparar los daños a que se refiere el inciso ii) de la letra c) del apartado 1 del artículo 2;
 - d) la rehabilitación del medio ambiente de forma que éste quede en el estado en que se encontraba inmediatamente antes de producirse los perjuicios al medio ambiente o el reembolso de los gastos derivados de las medidas adoptadas a tal fin;
 - e) la indemnización de los daños.
2. En lo que concierne a la rehabilitación del medio ambiente prevista en la letra d) del apartado 1, el demandante podrá solicitar dicha rehabilitación o el reembolso de los gastos consiguientes, salvo cuando:

- los gastos sean considerablemente más elevados que el beneficio resultante para el medio ambiente de dicha rehabilitación y
- puedan adoptarse medidas alternativas a la rehabilitación por un coste considerablemente menor.

En este último caso, el demandante podrá solicitar que se apliquen tales medidas o el reembolso de los gastos que de ellas se deriven.

3. Los poderes públicos podrán ejercitar ante los tribunales las acciones contempladas en las letras a), b) y d) del apartado 1 en lo referente al perjuicio causado al medio ambiente.

4. Si, de acuerdo con el Derecho de los Estados miembros, las asociaciones colectivas de intereses estuviesen legitimadas para ejercitar ante los tribunales acciones como demandantes, tan sólo podrán solicitar la prohibición o el cese del hecho generador de los perjuicios causados al medio ambiente. No obstante, en el supuesto de que ellas mismas hayan adoptado las medidas contempladas en las letras b) y d) del apartado 1, podrán solicitar el reembolso de los gastos derivados de tales medidas.

5. La presente Directiva no causará perjuicio a las disposiciones nacionales relativas a los daños inmateriales.

6. El demandante deberá probar el daño o los perjuicios causados al medio ambiente y establecer la existencia de una considerable probabilidad de presencia de nexo causal entre los residuos del productor y el daño sufrido o, según el caso, los perjuicios causados al medio ambiente.

Artículo 5

Si, con arreglo a la presente Directiva, fueran varios los productores responsables del mismo daño o de los mismos perjuicios causados al medio ambiente, la responsabilidad de los mismos será solidaria, sin perjuicio de las disposiciones de Derecho nacional relativas al derecho a repetir contra los corresponsables.

Artículo 6

1. De acuerdo con la presente Directiva el productor no será responsable si demuestra que el daño o los perjuicios causados al medio ambiente se deben a un caso de fuerza mayor, con arreglo al Derecho comunitario.
2. El simple hecho de disponer de una autorización de los poderes públicos no eximirá al productor de su responsabilidad.

Artículo 7

1. Sin perjuicio de las disposiciones de Derecho nacional relativas al derecho a repetir, la responsabilidad del productor no se reducirá por el hecho de que el daño o los perjuicios causados al medio ambiente hayan sido originados conjuntamente por los residuos y la intervención de terceros.

2. La responsabilidad del productor podrá reducirse o suprimirse, considerando todas las circunstancias,

⁽²⁾ DO n° L 194 de 25. 7. 1975, p. 31.

⁽³⁾ DO n° L 108 de 26. 4. 1976, p. 41.

cuando el daño haya sido causado conjuntamente por los residuos y por el comportamiento culpable de la persona que haya sufrido el daño o de cualquier otra persona de la que aquélla sea responsable.

Artículo 8

La responsabilidad del productor derivada de la presente Directiva no podrá quedar limitada o excluida respecto los demandantes, en virtud de cláusula contractual alguna limitativa o exoneratoria de responsabilidad.

Artículo 9

1. Los Estados miembros preverán en sus legislaciones respectivas que la acción de resarcimiento contemplada en la presente Directiva prescribirá en un plazo de tres años a partir de la fecha en que la persona potencialmente demandante, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4, haya tenido o debiera haber tenido conocimiento del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente y de la identidad del productor.

2. Las disposiciones de los Estados miembros que regulen la suspensión o la interrupción de la prescripción no se verán afectadas por la presente Directiva.

Artículo 10

El derecho de recurrir a los tribunales, conforme a la presente Directiva se extinguirá transcurrido un plazo de treinta años a partir de la fecha en que se haya producido el hecho generador del daño o de los perjuicios causados al medio ambiente, salvo que durante este período se haya entablado una acción de este tipo contra el responsable de los daños o de los perjuicios causados al medio ambiente.

Artículo 11

A propuesta de la Comisión y a más tardar el 31 de diciembre de 1992, el Consejo determinará las condiciones y los medios que deban adoptarse para reparar los daños y perjuicios causados al medio ambiente a que se refiere la presente Directiva, en caso de que:

- no se haya podido identificar al responsable con arreglo a la presente Directiva;
- el responsable no esté en condiciones de reparar todos los daños y/o perjuicios ocasionados.

Artículo 12

La presente Directiva no afectará a:

- a) los derechos que la persona que, según la presente Directiva, tenga el derecho de acción pueda esgrimir en virtud de los convenios internacionales vigentes en materia de responsabilidad civil por transporte de mercancías peligrosas;
- b) los derechos establecidos por el Convenio internacional sobre la limitación de la responsabilidad en materia de obligaciones marítimas (Londres, 19 de noviembre de 1976).

Artículo 13

La presente Directiva no se aplicará ni a los daños ni a los perjuicios causados al medio ambiente, cuyo hecho generador se haya producido antes de la fecha de ejecución de la misma.

Artículo 14

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva, a más tardar el 1 de enero de 1991. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.
2. Las disposiciones adoptadas en virtud del apartado 1 se referirán explícitamente a la presente Directiva.
3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 15

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.