

NI 12723

PAV-4

R. 12586

**LA PROPUESTA DE DIRECTIVA RELATIVA A LA
RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS
CAUSADOS AL MEDIO AMBIENTE POR LOS RESIDUOS**



E. Pavelek

MAPFRE RE

S U M A R I O

1. INTRODUCCION.
2. ORIGINES DE LA PROPUESTA.
3. ANTECEDENTES INMEDIATOS.
4. BASES LEGALES.
5. LINEAS BASICAS.
6. ASPECTOS CUESTIONADOS.
7. EL SEGURO OBLIGATORIO.
8. EL DESAFIO EN LOS AÑOS 90.

A N E X O S

- I. Principios de una Política Comunitaria de Medio Ambiente.
- II. "V Programa Comunitario". Punto 5.7. Gestión de Residuos.
- III. Propuesta de Directiva relativa a la Responsabilidad Civil por daños y perjuicios causados por los residuos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR LOS RESIDUOS

El Medio Ambiente depende de nuestras acciones colectivas, y el medio ambiente de mañana, de nuestra conducta de hoy.

1. INTRODUCCION

La eliminación de los desechos también causa contaminación y paraliza la tierra que podría destinarse a usos más productivos. Las industrias de gestión de desechos de la Comunidad manejan anualmente 2.000 millones de toneladas de desechos, de los cuales las tres cuartas partes son enterrados, a pesar de que el 80 % de ellas podría reciclarse para obtener materiales brutos o energía para la industria o la agricultura, lo que representaría un ahorro de 5.000 a 7.000 millones de ECUS al año. El reciclaje de los desechos es particularmente importante para la Comunidad, puesto que ésta depende de las importaciones para el 56 % de sus necesidades energéticas, el 50% de su papel y pulpa de madera, y entre el 80 % de sus metales".

Por otra parte, "en la Industria, las fábricas y otras instalaciones que participan en todas las formas de producción se generan desechos y vertidos, incluidas algunas sustancias muy peligrosas y tóxicas como ciertos productos químicos y metales pesados. La contaminación industrial no solamente pone en peligro directamente la salud

humana, sino que, dondequiera que se produce, también causa daños al medio ambiente.

Este texto nos presenta la situación de los desechos en los países comunitarios desde una perspectiva eminentemente económica y debe necesariamente ser complementado con otros contenidos no menos importantes en materia de residuos industriales: el preventivo y el reparador.

A lo largo de estos últimos años, se ha articulado un cuerpo legislativo comunitario en materia medioambiental - bastante denso por cierto - que descansaba sobre todo en el campo del control, reducción, y prevención de los distintos agentes que perjudican el Medio Ambiente. Faltaba, sin embargo una norma que abordara responsabilidad del contaminador erigida sobre el principio de "quien contamina paga".

La disposición que se comenta, cuyo título completo es "Propuesta de Directiva relativa a la Responsabilidad Civil por los daños y perjuicios causados al Medio Ambiente por los residuos", viene a colmar esta vacío aunque no de una manera completa, ya que el nuevo régimen de responsabilidad que ahora se pretende instaurar solo se centra en los residuos, aunque su título original era más ambicioso al abarcar también a "Otras actividades peligrosas".

2. ORIGENES DE LA PROPUESTA

Las preocupaciones políticas sobre el medio ambiente son una cuestión relativamente reciente en la Comunidad Europea. No es hasta la Conferencia de Estocolmo en 1972 cuando se expresa de una manera ferviente la desazón general que ya se respiraba "acerca de la urgente necesidad de controlar y detener el daño que se estaba causando

desde hacia tanto tiempo el medio ambiente, los recursos naturales y la salud pública".

Casi paralelamente, en Octubre de 1972, la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los países comunitarios celebrada en París vino a reconocer que "el crecimiento económico inspirado y fomentado por la comunidad tenía que estar vinculado a mejoras del nivel y calidad de vida de sus ciudadanos y a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales".

En la reunión de París se proclamaron asimismo 13 principios de una política comunitaria en materia de Medio Ambiente (Anexo I), entre los que es necesario destacar la base sexta : "el coste de la prevención y eliminación de los perjuicios debe correr, en principio, por cuenta del contaminador".

Poco tiempo después, este principio es plenamente ratificado en noviembre de 1973 con ocasión de una reunión convocada por la Comisión Europea en la que los Estados miembros adoptaron el PRIMER PROGRAMA COMUNITARIO DE MEDIO AMBIENTE, para un período de cuatro años, al que sucedieron otros tres. Actualmente, se está culminando el CUARTO PROGRAMA, llevado a cabo desde 1987, y se ha formulado un QUINTO PROGRAMA en el marco de los nuevos tiempos que corren, a las puertas ya del Mercado Único.

Para refrendar este espíritu, no debe dejar de mencionarse la Recomendación del Consejo de 3 de Marzo de 1979, relativa al imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de Medio Ambientes que, en su punto 3 reza : "El responsable de la contaminación es quien deteriora directa o indirectamente el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca este deterioro".

Aunque se dice expresamente en una nota aclaratoria que la noción de responsable que se desprende de esta frase no afecta a las disposiciones relativas a la responsabilidad civil, parece bastante ilustrativo que, después de casi veinte años, se vengan reafirmando constantemente este principio en sucesivos textos comunitarios, incluso de rango supremo. Así el Acta Unica Europea en el título VII correspondiente al Medio Ambiente contiene en su art. 130 R el siguiente precepto:

"La acción de la Comunidad, en lo que respecta a Medio Ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al Medio Ambiente y de quien contamina paga".

En esta misma línea, el Tratado de la Unión Europea refuerza este principio en la nueva redacción otorgada a este artículo, al señalar como objetivo un nivel de protección superior:

"La Política de la Comunidad en el ámbito del Medio Ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga".

Finalmente, el precedente más inmediato de esta propuesta en materia de residuos hay que situarlo en la Directiva 91/156 que, a su vez modifica la Directiva 75/442 que instauró una reglamentación para la eliminación de los residuos.

En el artículo 15 de esta nueva Directiva se refleja una vez más el factor de imputación tantas veces referido:

"De conformidad con el principio "quien contamina paga", el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre:

- El poseedor que remitiese los residuos a un recolector o a una empresa de las mencionadas en el artículo 9 y/o
- Los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos.

3. ANTECEDENTES INMEDIATOS

Las acciones comunitarias que afectan al instituto de la Responsabilidad Civil se iniciaron a mediados de los 70 con vistas a establecer un régimen de Responsabilidad objetivo o casi objetivo en materia de Responsabilidad Civil del Fabricante por productos defectuosos que, después de casi diez años de discusiones, se comunica a los estados miembros (Directiva 85/374 de 24 de Julio de 1985).

Con esta misma filosofía, se está debatiendo en estos momentos la Propuesta de Directiva de Responsabilidad Civil de los Prestadores de Servicios, que ya parece haber llegado a su redacción definitiva y que añade un peldaño más a las acciones emprendidas por los programas de protección a los consumidores.

Con respecto a la propuesta de Directiva de Responsabilidad Civil por daños causados por los residuos, como suele ser habitual en este tipo de disposiciones, un primer borrador consensuado no surge más que después de innumerables discusiones. El primer texto es adoptado por la Comisión el primero en Setiembre de 1989, difundido en Octubre y remitido a la Comisión Jurídica y de Derecho de los Ciudadanos para su dictamen quien nombra "rapporteur" a Enrico Ferri.

El texto citado es remitido al Parlamento que expresa su modificación en Junio de 1990, destacándose el hecho de restablecer una cuantía mínima muy importante a los efectos del Seguro Obligatorio, en concreto 70 millones de ECUS por daños personales y materiales y 50 millones de ECUS para deterioros medioambientales.

Tras el reenvío del texto a la Comisión, se elabora un segundo borrador, que es nuevamente analizada por la comisión jurídica en Setiembre - Octubre de 1990, quien decide finalmente aceptar este proyecto modificado en Noviembre de 1990, no sin que el Parlamento haya formulado sus reticencias hacia la posición de la Comisión en los siguientes puntos:

- Rechazo a extender el campo de aplicación a otras actividades peligrosas ya que no desea interferir en los trabajos preparatorios del "Libro verde sobre la Responsabilidad Civil en el Sector Económico", interesantísimo texto en esta materia, pero que escapa del contenido de este informe.
- Negativa a incluir en este régimen de Responsabilidad a los residuos nucleares.
- Necesidad de modificar la noción de residuo de conformidad con la Directiva 75/442 para incluir nuevas categorías de derechos.

El texto más reciente, que acepta las últimas enmiendas del Parlamento, es presentado por la Comisión en 28 de Junio de 1991, recogiendo algunas de estas propuestas y pretendiendo establecer un sistema comunitario de responsabilidad objetiva en el que el concepto de deterioro medioambiental alcanza una entidad extremadamente relevante, acogiendo un deseo compartido por los ciudadanos de la Comunidad.

Finalmente en el capítulo 9 del "Quinto Programa" referente a la aplicación y cumplimiento del mismo, se contiene un apartado específico en materia de Responsabilidad Ambiental que contempla la presente propuesta de Directiva, la instauración de un mecanismo para reparar los daños medio ambientales, respetando estrictamente el principio de "quien contamina, paga", y elaborando otras fórmulas para los casos en que no sea posible identificar a los autores del daño, bajo el principio de "responsabilidad compartida".

Asimismo, la formulación de un régimen de responsabilidad civil que refleje todos estos aspectos se materializará como un tema preferente según se proclama en el capítulo 14 de este programa, bajo el título de Selección de las Prioridades.

4. BASES LEGALES

En lo que se refiere a las Bases Legales que constituyen el fundamento de esta propuesta y permiten el desarrollo de la misma en la materia concreta de Responsabilidad Civil, el considerando primero nos remite el apartado 3 de la Directiva 84/631:

"El Consejo, según el procedimiento previsto en el artículo 100 del Tratado, decidirá, a más tardar el 30 de Setiembre de 1988, las condiciones de aplicación de la Responsabilidad Civil del productor en caso de daños o de cualquier otra persona que haya de responder de dichos daños y fijará igualmente un régimen de seguros".

Esta declaración se vería posteriormente refrendada en el CUARTO PROGRAMA sobre Medio Ambiente donde se consideran dos cuestiones importantes en relación con la Responsabilidad Civil:

- a) El alcance de una mera definición del término "responsabilidad" en materia de medio ambiente (punto 2.5.5.).
- b) La finalización de los trabajos relativos a la Responsabilidad Civil y seguros relacionados con el traslado transfronterizo de dichos residuos, presentando las propuestas pertinentes (punto 5.3.6.).

Sin embargo, como puede colegirse de estas disposiciones, se trataba fundamentalmente de una responsabilidad por daños ambientales que surgía en el ámbito de los trasladados transfronterizos de residuos.

Como muy bien se indica en el considerando octavo de la propuesta, "el régimen comunitario no puede limitarse únicamente a los daños y deterioros del Medio Ambiente que hayan tenido lugar durante el traslado transfronterizo de residuos peligrosos".

Como cuestión de gran transcendencia, es preciso mencionar que los considerandos cuarto y quinto refuerzan la formulación de la Directiva sobre la base del art. 100 A que refleja la armonización legislativa comunitaria de las medidas que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. El hecho de haber acudido a este artículo del tratado y no al 130 R, que aborda cuestiones específicas medioambientales, se traduce en que la adopción de las medidas comunitarias se realice por mayoría cualificada (art. 100 A) o por unanimidad (art. 130 S.).

En efecto, un tema aparentemente sencillo fue elevado al Tribunal Europeo de Justicia en el llamado caso de Dióxido de Titanio ya que Consejo prefería acogerse a los arts. 130 R - T mientras que la Comisión se decantaba hacia el art. 100 - A, que confiere mayores iniciativas legislativas. A tal efecto, la Comisión inició un recurso en 1989, a raíz de la promulgación de una directiva específica sobre la materia indicada, que

ha concluido en una decisión del Tribunal de Justicia reconociendo la correcta adecuación de esta base legal , significando realmente que "las medidas designadas para proteger el medio ambiente y promover el mercado interior no quedarán sujetas al voto de los Estados Miembros y, por otra parte, los arts. 130 R- T parece que perderán contenido a efectos prácticos.

5. LINEAS BASICAS

Como todos los textos de estas características, se trata de una disposición relativamente breve que, a través de 22 CONSIDERANDOS, expresa sus principios filosóficos desarrollados posteriormente en su articulado. Sus rasgos principales se pueden resumir en las siguientes notas:

1. Aplicación a los residuos resultantes de una actividad profesional en el origen, en línea con las declaraciones del primer programa. No se consideran como tales, los residuos nucleares ni los hidrocarburos vertidos por barcos en el mar (art. 1).
2. Establecimiento del "deterioro medioambiental" como una nueva categoría de daño, distinta a la del daño material (art. 2).
3. Instauración de un régimen de responsabilidad objetiva, con independencia de que exista culpa y sin sujeción a límites cuantitativos (Art. 3).

4. Imputación de la responsabilidad al productor de los residuos, obedeciendo al principio de "quien contamina paga", y sobre la base de la transferencia. Adquiere esta consideración no solamente la persona que produce residuos en el marco de una actividad comercial o industrial sino también el operador de residuos, el importador en determinadas condiciones, el "controlador" en el momento del hecho generador, el gestor autorizado y el transportista. (Art. 2)
5. Se reserva a los derechos nacionales la regulación de las siguientes cuestiones:
 - Legitimación activa.
 - Recursos legales para salvaguardar el medio ambiente.
 - Carga de la prueba.
 - Perjuicios económicos que no tengan la consideración de daño corporal - material o deterioro medioambiente.
 - Daños morales (Art. 4).
6. Se reafirma la responsabilidad solidaria de las personas responsables del mismo daño o deterioro (Art. 5).

7. Se concede la posibilidad de exoneración en caso de que se demuestre la intervención de tercero o la fuerza mayor (Art. 6), o culpa del perjudicado, sus empleados o agentes (Art. 7).
8. Se regula un plazo de prescripción de tres años que se acoge a las disposiciones específicas de los Estados en materia de interrupción o suspensión (Art. 9).
9. Asimismo, se contempla un plazo de caducidad de 30 años a partir de la fecha en que se haya producido el hecho generador del daño (Art. 10).
10. Obligación de suscribir un seguro o constituir otro tipo de garantía financiera (Art. 11.1.).
11. Posibilidad de creación de un "Fondo Europeo de Indemnización" que operaría cuando no se esté en condiciones de reparar todos los daños o no se haya podido identificar al responsable (Art. 11.2.).
12. Declaración expresa de irretroactividad, ya que el régimen de responsabilidad sólo se aplicaría a daños y deterioros cuyo hecho generador se haya producido después de la fecha de ejecución (Art. 13).

6. ASPECTOS CUESTIONADOS

Con la perspectiva inmediata del régimen de responsabilidad que se avecina, se han expresado ciertas inquietudes en relación con algunos aspectos del texto que no han sido formulados con claridad.

En primer lugar, y con carácter general, se va a acudir a conceptos de difícil asimilación en países con mentalidades diferentes con respecto al Medio Ambiente y grados de desarrollo industrial también distintos. Sin entrar en la obligatoriedad de aseguramiento, de la que se habla en el punto siguiente, podría discutirse si todos los Estados miembros disponen de mecanismos para tratar y eliminar los residuos e, incluso, si los sectores industriales afectados están en disposición de afrontar las inversiones económicas perentorias que la política medioambiental europea impone.

Descendiendo a aspectos concretos, el primer punto de controversia alude a la noción misma de residuos que parece centrarse en "los desechos particularmente peligrosos", sin que sea posible extender el régimen de RC Objetiva a otras materias residuales reciclables o subproductos.

Asimismo, la configuración de productor y, como tal, responsable se asigna a la persona que produzca residuos en el marco de una actividad comercial o industrial, quedando al margen de esta imputación las administraciones públicas que, en la mayoría de los casos, son los encargados de eliminar los residuos e, incluso, las basuras domésticas.

Se aprecia igualmente una cierta contradicción entre la posibilidad de transferir los residuos a una empresa especialmente habilitada, en cuyo caso pasaría a ser considerado productor, y la formulación del principio de imputación de responsabilidades sobre el productor original, salvo que al gestor de los residuos le

sea otorgada, interpretando el artículo dos, la calificación de productor, con todas sus consecuencias.

La imposición de una **obligación solidaria** - joint and several - supondrá que, en caso de daños, se acuda a las empresas más conocidas y solventes, independientemente de que su participación en el daño pueda ser muy remota.

La propia definición de deterioro medioambiental ha de ser circunscrita a "niveles de sensatez" de acuerdo con el estado de la técnica y las reales posibilidades económicas de reparar los daños causados.

En la misma línea, las responsabilidades deben ser perfectamente delimitadas en su cuantía y, especialmente en su duración, con el fin de evitar los enojosos conflictos ocurridos en Estados Unidos, donde se arbitraron unos principios de responsabilidad extraordinariamente exigentes.

La posibilidad de que las asociaciones o grupos de interés (movimientos ecologistas), cuya finalidad sea la conservación de la naturaleza y la calidad del medio ambiente, puedan gozar de legitimación activa en los procesos judiciales o presentar denuncias ante las instancias competentes, se remite a las legislaciones nacionales. Esta indefinición comporta que en algunos Estados la defensa del Medio Ambiente se llevará a cabo con más intensidad que otros, en los que los movimientos ecologistas no hayan sido plenamente reconocidos o los agentes sociales no les apoyen activamente.

Otra cuestión de especial importancia es la referida a la retroactividad. Si bien puede sostenerse que este principio no es invocado, no está en modo alguno perfilado si la noción de "hecho generador" del art. 13 se refiere a la fecha del primer depósito,

o almacenamiento de los desechos o a la primera causa que genere un daño manifestado posteriormente.

Finalmente, sin perjuicio de que un análisis exhaustivo de la propuesta pueda generar ulteriores problemas, hay quien se interroga sobre la responsabilidad de los acreedores hipotecarios, principalmente bancos y otras instituciones financieras, en caso de insolvencia o disolución de los responsables originales de una contaminación de un terreno contaminado (Lender Liability).

7. EL SEGURO OBLIGATORIO

Como fácilmente puede colegirse, después de "La Apocalipsis Americana" provocada tras la promulgación de la legislación del CERCLA, la institución aseguradora ha venido expresando ciertas inquietudes hacia un seguro de estas características, especialmente si se establece su obligatoriedad. No obstante, en anteriores borradores de la proposición, no se incluía mención alguna al Seguro Obligatorio, salvo en la redacción de Junio de 1990 que contemplaba incluso limitaciones cuantitativas de hasta 70 millones de ECUS, como se ha esbozado anteriormente. Sorprendentemente, la Comisión estima ahora que las condiciones del mercado son "oportunas" para imponer la obligatoriedad de aseguramiento, pese a las reticencias de los Aseguradores.

La referencia al seguro en el texto de la propuesta se formula en el art. 3.2, aludiendo a la obligación de informar:

El productor incluirá en su informe anual los nombres de las compañías aseguradoras a efectos de responsabilidad civil.

De una manera mucho más directa, la obligación de seguro y, en concreto, de Seguro de Responsabilidad Civil se contiene en el art. 11 pero sin profundizar demasiado.

La responsabilidad civil que, con arreglo a la presente Directiva, incumbe al productor que, en el transcurso de una actividad industrial o comercial, produce residuos, y al eliminador deberá estar cubierta por un seguro u otro tipo de garantía financiera.

No es el momento de anticipar cuál puede ser la consecuencia de esta decisión a la vista de las dificultades de asegurarse, ya que no en todos los países se presenta esta posibilidad. Si suscribir el seguro no fuera factible habría que acudir a la segunda opción: Una garantía financiera por el momento no especificada.

Prosiguiendo con este discurso y dentro del mismo artículo 11, en su apartado segundo, se introduce la posibilidad de crear un "Fondo Europeo de indemnización por los daños y deterioros causados al medio ambiente por los residuos", que se supone debería operar en caso de defecto o insuficiencia de seguro o garantía, o bien cuando no sea posible identificar al responsable.

Como, en cualquier caso, esta cuestión está generando un gran debate en el mundo del seguro, cabe resumir la situación acudiendo a las observaciones formuladas por la Comisión de RC General del Comité Europeo de Seguros con respecto a esta propuesta de Directiva.

La primera preocupación afectaría a la propia asegurabilidad de estas actividades, en el sentido de que puedan conciliarse los factores tradicionales de un riesgo a largo plazo con las provisiones técnicas necesarias y la carga del pasado, siempre en el marco de los principios técnicos del seguro.

Desde esta óptica, es preciso mencionar las dificultades derivadas de un bien jurídico protegido como es el Medio Ambiente, noción que escapa de las puras relaciones de derecho privado para ser considerado como un recurso natural colectivo o difuso. "Pro bono público".

Asimismo, otros aspectos relacionados con la presunción de la relación de causalidad, la imposibilidad de exoneración por "riesgos de desarrollo" y el mantenimiento de la cobertura de seguro después de la disolución de la empresa responsable dan lugar también a inquietantes incertidumbres de difícil aceptación.

Con respecto al establecimiento de un seguro obligatorio, el Comité Europeo de Seguros expresa su desazón y lamenta "no poder suscribir la posición de la Comisión Europea ni apoyar esta proposición de directiva a tenor de las razones expuestas y de la heterogeneidad de estos riesgos, difícilmente asegurables bajo condiciones estandarizadas y sin limitaciones concretas".

Por otra parte, "el seguro obligatorio confiere al asegurador una misión de "gendarme administrativo" que no desea asumir, a tenor de las consecuencias que puede conllevar el rechazo de ciertos riesgos que no reúnan las condiciones mínimas de asegurabilidad.

En tal sentido, es preciso mencionar qué seguros obligatorios de contaminación ya se han promulgado en algunos países con más o menos éxitos (Bélgica, España y Alemania). En lo que respecta al Seguro de Suscripción Obligatorio requerido en

Como puede apreciarse , el Medio Ambiente recibe pleno respaldo legal en el marco de las sucesivas políticas comunitarias que progresivamente van añadiendo capítulos a los modestos objetivos iniciales.

En esta línea, es preciso contemplar, siquiera sumariamente, las modificaciones incorporadas en Maastrich en su art. 130 R en el que se resalta cómo la actuación de la Comunidad sobre el medio ambiente pasa de ser una acción a convertirse en una Política supra comunitaria que añade un nuevo objetivo: el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del Medio Ambiente. Paralelamente, las exigencias de protección pasarán de ser un componente más del resto de política de la Comunidad a "integrarse en la definición y en la realización de esta política".

Justamente en este espíritu se formula el Quinto Programa Comunitario en el escenario de "El desafío del decenio 1990 - 2000" acentuando el esfuerzo en la noción de desarrollo siempre que sea sostenible : "Estos objetivos no van a poder conseguirse únicamente con medidas comunitarias, sino sobre la base de una responsabilidad compartida entre todas las esferas de la sociedad, incluidos los gobiernos, las administraciones regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras, las empresas distribuidoras, el comercio y todos y cada uno de los ciudadanos.

La institución aseguradora es obviamente uno de los sectores implicados en este desafío y, asumiendo una pequeña parte en este compromiso social debe afrontar el papel que se le ha adjudicado, pero siempre que no se cuestione sus propia viabilidad

económica a largo plazo, enarbolando preferentemente la bandera de la prevención, que no la de la reparación, pues como se recoge en el propio programa comunitario:

"NO TE COMAS LAS SEMILLAS CON LAS QUE HAS DE SEMBRAR LA COSECHA DE MAÑANA".

ANEXO I

PRINCIPIOS DE UNA POLITICA COMUNITARIA DE MEDIO AMBIENTE.

II — La respuesta de la Comunidad

Hacia la década de los 70, el medio ambiente ya era el primer punto del orden del día político, especialmente en el mundo industrializado. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, expresó unánimemente la preocupación general acerca de la urgente necesidad de controlar y detener el daño que se estaba causando desde hacía tanto tiempo al medio ambiente, los recursos naturales y la salud pública. Y que el propio futuro del planeta en el que vivimos estaba en juego.

La Comunidad Europea respondió con la Cumbre Europea de París, en octubre de 1972, en la que los Jefes de Estado y Gobierno reconocieron que el crecimiento económico inspirado y fomentado por la Comunidad tenía que estar vinculado a mejoras del nivel y calidad de vida de sus ciudadanos y a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. «La expansión económica —concluyó la asamblea— no es un fin en sí misma.»

Los Jefes de Estado y Gobierno sentaron los principios de una política comunitaria de medio ambiente estableciendo que:

- (i) la mejor política del medio ambiente consiste en evitar la creación de contaminación en su origen en vez de tratar ulteriormente de contrarrestar sus efectos;
- (ii) la política del medio ambiente puede y debe ser compatible con el desarrollo económico y social;
- (iii) los efectos producidos en el medio ambiente deben tenerse en cuenta lo antes posible en todos los procesos técnicos de planificación y decisión;
- (iv) debe evitarse toda explotación de los recursos naturales o cualquier otra actuación que cause daños significativos al equilibrio ecológico;
- (v) debe mejorarse el nivel del conocimiento científico y tecnológico en la Comunidad a fin de tomar medidas eficaces de conservación y mejora del medio ambiente y luchar contra la contaminación y las perturbaciones. Por ello, se debe promover la investigación en este campo;
- (vi) el coste de la prevención y eliminación de los perjuicios debe correr, en principio, por cuenta del contaminador;
- (vii) debe procurarse que las actividades realizadas en un Estado no causen ninguna degradación del medio ambiente en otro Estado;

- (viii) la Comunidad y sus Estados miembros deben tener en cuenta, en su política del medio ambiente, los intereses de los países en desarrollo y, en particular, examinar todas las repercusiones que las medidas contempladas en dicha política puedan tener en el desarrollo económico de estos países;
- (ix) la Comunidad y sus Estados miembros deben hacerse escuchar en las organizaciones internacionales que se ocupan de asuntos de medio ambiente y aportar una contribución original a las mismas;
- (x) la protección del medio ambiente es asunto de todos en la Comunidad, por lo que todos deben ser conscientes de su importancia;
- (xi) para cada categoría diferente de contaminación, es necesario definir el tipo de actuación más adaptado a la clase de contaminación;
- (xii) los principales aspectos de la política del medio ambiente en cada país ya no deben planificarse ni aplicarse aisladamente;
- (xiii) el objetivo de la política comunitaria de medio ambiente es, en la medida de lo posible, el progreso coordinado y armonizado de las políticas nacionales, sin por ello estorbar el progreso realizado o por realizar en cada país. No obstante, este último debe llevarse a cabo de manera que no comprometa el funcionamiento satisfactorio del Mercado Común.

En la reunión cumbre convocada en la Comisión Europea para formular una política comunitaria del medio ambiente apenas poco más de un año después, el 22 de noviembre de 1973, los Estados miembros adoptaron el Primer Programa Comunitario de Medio Ambiente.¹

La Comisión definió el medio ambiente como: «la combinación de elementos cuyas complejas interrelaciones establecen el marco y las condiciones de vida, tal como son o como se los percibe, de los individuos y de la sociedad».

Esta definición, más bien engorrosa, abarca tanto el medio ambiente natural (el campo con su flora y fauna, los ríos, lagos y mares, la atmósfera, los animales salvajes y sus hábitats, etc.) como el medio ambiente creado por el hombre (áreas urbanas, patrimonio arquitectónico, etc.).

Los principales objetivos de la nueva política comunitaria eran:

- (i) prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación y las perturbaciones;
- (ii) mantener un equilibrio ecológico satisfactorio y garantizar la protección de la biosfera;

- (iii) garantizar la buena gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y evitar explotarlos de manera que cause daños significativos al equilibrio ecológico;
- (iv) guiar el desarrollo de acuerdo con los requisitos de calidad, mejorando, especialmente, las condiciones de trabajo y el marco de vida;
- (v) asegurarse de que se tengan más en cuenta los aspectos ecológicos en la urbanización y en la explotación de la tierra;
- (vi) buscar soluciones comunes a los problemas de medio ambiente con los Estados que no pertenezcan a la Comunidad, principalmente en el marco de las organizaciones internacionales.

Con objeto de plasmar estos principios y objetivos en la práctica, el primer Programa comunitario de medio ambiente, definió tres grandes categorías de actuación:

- (i) reducción y prevención de la contaminación y perturbaciones;
- (ii) mejora del medio ambiente y la calidad de vida;
- (iii) actuaciones comunitarias o, de ser el caso, acciones comunes de sus Estados miembros en las organizaciones internacionales que se ocupen del medio ambiente.

Este primer programa estableció un amplio margen de medidas que debían tomarse para tratar los problemas existentes de la contaminación del agua y el aire, mejorar la gestión de los desechos y proteger la vida salvaje y los hábitats naturales, fijando, por otro lado, reducidos plazos para propósitos específicos.

Aunque no se han cumplido todos estos plazos, desde 1973 ha adoptado más de cien textos legislativos de primera importancia para la calidad de la vida y el funcionamiento de sus industrias.

El primer programa de cuatro años, fue seguido por el segundo y tercer programas y, actualmente, se encuentra en aplicación el cuarto de ellos, que durará seis años, desde 1987 hasta 1992 inclusive.

Además, los Estados miembros han reconocido formalmente el papel crucial de la política del medio ambiente en todas las actividades de la Comunidad. Los objetivos de la política comunitaria del medio ambiente mencionados anteriormente se encuentran garantizados en las enmiendas al Tratado de Roma, formuladas en el Acta Única Europea adoptada en febrero de 1986, al igual que los principios según los cuales deben llevarse a cabo acciones preventivas, los daños causados al medio ambiente deben subsanarse en su origen y el contaminador es quien debe pagar las consecuencias. El Acta continúa diciendo que «los requisitos de protección del medio ambiente deben formar parte integrante de las otras políticas comunitarias».

Por otra parte, al establecerse las medidas para lograr la prioridad de un mercado común, las propuestas de la Comisión relativas a la salud y a la protección del medio ambiente y del consumidor, «tomarán como base un alto grado de protección».

Antes de seguir examinando detalladamente los logros de la política comunitaria del medio ambiente hasta la fecha, es importante comprender por qué se pensó que era necesario que la Comunidad se viera involucrada en este campo de establecimiento de políticas. Después de todo, los Estados miembros ya habían dictado, individualmente, medidas nacionales con diversos grados de compromiso y éxito.

En el Reino Unido, por ejemplo, los controles de vertidos de contaminantes en el río Támesis y las restricciones para la implantación y operación de las centrales de energía que utilizan el agua del río con fines de refrigeración han permitido el regreso del salmón y otras especies sensibles a la contaminación a algunos sectores del río que antes se encontraban tan contaminados que la vida de los peces era imposible en ellos.

En la República Federal de Alemania, las emisiones de polvo industrial se redujeron en un 65% durante la década de 1964 a 1974 gracias a una combinación de medidas destinadas a reducir la producción de estos polvos mediante una recuperación más eficaz de éstos y la filtración de las emisiones. Como resultado de estas medidas se consiguió que la producción de polvos por las centrales de energía eléctrica que funcionaban con carbón se redujera en un 73% durante el mencionado período de diez años y en un 50% en la producción de acero bruto, mientras que la uniforme capa gris de polvo que solía marcar el emplazamiento de las fábricas de cemento ha desaparecido por completo.

En muchos países de la CEE, la intervención del Estado ha preservado de los efectos del desarrollo valiosos monumentos históricos y se han establecido reservas naturales de fauna y flora.

Asimismo, se han adoptado leyes destinadas a controlar la contaminación y establecer normas más estrictas de protección del medio ambiente en los sectores de la industria, construcción y planificación.

¿Qué ventajas podría tener la nueva actividad comunitaria respecto a las medidas nacionales existentes? ¿Y cómo se vio involucrada la Comunidad en un campo que no estaba previsto originalmente en su Tratado de Roma que la constituyó? La respuesta a estas preguntas reside tanto en la naturaleza de la Comunidad Europea como en el problema de la protección del medio ambiente en sí.

ANEXO II

HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE.

V. Programa Comunitario de Política y actuación en materia de Medio Ambiente y desarrollo sostenible.

Capítulo V. Temas y metas del V programa.

Punto 5.7. Gestión de Residuos.

5.7. Gestión de residuos

Los problemas que plantean los residuos son a la vez concretos y relativamente complejos: los residuos no son sólo una fuente potencial de contaminación, sino que pueden llegar a ser, además, materias primas secundarias. El establecimiento de prioridades en este sector tiene repercusiones directas en la economía y el medio ambiente y una relevancia directa no sólo por lo que se refiere a las políticas de medio ambiente, sino también para las políticas tecnológicas, económicas y de los consumidores.

La gestión de los residuos generados en la Comunidad va a ser una labor fundamental en los años 90. La tendencia actual de generar cada vez más residuos debe detenerse e invertirse por lo que se refiere tanto a su volumen como a los riesgos y daños que suponen para el medio ambiente. Se ha publicado^{III} una estrategia comunitaria de gestión de residuos hasta el año 2000, ya adoptada por el Consejo^{IV}. En ella se establece una jerarquía de opciones de gestión de residuos, cuyo primer lugar ocupan las medidas tendentes a evitar que se generen, seguidas por el fomento de su reciclado y reutilización y por la optimización de los métodos de eliminación definitiva de los residuos no reutilizados. La Figura 8 es un diagrama de la estrategia en relación con la gestión de residuos.

Dicha estrategia va a seguir aplicándose y consolidándose dentro del presente Programa. Se va a

dedicar una atención especial a los siguientes aspectos: cómo evitar que se generen residuos, solucionar desde el origen, los problemas que éstos plantean, fomentar su reutilización y reciclado, por ejemplo, por medio de una clasificación desde el origen, fijar un orden de prioridad con respecto a los flujos de residuos y establecer una red racional de servicios de eliminación. Además, se fomentarán los análisis de su ciclo vital con objeto de fomentar la intervención de todos los implicados, con objeto de cumplir las metas que habrá que alcanzar en un tiempo dado. Los residuos peligrosos deben ser estudiados con más detenimiento por lo que se refiere tanto al modo de impedir que se generen como a su reciclado cuando sea posible y a la creación de una infraestructura de eliminación segura de dimensión comunitaria.

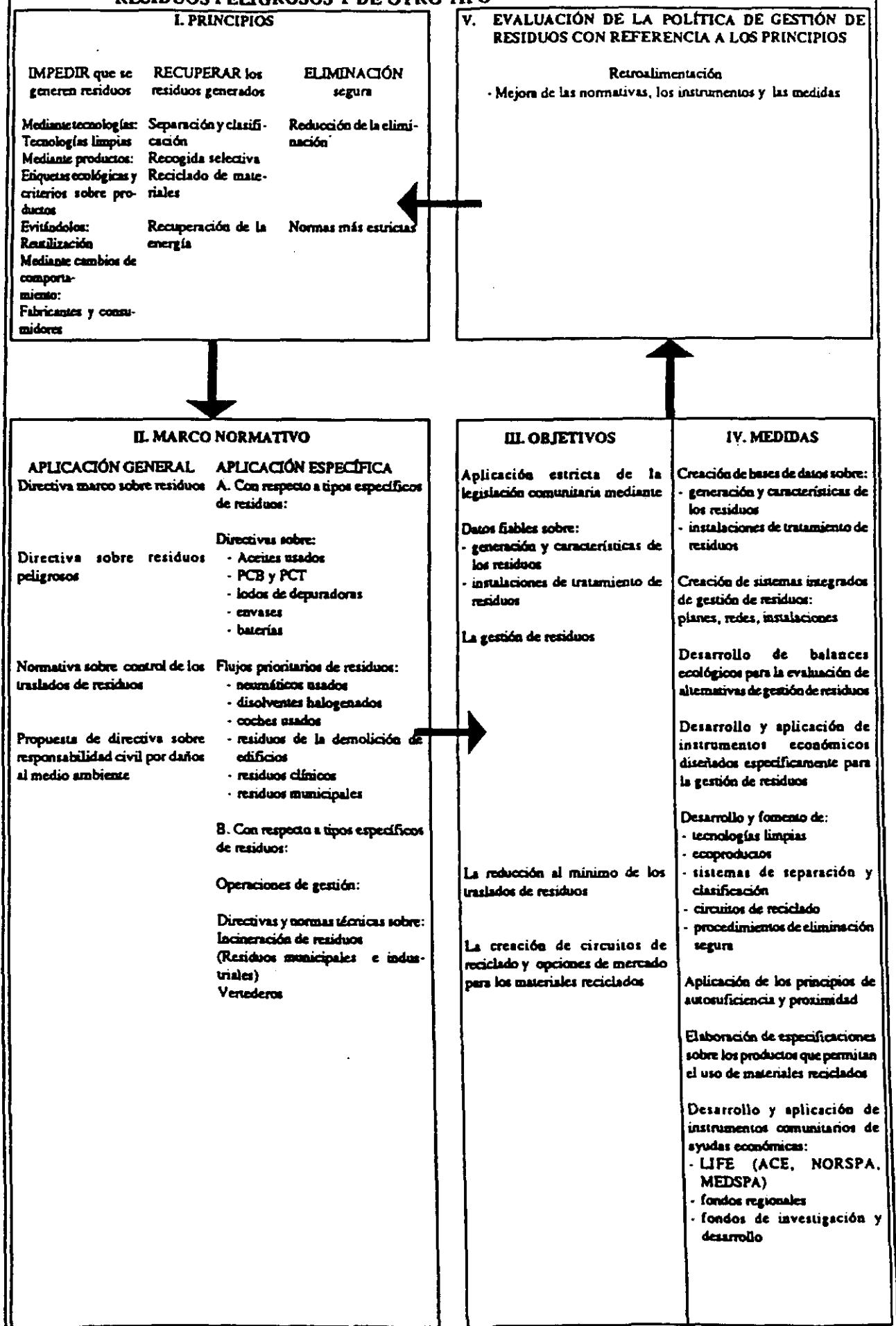
Cuando convenga, podrán aplicarse instrumentos económicos y fiscales tales como impuestos y gravámenes. El conjunto legislativo de medidas sobre gestión de residuos debe completarse con directivas específicas sobre envases, incineración de residuos industriales y tóxicos y control y recuperación de vertederos, y con una Directiva general sobre responsabilidad civil por daños y perjuicios.

El Cuadro 14 indica los objetivos generales, las metas que habrá que alcanzar en el año 2000 y las medidas necesarias a corto plazo.

^{III} SEC (89) 934 final, septiembre 1989.

^{IV} Resolución del Consejo de 7.5.1990, DO C 122..

FIGURA 8: ESQUEMA ESTRATÉGICO DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS Y DE OTRO TIPO



Cuadro 14: RESIDUOS

	OBJETIVOS	METAS HASTA EL AÑO 2000	MEDIDAS	CALENDARIO	SECTORES/AGENTES
Residuos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • objetivo general: uso racional y sostenible de los recursos • prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) • maximizar el reciclado y la reutilización del material • eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclarse o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: <ul style="list-style-type: none"> - utilización como combustible - incineración - vertido 	<ul style="list-style-type: none"> • planes de gestión de residuos en los Estados miembros • estabilización de la generación de residuos al nivel medio de la CE (300 kg per cápita, nivel de 1985)⁽¹⁾; en ningún país deberá excederse la cantidad de 300 kg per cápita • reciclado/reutilización de papel, vidrio y plásticos en al menos un 50% (media de la CE) • infraestructura pancomunitaria para la recogida, la separación y la eliminación seguras • no exportar fuera de la CE para la eliminación final • reciclado/reutilización de productos de consumo • mercado para los materiales reciclados • reducir considerablemente las emisiones de dioxina (basta el año 2005, reducción de los niveles de 1985 en un 90%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva sobre vertidos, en vigor • Directiva sobre envases, en vigor • tecnologías y diseño de productos más limpios • política de flujos prioritarios de residuos, cese de los vertidos de residuos específicos (legislación y acuerdos voluntarios) • datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados • sistema de responsabilidad instaurado • instrumentos e incentivos económicos (incl. sistemas de fianza y devolución y acuerdos voluntarios) • normas sobre las emisiones de dioxina procedentes de la incineración de residuos urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> Antes de 1995 1995 Continuo En curso 1995 2000 En curso Antes de 1994 	<ul style="list-style-type: none"> Industria Agricultura Transporte Energía Turismo CE + EM + AL Industria CE + EM + AL Industria Ind. + público + CE + EM + AL CE + EM + AL Ind. + ONG + público EC + EM + AL + AEMA CE + EM EM + CE + Ind. CE + EM + AL Industria CE + EM + AL Industria CE + EM + Ind. + AL + ONG + público Ind. + CE + EM AEMA + EM + AL CE + Ind. CE + EM + Ind. CE + EM CE + EM + Ind. EM + CE + Ind.
Residuos peligrosos	<ul style="list-style-type: none"> • prevención de la generación de residuos (cerrar los ciclos) • maximizar el reciclado y la reutilización del material • eliminación segura de todos los residuos que no puedan reciclar o reutilizarse, en el siguiente orden de prioridad: <ul style="list-style-type: none"> - aprovechamiento como combustible - incineración - vertido 	<ul style="list-style-type: none"> • no exportar fuera de la CE para la eliminación final • planes de gestión de residuos instaurados en los Estados miembros • infraestructura pancomunitaria de recogida, separación y eliminación seguras • mercado para los materiales reciclados 	<ul style="list-style-type: none"> • directiva sobre vertidos, en vigor • directiva sobre la incineración de residuos peligrosos, en vigor • política de flujos prioritarios de residuos, cese de vertidos para residuos específicos • tecnologías más limpias • datos comunitarios fiables sobre los residuos generados, recogidos y eliminados • creación de una "bourse de déchets" • sistema de responsabilidad instaurado • inventario de riesgos • instrumentos e incentivos económicos, incluidos los acuerdos voluntarios 	<ul style="list-style-type: none"> Antes de 1995 En 1995 En curso En curso 1995 Antes de 1995 2000 1995 En curso 	<ul style="list-style-type: none"> CE + EM + AL Industria CE + EM + AL Industria CE + EM + Ind. + AL + ONG + público Ind. + CE + EM AEMA + EM + AL CE + Ind. CE + EM + Ind. CE + EM CE + EM + Ind. EM + CE + Ind.

(1) Dato basado en las estadísticas de EUROSTAT y de la OCDE.

ANEXO III

PROPUESTA DE DIRECTIVA en materia de R.C. por los daños y perjuicios causados al Medio Ambiente por los residuos.

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMISIÓN

Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al medio ambiente por los residuos⁽¹⁾

(91/C 192/04)

COM(91) 219 final — SYN 217

(Presentada por la Comisión el 28 de junio de 1991 en virtud del apartado 3 del artículo 149 del Tratado CEE)

⁽¹⁾ DO nº C 251 de 4. 10. 1989, p. 3.

TEXTO ORIGINAL

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 del 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;

TEXTO MODIFICADO

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, un 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;

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

⁽²⁾ DO nº L 181 de 4. 7. 1986, p. 13.

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

⁽²⁾ DO nº L 181 de 4. 7. 1986, p. 13.

TEXTO ORIGINAL

Considerando que el programa de acción de 1987 de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (¹) 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» (punto 5.3.6); que asimismo prevé que la Comisión considerará «el alcance de una nueva definición del término "responsabilidad" en materia de medio ambiente» (punto 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 falsaría 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 100 A 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;

TEXTO MODIFICADO

Considerando que el programa de acción de 1987 de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (¹) 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» (punto 5.3.6); que asimismo prevé que la Comisión considerará «el alcance de una nueva definición del término "responsabilidad" en materia de medio ambiente» (punto 2.5.5.);

Considerando que las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros en lo referente a la responsabilidad por los daños y deterioros del 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 100 A 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 deterioros del 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 deterioros del medio ambiente que hayan tenido lugar durante el traslado transfronterizo de residuos peligrosos;

(¹) DO nº C 328 de 7. 12. 1987, p. 6.

(¹) DO nº C 328 de 7. 12. 1987, p. 6.

TEXTO ORIGINAL

Considerando que este régimen presupone el riesgo profesional;

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;

TEXTO MODIFICADO

Considerando que este régimen presupone el riesgo profesional;

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 deterioros del 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, y que la Directiva debe contemplar también la responsabilidad del eliminador de los residuos;

Considerando que, en los casos en los que sea aplicable el Convenio sobre responsabilidad civil por los daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas, el transportista deberá ser responsable dentro de los límites de dicho Convenio;

Considerando que para conseguir un alto grado de protección de los intereses de las víctimas y del medio ambiente, los Estados miembros deberán ofrecer a las personas con capacidad procesal activa la posibilidad de solicitar medidas cautelares, suspensivas y/o resarcitorias de la acción u omisión que haya causado o pueda causar el perjuicio o la degradación del medio ambiente;

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 deterioros del medio ambiente, independientemente de que se determinen las responsabilidades relativas de unos y otros;

⁽¹⁾ DO n° L 84 de 31. 3. 1978, p. 43.

⁽¹⁾ DO n° L 84 de 31. 3. 1978, p. 43.

TEXTO ORIGINAL

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 previstos 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,

TEXTO MODIFICADO

Considerando que la protección de las personas y del medio ambiente requiere que la responsabilidad del individuo no sea menor por el hecho de que otras personas hayan contribuido, por imprudencia o negligencia, a causar el daño o el deterioro del medio ambiente; que el propósito del perjudicado de causar estos daños o deterioro, sin embargo, o la culpa concomitante por su parte podrán tomarse en consideración 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 deterioros del medio ambiente; que la presente Directiva no obsta al pago del *pretium doloris* y otros daños morales, eventualmente previstos 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 de cualquier persona a la que se aplique la presente Directiva frente a los daños o deterioro causados al medio ambiente;

Considerando que las responsabilidades del productor y del eliminador de residuos deben estar cubiertas por un seguro u otro tipo de garantía financiera;

Considerando que deberán elaborarse normas comunitarias para poder reparar los daños y deterioros del 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.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

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

TEXTO ORIGINAL

TEXTO MODIFICADO

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).

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 daños y deterioros causados al medio ambiente por hidrocarburos vertidos por barcos en el mar, en la medida en que la cuestión de la responsabilidad civil esté ya regulada por el Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por los daños causados por la contaminación por hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969, en su forma modificada por los Protocolos de 19 de noviembre de 1976 y 25 de mayo de 1984, así como por el Convenio internacional por el que se crea un fondo internacional de indemnización por daños causados por la contaminación por hidrocarburos, de 18 de diciembre de 1971, en su forma modificada por los Protocolos de 19 de noviembre de 1976 y 25 de mayo de 1984.

3. La presente Directiva no se aplicará únicamente a los territorios de los Estados miembros, sino también a las zonas económicas exclusivas en las que los Estados miembros sean titulares de derechos y obligaciones con arreglo al Derecho público internacional.

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 (¹);

c) «daño»:

- i) el daño causado por muerte o por lesiones corporales,
- ii) el daño causado a los bienes;

Artículo 2

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

a) «productor»: toda persona que en el marco de una actividad comercial o industrial produzca 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;

b) «residuo»: toda sustancia u objeto definido como tal en la Directiva 75/442/CEE del Consejo (¹);

c) «daño»:

- i) el daño causado por muerte o por lesiones corporales,
- ii) el daño causado a los bienes;

(¹) DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 47.

(¹) DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 47.

TEXTO ORIGINAL

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).

TEXTO MODIFICADO

- d) «*deterioro del medio ambiente*»: cualquier degradación física, química o biológica importante del medio ambiente, siempre que no se considere daño con arreglo al inciso ii) de la letra c);
- e) «*personas*»: cualquier persona física o jurídica tal como se define en el Derecho público o privado;
- f) «*eliminador*»: toda persona responsable de la ejecución de cualquiera de las operaciones que figuran en los puntos A o B del Anexo II de la Directiva 75/442/CEE.

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 previamente 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 ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾: el responsable de dicha instalación, dicho establecimiento o dicha empresa.

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 previamente 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 del deterioro causados al medio ambiente si esta persona no está en condiciones de identificar en un plazo razonable al productor definido en la letra a) del apartado 1;
- 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 ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾: el responsable de dicha instalación, dicho establecimiento o dicha empresa.

⁽¹⁾ DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 31.

⁽²⁾ DO nº L 108 de 26. 4. 1976, p. 41.

⁽¹⁾ DO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 31.

⁽²⁾ DO nº L 108 de 26. 4. 1976, p. 41.

TEXTO ORIGINAL

TEXTO MODIFICADO

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 3

1. El productor de los residuos será civilmente responsable de los daños y deterioro causados al medio ambiente por dichos residuos, independientemente de que exista o no culpa por su parte. En caso de que sea aplicable el Convenio sobre la responsabilidad civil por daños causados durante el transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril y vías navegables interiores, de 10 de octubre de 1989, el transportista será asimismo responsable dentro de los límites de dicho Convenio.

2. El productor incluirá en su informe anual los nombres de las compañías aseguradoras a efectos de responsabilidad civil.

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;

Artículo 4

1. El derecho nacional de los Estados miembros determinará:

a) la persona que pueda ejercitar acciones legales en el caso de daños o deterioros al medio ambiente causados, o que puedan ser causados, por los residuos;

b) los recursos legales con que cuenten estas personas y que incluirán:

i) una orden por la que se prohíba el acto o se subsane la omisión que causó o pueda causar el daño, y/o una compensación por el daño sufrido,

ii) una orden por la que se prohíba el acto o se corrija la omisión que causó o pueda causar el deterioro del medio ambiente,

iii) una orden que obligue a rehabilitar el medio ambiente y/o llevar a cabo medidas preventivas y a reembolsar los gastos legalmente contraídos en la rehabilitación del medio ambiente y en la adopción de las medidas preventivas (incluidos los costes de los daños causados por las medidas preventivas);

c) que la carga de la prueba incumbe al demandante en caso de que éste establezca un nexo causal entre los residuos, por un lado, y el daño o deterioro causado o que pueda ser causado al medio ambiente, por otro; la carga de la prueba no será mayor que la que se aplica normalmente en el Derecho civil;

TEXTO ORIGINAL

TEXTO MODIFICADO

- 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 b) 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 ejercitarse 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.

- d) la posibilidad de presentar reclamaciones por pérdida de beneficios o pérdidas económicas, y los límites de las mismas.

2. En lo que concierne a la rehabilitación del medio ambiente prevista en el inciso iii) de la letra b) 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 que se efectúe el reembolso de los gastos que de ellas se deriven.

3. Las asociaciones o grupos de interés cuya finalidad sea la conservación de la naturaleza y la calidad del medio ambiente tendrán derecho a utilizar los recursos legales establecidos en la letra b) del apartado 1 o a intervenir en procesos judiciales que ya se hayan iniciado. La legislación nacional establecerá las condiciones en las que una agrupación de interés o asociación, tal como se definen en la frase anterior, pueda presentar una denuncia ante las instancias competentes.

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

TEXTO ORIGINAL

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 correspondientes.

TEXTO MODIFICADO

Artículo 5

1. Si, con arreglo a la presente Directiva, fueran varias las personas responsables del mismo daño o del mismo deterioro causados al medio ambiente, la responsabilidad de los mismos será solidaria y conjunta.

2. Ninguna disposición de la presente Directiva supondrá menoscabo alguno para las disposiciones de Derecho nacional de los Estados miembros relativas al derecho de recurso.

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.

Artículo 6

1. Se considerará libre de toda responsabilidad a cualquier persona que pueda probar, en ausencia de culpa por su parte:
 - a) que el daño o deterioro al medio ambiente se debió a actos u omisiones de terceros, realizados con el propósito de causar este daño o deterioro; o
 - b) que el daño o deterioro al medio ambiente se debió 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.

Artículo 7

1. Se considerará libre de toda responsabilidad por los daños y deterioro causados al medio ambiente por residuos al eliminador que pueda probar que, sin culpa por su parte, el productor de los residuos le indujo a error respecto a la verdadera naturaleza de la entrega de los residuos que causaron los daños o deterioro. En este caso, la responsabilidad seguirá recayendo en el productor.

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

2. Se considerará total o parcialmente exento de responsabilidad a quien pueda probar que el daño o el deterioro causados al medio ambiente se debieron en su totalidad o en parte a una actuación del perjudicado o de un empleado o agente de dicha parte.

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 8

La responsabilidad de las personas derivada de la presente Directiva no podrá quedar limitada o excluida en virtud de cláusula contractual alguna limitativa o exoneratoria de responsabilidad.

TEXTO ORIGINAL

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.

TEXTO MODIFICADO

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 del deterioro causados al medio ambiente.

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 10

El derecho de recurrir a los tribunales, conforme a la presente Directiva, se extinguirá transcurrido un plazo de treinta días a partir de la fecha en que se haya producido el hecho generador del daño o de los deterioros del medio ambiente, salvo que durante este período se haya entablado una acción de este tipo contra el responsable de los daños o de los deterioros del 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 11

1. La responsabilidad civil que, con arreglo a la presente Directiva, incumbe al productor que, en el transcurso de una actividad industrial o comercial, produce residuos y al eliminador deberá estar cubierta por un seguro u otro tipo de garantía financiera.

2. A propuesta de la Comisión y a más tardar el 31 de diciembre de 1992, el Consejo determinará las normas de Derecho común que regularán la situación producida:

- i) cuando el responsable no esté en condiciones de reparar todos los daños y/o deterioros ocasionados, o
- ii) no se haya podido identificar al responsable con arreglo a la presente Directiva.

La Comisión examinará al respecto la posibilidad de crear un «fondo europeo de indemnización por los daños y deterioros causados al medio ambiente por los residuos».

TEXTO ORIGINAL

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.

TEXTO MODIFICADO

Artículo 12

La presente Directiva no afectará a 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 a los daños ni a los deterioros 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.