



Comisión
Europea



La Directiva sobre responsabilidad medioambiental Protección de los recursos naturales de Europa

**Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea**

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas
(excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013

ISBN 978-92-79-29754-0

doi:10.2779/28772

© Unión Europea, 2013

Reproducción autorizada con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Italy

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

Cubierta: © iStockphoto

**La Directiva sobre responsabilidad
medioambiental
Protección de los recursos
naturales de Europa**

Índice

Visión general - ¿Qué es la DRM?	5
¿Cómo se aplica y quién aplica la DRM?	5
¿Cómo se determina la responsabilidad?	11
¿Existen exenciones y eximentes de la DRM?	14
¿Qué es la reparación y cómo se consigue?	14
¿Cómo se determina el alcance y la magnitud de la reparación?	16
¿Cuáles son los costes de reparación y quién los paga?	18
Un ejemplo de cómo usar el análisis de equivalencia de recursos: daños a la pesca	19
Un ejemplo de cómo usar el análisis de equivalencia de hábitats: daños a un humedal	20
Un ejemplo de cómo usar la equivalencia de valores: contaminación de un río	22
Futuras fechas clave	23
Más información	23

Visión general - ¿Qué es la DRM?

La protección de los recursos naturales de Europa (especies y hábitats protegidos, aguas y suelo) y de los servicios ecosistémicos que estos prestan es ampliamente reconocida como un factor importante para el funcionamiento de una economía y una sociedad sanas. La adopción de incentivos y medidas preventivas para evitar daños al medio ambiente causados por las actividades humanas se ha convertido en una prioridad ante la presión sin precedentes que soporta este último, incluidas las importantes pérdidas de biodiversidad registradas en las últimas décadas. Los regímenes nacionales de responsabilidad medioambiental de los Estados miembros de la UE diferían en cuanto a la cobertura de los daños medioambientales y a los requisitos para la reparación.

En 2004, la Unión Europea (UE) intervino para establecer un régimen más uniforme de prevención y reparación de los daños medioambientales y adoptó la Directiva 2004/35/CE «sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales». Esta innovadora legislación estableció por primera vez en la UE un régimen completo de responsabilidad por los daños al medio ambiente basado en el principio de que «quien contamina paga». Al imponer a quienes causan daños medioambientales la responsabilidad de repararlos, la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (DRM) representa un gran incentivo para evitar, en primer lugar, que se produzcan daños. Además impone la adopción de medidas preventivas a aquellos cuyas actividades representen una amenaza inminente para el medio ambiente (definida como la probabilidad suficiente de que se produzcan daños en un futuro próximo).

La DRM refuerza la legislación de la UE destinada a mantener los recursos naturales y los servicios que estos prestan. Mediante remisiones a la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, la DRM establece un régimen de responsabilidad para prevenir y reparar los daños a la biodiversidad en la naturaleza causados en Europa, que culmina en la Red Natura 2000 integrada por 22 000 sitios. Este régimen de responsabilidad se amplía a todos los recursos hídricos de la UE, tal como se definen en la Directiva marco sobre el agua, así como a toda contaminación del suelo que pueda perjudicar la salud humana.

Los Estados miembros debían aplicar la DRM a más tardar el 30 de abril de 2007. Tras conseguir su completa aplicación en toda la UE en julio de 2010, la Directiva debe aumentar el grado de protección del medio ambiente en toda Europa.

¿Cómo se aplica y quién aplica la DRM?

La Directiva confiere a las autoridades competentes la función de guardianas del medio ambiente. A ellas corresponde identificar a los contaminadores responsables y garantizar que los operadores que provoquen una amenaza inminente de daño medioambiental o daños reales emprendan o financien las medidas preventivas o reparadoras necesarias. Aunque no se les obliga legalmente, se alienta a las autoridades competentes y los operadores, como buena práctica, a colaborar para mejorar su conocimiento de los riesgos operativos, adoptar las medidas cautelares para evitar daños medioambientales y determinar las garantías financieras necesarias.

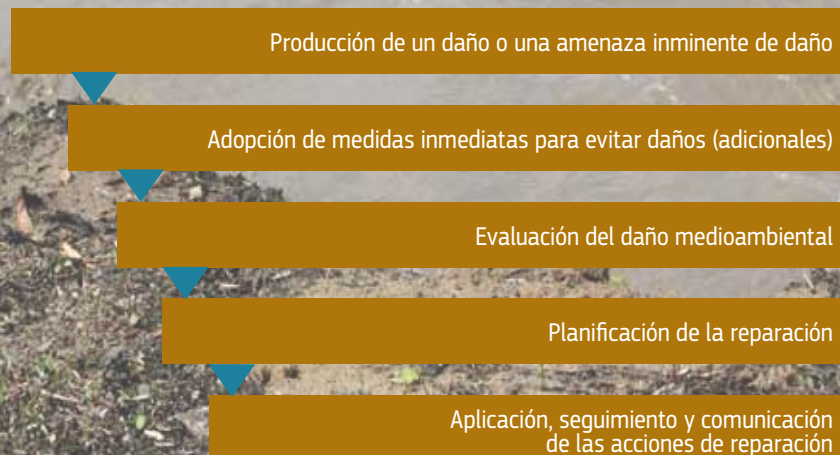
Autoridad competente: organismo público designado por el Estado miembro para aplicar y hacer cumplir la Directiva

Operador: cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad.

Actividad profesional: cualquier actividad económica, pública o privada, con independencia de que tenga o no ánimo de lucro.

Como medida preventiva, la DRM reconoce a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a los ciudadanos el derecho a notificar a la autoridad competente cualquier daño medioambiental (o amenaza inminente) y a impugnar su acción o inacción, para garantizar que actúa en el interés público de prevenir y reparar los daños medioambientales. También otras partes, como las aseguradoras, los abogados, los expertos técnicos (en ecología y ciencias, evaluación de riesgos, ingeniería, reparación, economía y legislación) desempeñan funciones que contribuyen a la aplicación de la DRM (véase el gráfico 1).

Gráfico 1: Aplicación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental



Con el tiempo, las actuaciones de cada una de estas partes en conjunto deberían dar lugar a una interpretación común de los costes y beneficios de la actuación de un modo que reduzca los riesgos para el medio ambiente, incentivando las buenas prácticas en ámbitos como las tecnologías y procesos seguros para el medio ambiente y fomentando el desarrollo de instrumentos financieros innovadores para cubrir los costes de posibles responsabilidades.

A continuación se resumen las personas con responsabilidades claramente identificadas en la DRM y sus funciones.

Autoridad competente

Organismo público elegido por el Estado miembro para aplicar y hacer cumplir la Directiva

Estado miembro responsable de aplicar y hacer cumplir la Directiva

ANTES DE UN INCIDENTE (durante el funcionamiento normal)

- puede decidir la adopción de medidas que reduzcan los riesgos de daño o animar a los operadores a que las adopten (si todavía no se ha requerido, es decir, para los establecimientos o instalaciones «Seveso»); y
- fomenta el uso de garantías financieras o, cuando sea obligatorio, las exige.

UNA VEZ DETECTADA UNA AMENAZA INMINENTE (notificada por el operador, comunicada por la persona afectada o por una ONG u observada por sí misma)

- actúa tal como se prevé en primer y el segundo puntos del apartado «Daños» más abajo; y seguidamente
- exige al operador que adopte medidas preventivas si todavía no lo ha hecho y
- pide al operador en cualquier momento que proporcione información, adopte las medidas preventivas necesarias y siga las instrucciones que se le den sobre las medidas preventivas necesarias, o
- adopta las medidas preventivas necesarias por sí misma si el operador no lo ha hecho o no es posible identificarlo.

UNA VEZ DETECTADO EL DAÑO MEDIOAMBIENTAL

- averigua si el daño entra en el ámbito de la DRM tal como se haya transpuesto a la legislación nacional;
- si es así, identifica al operador u operadores responsables y determina las normas de responsabilidad aplicables (responsabilidad objetiva o basada en la culpa);
- exige que el operador
 - aporte información complementaria;
 - adopte las medidas reparadoras de «urgencia», es decir, medidas prácticas para controlar de forma inmediata, contener, eliminar o gestionar de otro modo los contaminantes u otros factores de daño; y
 - siga las instrucciones sobre las acciones reparadoras de urgencia;
- pide al operador que adopte las medidas reparadoras «reales» necesarias (medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias) en colaboración con ella, que identifique y evalúe opciones de reparación, en particular que acuerde el plan de acción de reparación, e invita a las partes interesadas a presentar sus puntos de vista;



	<ul style="list-style-type: none"> • tiene en cuenta los puntos de vista de los operadores y las partes interesadas, adopta medidas específicas y toma una decisión que formalice las medidas reparadoras elegidas (reconoce al operador y a las partes interesadas el derecho a ser oídos antes de tomar la decisión); • notifica la decisión al operador y le informa de los recursos judiciales disponibles; • colabora con el operador para garantizar que se adopten las medidas necesarias en términos de reparación primaria, complementaria y compensatoria según proceda; • en caso de que la autoridad competente intervenga y aplique las medidas reparadoras (si el operador no lo hace, no es posible identificarlo o dispone de un eximente válido): reclama los costes de reparación, evaluación, administrativos y de otro tipo al operador (reparto de costes en caso de responsabilidad compartida); y • supervisa el diseño, utilización y aplicación del instrumento de garantía financiera (si es obligatorio).
<p>Operadores Cualesquiera personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que desempeñen o controlen una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostenten, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o las personas que registren o notifiquen tal actividad.</p>	<p>APLICACIÓN GENERAL DE LA DIRECTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • participa en el informe del Estado miembro sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la DRM a más tardar el 30 de abril de 2013; y • puede crear o participar en un sistema nacional de notificación y una base de datos DRM. <p>ANTES DE UN INCIDENTE (durante el funcionamiento normal)</p> <ul style="list-style-type: none"> • tienen que adoptar todas las medidas requeridas por las leyes y reglamentos en materia de medio ambiente y por las licencias de explotación, incluidas, entre otras, las medidas de reducción de los riesgos medioambientales; • pueden aplicar medidas que reduzcan aún más el riesgo de que se produzca un daño medioambiental y • pueden o (cuando sea obligatorio) deben contratar una garantía financiera, tal como estipule la legislación nacional. <p>UNA VEZ DETECTADA UNA AMENAZA INMINENTE O UN DAÑO MEDIOAMBIENTAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • adoptan medidas inmediatas para evitar daños en el caso de una amenaza inminente y siempre que proceda, pero si esta no se puede disipar: • notifican a la autoridad competente de inmediato todos los aspectos relevantes de la situación; • siguen las instrucciones de la autoridad competente para prevenir los daños; • en caso de daño: adoptan todas las medidas factibles para, de inmediato, contener, controlar, eliminar o gestionar de otro modo los contaminantes de que se trate u otros factores de daño, y • proporcionan información complementaria si es necesario y siguen las instrucciones al respecto de la autoridad competente en relación con las medidas reparadoras de urgencia; • identifican medidas reparadoras potenciales y cooperan con la autoridad competente en



	<p>la selección de las medidas reparadoras o preventivas adecuadas (plan de reparación);</p> <ul style="list-style-type: none"> • tienen derecho a ser oídos antes de que la autoridad competente adopte cualquier decisión de acción reparadora; • hacen lo necesario para aplicar (o financiar) medidas medioambientales primarias, complementarias y compensatorias, de conformidad con el plan de reparación y/o según lo indicado por la autoridad competente, con el fin de devolver los recursos naturales dañados a su estado básico y tener en cuenta cualquier daño provisional (pérdida) hasta que el medio ambiente se recupere; y • soportan los costes pertinentes cuando así lo exija la DRM.
<p>Prestadores de garantía financiera como compañías de seguros/reaseguros, bancos</p>	<p>ANTES DE UN INCIDENTE (durante el funcionamiento normal) (no se trata de un deber con arreglo a la DRM, sino de una posible función)</p> <ul style="list-style-type: none"> • responden a las peticiones de una garantía financiera adecuada; • realizan evaluaciones de riesgos potenciales; • diseñan instrumentos de garantía financiera adecuados y sostenibles de acuerdo con los principios pertinentes (por ejemplo, principios de seguros) y • cargan la prima adecuada al riesgo, por ejemplo, habida cuenta de la actividad industrial, el alcance de la garantía financiera o los límites prescritos. <p>UNA VEZ DETECTADA UNA AMENAZA INMINENTE O UN DAÑO MEDIOAMBIENTAL (no se trata de un deber con arreglo a la DRM, sino de una posible función), los prestadores de garantía financiera pueden contribuir a</p> <ul style="list-style-type: none"> • la evaluación del daño medioambiental; • a determinación de la medida reparadora más efectiva y eficiente; • el pago de los costes y • la gestión de la reparación del daño medioambiental en estrecha colaboración con la autoridad competente y el operador.
<p>Expertos En ecología, otras ciencias, evaluación de riesgos, ingeniería, diseño y aplicación de medidas reparadoras, economía o legislación, y otros expertos que puedan ayudar a aplicar la DRM</p>	<p>ANTES DE UN INCIDENTE (durante el funcionamiento normal) (no se trata de un deber con arreglo a la DRM, sino de una posible función)</p> <ul style="list-style-type: none"> • aportan conocimientos técnicos sobre medidas para reducir el riesgo de amenaza inminente de daño. <p>UNA VEZ DETECTADA UNA AMENAZA INMINENTE O UN DAÑO MEDIOAMBIENTAL (no se trata de un deber con arreglo a la DRM, sino de una posible función)</p> <ul style="list-style-type: none"> • asesoran sobre los aspectos jurídicos, económicos y técnicos relativos al daño medioambiental y la reparación del mismo; • evalúan, revisan y supervisan los daños (inminentes o producidos) y la selección, diseño y aplicación de las opciones de reparación; • prestan ayuda en temas relacionados con la normativa y la responsabilidad, la presentación de informes y las consecuencias sobre el enfoque de la gestión en el futuro.

Cualquier parte interesada

Cualquier persona física o jurídica (incluidas ONG) que esté afectada o que pueda resultar afectada por un daño medioambiental, que tenga un interés suficiente por otra causa o cuyos derechos hayan sido vulnerados, tal como defina la legislación nacional

UNA VEZ DETECTADA UNA AMENAZA INMINENTE O UN DAÑO MEDIOAMBIENTAL (no se trata de un deber, sino de un derecho)

- puede notificar a la autoridad competente la amenaza inminente o el daño medioambiental adjuntando las observaciones pertinentes y tiene que proporcionar información y datos relevantes en apoyo de sus observaciones;
- tiene derecho a pedir a la autoridad competente que adopte medidas reparadoras;
- tiene derecho a obtener una decisión de la autoridad competente, que deberá contener información sobre los recursos judiciales y
- tiene derecho a recurrir la decisión de la autoridad competente ante un tribunal u otro organismo público independiente e imparcial.

La Directiva define el daño medioambiental como los daños a las especies y los hábitats protegidos, los daños a las aguas superficiales y subterráneas y los daños al suelo. Un operador es responsable de la reparación del daño si se considera que este es significativo y puede establecerse un nexo causal entre las actividades de aquel y el daño en cuestión. La obligación de prevención de la Directiva se activa cuando se produce una amenaza inminente de daños (definida como una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo).

La DRM impone responsabilidad únicamente si la actividad del operador ha causado el daño medioambiental investigado. Aunque puede resultar más fácil demostrar la responsabilidad de un único operador que cause un incidente claro de contaminación puntual, la DRM también se aplica a los daños ocasionados por la contaminación de carácter extendido y difuso, siempre que pueda establecerse la causalidad. La Directiva se aplica asimismo a los operadores múltiples que contribuyen conjuntamente a un incidente concreto o a daños medioambientales persistentes (para más detalles, véase Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA contra Ministero dello Sviluppo economico, TJUE, 9 de marzo de 2010, asunto C-378/08, apartado 58). La legislación nacional puede establecer normas específicas relativas a la asignación de los costes en casos con varios responsables.

En última instancia, la autoridad competente determina la importancia del daño en cada caso. En general, la importancia del daño medioambiental se basa en gran medida en su magnitud y duración. También deben tenerse en cuenta el concepto de recuperación natural, la mensurabilidad del daño y el principio de proporcionalidad.

El anexo I de la DRM establece los factores que deben tenerse en cuenta al evaluar el daño. Por ejemplo, un daño medioambiental con efectos demostrados en la salud humana se considera significativo. Por otra parte, para los hábitats y especies protegidos, no se considerarán significativos los siguientes daños:

- los daños inferiores a las fluctuaciones medias (naturales) para la especie o el hábitat de que se trate; o
- los daños que obedezcan a fluctuaciones naturales de los recursos afectados o se deriven de la gestión corriente de los recursos, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según haya sido efectuada anteriormente por los propietarios u operadores; o
- los daños a especies o hábitats con demostrada capacidad de recuperar, en breve plazo y sin intervención, el estado básico o bien un estado queque, tan solo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

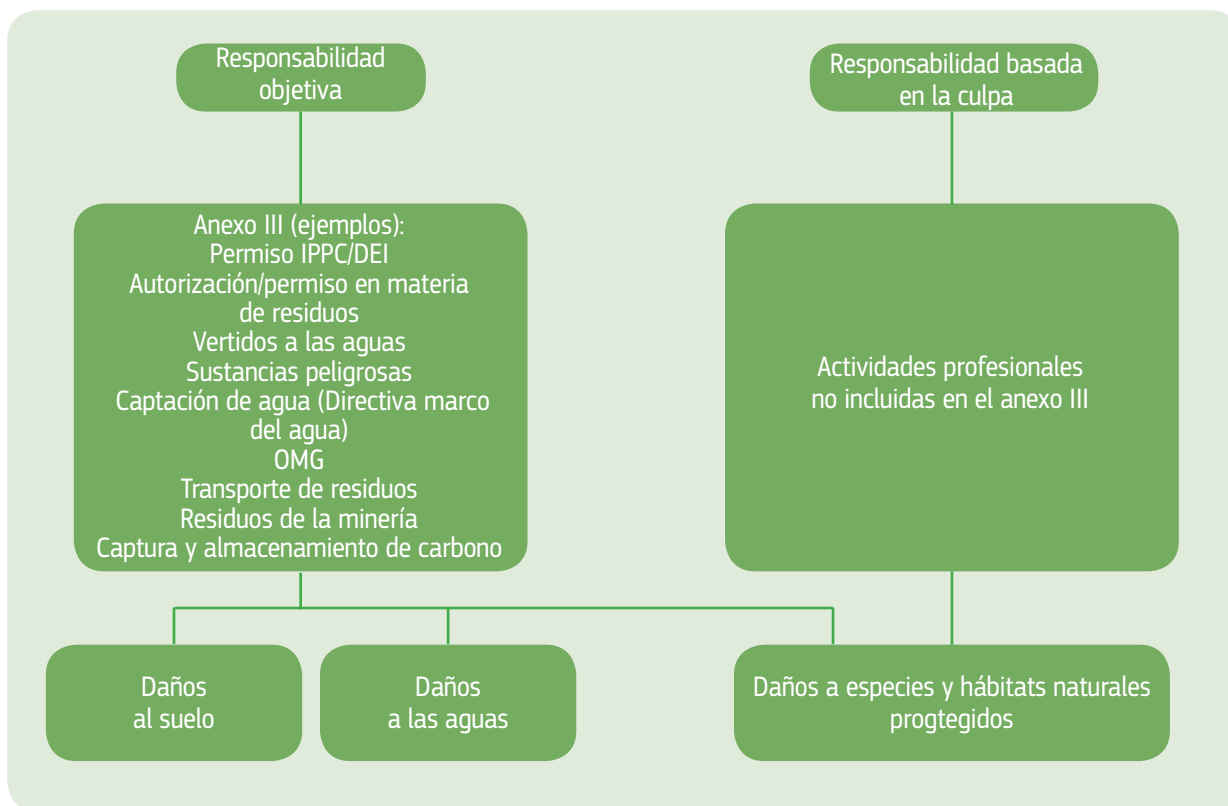
¿Cómo se determina la responsabilidad?

La Directiva establece una distinción entre dos tipos de operadores: los que desempeñan actividades profesionales peligrosas, recogidos en el anexo III, y los que desempeñan las demás actividades profesionales. A cada tipo se aplica una norma de responsabilidad diferente (véase el gráfico 2).

Para los operadores que ejercen las actividades contempladas en el anexo III se aplica un régimen de responsabilidad objetiva. Esto significa que no es necesario establecer la culpa para hacerles responsables de los daños al suelo, a las aguas y a los hábitats y especies protegidos.

Para todos los demás operadores que no ejerzan actividades enumeradas en el anexo III, se aplica un régimen de responsabilidad basado en la culpa. Es necesario establecer la culpa o la negligencia para hacerles responsables. Además, solo se les podrá hacer responsables de los daños a especies y hábitats naturales protegidos.

Gráfico 2: Tipos de daños y de responsabilidad medioambiental



Daños a especies y hábitats naturales protegidos son

Cualesquiera daños que produzcan efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies. El carácter significativo de dichos efectos debe evaluarse en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el anexo I, con la excepción de los efectos adversos previamente identificados autorizados en virtud de la legislación de protección de la naturaleza.

Daños a las aguas son

Cualesquiera daños que produzcan efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva.

Daños al suelo son

Cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo.

Algunos ejemplos de incidentes que pueden causar daños a los recursos cubiertos por la DRM.

Tipos de incidentes que pueden causar daños a:

Hábitats y especies	Aguas	Suelo
<ul style="list-style-type: none">• Eliminación o destrucción directa de hábitats y especies protegidos• Daños físicos, vertidos y emisiones de sustancias químicas o contaminación similar y trastornos significativos (incluidos ruidos y vibraciones)• Contaminación microbiana de hábitats y especies protegidos debida, por ejemplo, a malas prácticas agrícolas• Búsqueda y sacrificio deliberados de especies protegidas (por ejemplo, caza ilegal de aves)	<ul style="list-style-type: none">• Captación de agua que cause un cambio de estado cuantitativo• Vertidos de productos químicos de un depósito industrial, un camión o un vagón cisterna (por ejemplo, por un accidente)• Represamiento de agua superficial que provoque cambios significativos en el potencial ecológico de agua• Vertidos de productos químicos, petróleo o residuos de depósitos subterráneos y superficiales o de instalaciones de manipulación y transporte que den lugar a daños en las aguas subterráneas y superficiales (estado químico)	<ul style="list-style-type: none">• Fallo del sistema de depuración de humos de una planta de incineración de residuos que genere una contaminación por metales pesados de la superficie del suelo en una zona residencial próxima• Emisión accidental de productos químicos de una zona de almacenamiento, manipulación o producción, y migración de gases a espacios cerrados y/o migración de productos químicos al suelo y las aguas subterráneas• Eliminación de residuos deliberada y no autorizada en el suelo o el subsuelo, que genere gases (productos químicos peligrosos) y migraciones a zonas residenciales próximas• Cierre de una planta que provoque la fuga accidental de sustancias peligrosas al suelo y las aguas subterráneas

Responsabilidad objetiva

- En el caso de las actividades enumeradas en el anexo III de la DRM, incluidas las actividades y vertidos cubiertos por las siguientes directivas (para una lista y una redacción más específica, consúltese el anexo III).
- La explotación de instalaciones de conformidad con la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC), codificada en la Directiva 2008/1/CE y sustituida por la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales (DEI).
- La actividades de gestión de residuos de conformidad con la Directiva marco sobre residuos 75/442/CEE, codificada en la Directiva 2006/12/CE y refundida por la Directiva 2008/98/CE, la Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, codificada en la Directiva 2006/12/CE y refundida por la Directiva 2008/98/CE, la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos, integrada en la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales. La Directiva marco sobre residuos, o Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas directivas. Esta directiva derogó la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (versión codificada de la Directiva 75/442/CEE y sus modificaciones), la Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos, y la Directiva 75/439/CEE, relativa a la gestión de aceites usados. Establece un marco general para los requisitos de gestión de residuos y las definiciones básicas en la materia para la UE.
- Todos los vertidos en aguas interiores superficiales de conformidad con la Directiva (76/464/CEE) relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, codificada como Directiva 2006/11/CE.
- Todos los vertidos de sustancias en aguas subterráneas de conformidad con la Directiva 80/68/CEE, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, sustituida por la Directiva 2006/118/CE.
- El vertido o la inyección de contaminantes en aguas superficiales o subterráneas de conformidad con la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE).
- La captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización de conformidad con la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE).
- La fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte in situ de sustancias, preparados y productos definidos en la Directiva sobre las sustancias peligrosas (67/548/CEE), sustituida por el Reglamento (CE) nº 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado, la Directiva sobre preparados peligrosos (1999/45/CE), la Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, la Directiva 98/8/CE, relativa a la comercialización de biocidas, sustituida por el Reglamento (UE) nº 528/2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas.
- El transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes de acuerdo con la Directiva 94/55/CE, sobre el transporte de mercancías peligrosas por carretera, derogada por la Directiva 2008/68/CE, con la Directiva 96/49/CE, sobre el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril o con la Directiva 93/75/CEE, sobre los buques que transporten mercancías, derogada por la Directiva 2002/59/CE.
- Toda utilización confinada, incluido el transporte, y toda liberación intencional en el medio ambiente, transporte y comercialización de organismos modificados genéticamente, de acuerdo con la definición de las Directivas correspondientes (90/219/CEE y 2001/18/CE).
- El traslado transfronterizo de residuos dentro, hacia o desde la Unión Europea [Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, sustituido por el Reglamento (CE) nº 1013/2006].
- La Directiva 2006/21/CE, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.
- Explotación de emplazamientos de almacenamiento de conformidad con la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
- El régimen de responsabilidad objetiva puede abarcar un grupo mayor de actividades dependiendo de la aplicación nacional en los Estados miembros.

Responsabilidad basada en la culpa

Para todas las actividades profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III.

¿Existen exenciones y eximentes de la DRM?

La DRM no se aplica a los daños ocasionados por una emisión, suceso o incidente que se haya producido antes del 30 de abril de 2007, ni a los daños causados por una actividad que hubiera concluido antes de esa fecha, ni si han transcurrido más de treinta años desde la emisión, suceso o incidente causante.

La DRM no se aplica en caso de daño o daño inminente resultante de (véase el artículo 4 de la DRM):

- un acto derivado de un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección;
- un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible;
- las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional o a la protección contra los desastres naturales; o
- las actividades reguladas por los convenios internacionales relativos a daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, al transporte marítimo, por carretera o por ferrocarril de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y a los riesgos nucleares, así como las actividades contempladas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica; o
- una actividad en caso de contaminación de carácter difuso cuando no sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y la actividad.

Además, un operador no será responsable económicamente cuando pueda demostrar que los daños fueron causados por un tercero (a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas) o se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria de una autoridad pública.

La Directiva autoriza también eximentes opcionales (es decir, a discreción de los Estados miembros) que podrán dispensar de responsabilidad financiera en determinados casos. Los operadores que demuestren que no ha habido culpa o negligencia por su parte no tendrán que sufragar el coste de las acciones reparadoras, cuando el daño medioambiental haya sido causado por una emisión o suceso:

- autorizado de forma expresa por la autoridad reguladora (eximente basado en la existencia de autorización), y el operador haya actuado plenamente de acuerdo con las condiciones de la autorización; o
- que no se consideraba potencialmente perjudicial para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que se produjo la emisión o tuvo lugar la actividad (eximente basado en el estado de los conocimientos técnicos).

¿Qué es la reparación y cómo se consigue?

El objetivo general de la Directiva es la reparación total de los recursos naturales dañados y de los servicios prestados por estos para restituirlos al que habría sido su estado básico si no se hubiera producido el daño. Por ejemplo, si ha resultado dañado un humedal, la reparación total será la restitución de todos los tipos de hábitats y especies preexistentes en él y de su ámbito o poblaciones y los «servicios» que el «recurso» humedal proporcionaba al público o a otros recursos naturales, incluidos, por ejemplo, el ocio, el filtrado de agua, la provisión de alimentos, el disfrute visual, la mitigación de tormentas o su uso como hábitat de aves y otras especies.

El estado básico puede determinarse utilizando los datos existentes sobre el recurso y el paraje dañado, datos de parajes similares que dispongan de los datos necesarios o que puedan observarse tras el incidente (parajes de referencia) o datos generados mediante modelos de recursos y servicios.

Hay tres tipos de medidas reparadoras: primarias, compensatorias y complementarias.

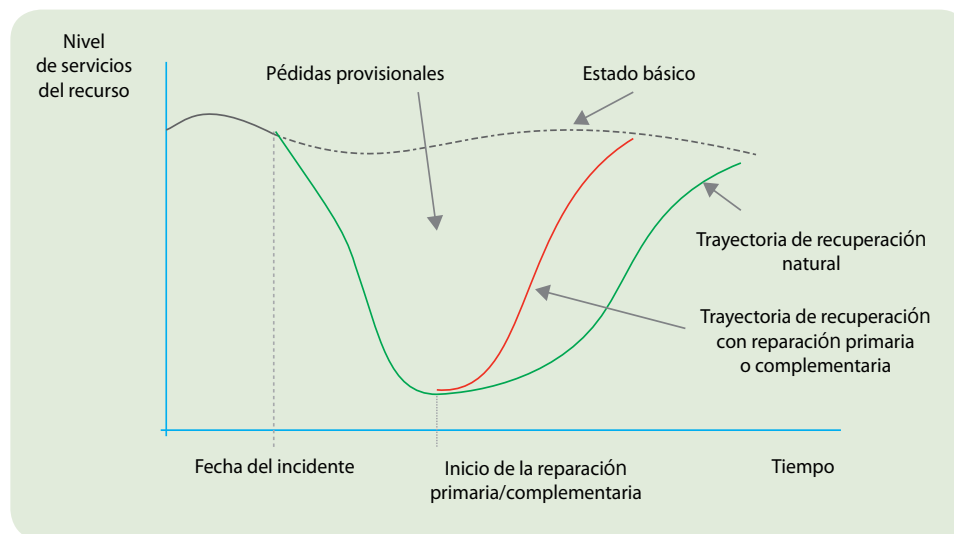
La reparación primaria hace referencia a toda medida reparadora aplicada en el paraje afectado y que restituya los recursos naturales y/o servicios dañados a su estado básico. La reparación primaria en el propio paraje es la preferida y, conceptualmente, la vía de reparación más directa, pero no siempre es posible o factible.

Cuando la reparación primaria no restituya plenamente el paraje dañado o a su estado básico, la DRM exige la adopción de medidas reparadoras complementarias en otro paraje y/o especies, que podrán ser iguales o suficientemente similares al paraje dañado/especies, a fin de garantizar que, entre los dos parajes, se alcance un nivel de recursos naturales y/o servicios similar.

La Directiva también reconoce que la plena reparación requiere tiempo, por lo que impone una compensación por las pérdidas provisionales, en otras palabras, por los recursos naturales o servicios perdidos durante el período de recuperación (véase el gráfico 3). Es lo que se conoce como reparación compensatoria y también puede efectuarse en otro paraje, mejorando la situación de la especie dañada o de especies suficientemente similares. De forma alternativa, la reparación compensatoria puede consistir en proseguir una reparación primaria que genere beneficios más allá del estado básico en el paraje afectado (contándose la parte en exceso como crédito de reparación compensatoria).

Para los daños al suelo, la reparación primaria, consistente en que se eliminen, controlen, contengan o reduzcan los contaminantes de modo que dejen de suponer un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana, es el requisito mínimo en virtud de la DRM (no se requiere reparación complementaria o compensatoria) ¿Cómo se determina el alcance y la magnitud de la reparación?

Gráfico 3: Ilustración del estado básico, el daño inicial, la pérdida provisional y las medidas reparadoras



¿Cómo se determina el alcance y la magnitud de la reparación?

Con el fin de determinar qué tipo de reparación compensatoria y complementaria se requiere y en qué magnitud, se realiza un análisis de la equivalencia. En pocas palabras, este análisis identifica los recursos y servicios que pueden considerarse «suficientemente similares» a los dañados y cuantifica la cantidad que debe repararse (crédito) para que sea igual a la pérdida debida a los daños (débito). Dependiendo de las unidades utilizadas para cuantificar esos débitos y créditos, la DRM recomienda los siguientes métodos de evaluación de la equivalencia (véase su anexo II):

- Análisis de equivalencia recurso-recurso: cuando débito y crédito pueden expresarse en términos de unidades de recurso (como número de peces o aves o litros de agua subterránea).
- Análisis de equivalencia servicio-servicio o de equivalencia de hábitats: cuando débito y crédito pueden expresarse en términos de hábitats similares (como los humedales de la zona y qué porcentaje de servicios de estos se pierde o se gana).

Cuando estos análisis no son posibles (porque no sea técnicamente viable, no sea deseable o resulte excesivamente caro), podrá elegirse un método de valoración monetaria para calcular el valor de los recursos naturales y/o los servicios perdidos y los beneficios de la reparación, utilizando:

- Equivalencia valor-valor y valor-coste: cuando débito y crédito se expresan en términos monetarios (valor-valor).
- Cuando es posible calcular el valor monetario del daño pero no el valor monetario de los beneficios de la reparación, se puede fijar el presupuesto (coste) de la reparación en el valor de los daños (valor-coste); el empleo del método de valoración monetaria no significa que se requiera una compensación financiera: el principio de la DRM sigue siendo la reparación del recurso y los servicios dañados.

Los métodos de equivalencia están diseñados para tener en cuenta la naturaleza química, física, biológica y, cuando proceda, social y económica de los daños y las opciones de reparación. Las opciones de reparación deben evaluarse sobre la base de criterios como los efectos de la opción, el coste de aplicación de la misma y las posibilidades de éxito. En general, la realización de un análisis de equivalencia consta de cinco etapas fundamentales (para todos los tipos de análisis) que difieren únicamente en el tipo de unidades empleado:

1. Evaluación preliminar: implica la identificación de los datos disponibles, las opciones de reparación, la escala adecuada del análisis y el trabajo de evaluación.
2. La determinación y la cuantificación de los daños (débito): implica determinar las causas del daño, seleccionar el método o métodos de medición para evaluar el daño, incluidas las pérdidas provisionales, determinar y cuantificar el estado básico, comprender la exposición al daño, las características de los recursos y servicios dañados, y determinar los beneficios de la reparación primaria.
3. La determinación y la cuantificación de las ganancias resultantes de la reparación (crédito): implica identificar las opciones de reparación, seleccionar las más adecuadas y viables sobre la base de los criterios establecidos en el anexo II de la DRM, y calcular los beneficios de la reparación utilizando los mismos métodos de cálculo que en la etapa 2.
4. Magnitud de las acciones de reparación: implica determinar la cantidad total de reparación y estimar su coste.
5. Seguimiento y presentación de informes: incluye elaborar un plan de reparación (objetivos, intenciones, metas) y seguir su ejecución.

En cada etapa del análisis deben abordarse las incertidumbres clave, las hipótesis que deben plantearse para abordarlas y el análisis de sensibilidad.

Para más información sobre cada fase, se remite a los lectores interesados al material didáctico sobre la DRM (véase al final de este folleto).

Una vez realizado el análisis de equivalencia, seleccionados los proyectos de reparación y definida su magnitud, se elabora un plan de reparación que incluye los objetivos del proyecto, los detalles de ejecución, los planes y proyectos de ingeniería y los planes y proyectos biológicos. El plan de reparación también incluye procedimientos y calendarios para efectuar un seguimiento de la recuperación de los recursos y servicios tras la ejecución y para evaluar el éxito del proyecto.

Al final de este folleto se ofrecen ejemplos sobre cómo aplicar los análisis de equivalencia.



LIFE06 NAT/SER/000087

Antes de la restauración de depresiones intradunales húmedas y la retirada de matorrales y árboles y la apertura de estanques en las dunas.



LIFE06 NAT/BE/000087 (después)

¿Cuáles son los costes de reparación y quién los paga?

En caso de que la autoridad competente lleve a cabo las medidas preventivas y reparadoras, recuperará el coste del operador que haya causado el daño. Los costes recuperables incluyen:

- el coste de las evaluaciones medioambientales llevadas a cabo para determinar el alcance de los daños y las acciones necesarias para repararlos;
- cualesquiera trabajos de reparación llevados a cabo directamente por la autoridad;
- los costes administrativos, legales y de ejecución; y
- los costes de recopilación de datos, seguimiento y supervisión y otros costes relacionados.

La DRM recomienda que el coste de las medidas reparadoras seleccionadas no sea desproporcionado. Aunque la DRM no define el concepto de desproporción, es un principio fundamental del Derecho de la UE y tiene primacía, por ejemplo, en la Directiva marco sobre el agua. El coste de reparación, en otras palabras la responsabilidad del operador, es desproporcionado si excede del valor perdido a causa del daño (o de los beneficios para el medio ambiente resultantes de la reparación).

La DRM no impone a escala de la UE que los operadores deban cubrir su posible responsabilidad con garantías financieras, pero exige a los Estados miembros que estimulen el desarrollo de instrumentos financieros. En la aplicación práctica de la Directiva hasta la fecha:

- los seguros han demostrado ser el instrumento más extendido para cubrir la responsabilidad medioambiental; los mercados de seguros/reaseguros (tanto compañías individuales como consorcios) prestan cobertura para la prevención y restauración de daños medioambientales sobre la base de:
 - ampliaciones de la DRM a las pólizas de seguro de responsabilidad civil/general (por ejemplo, Alemania, Austria),
 - pólizas de seguro de responsabilidad medioambiental (por ejemplo, Reino Unido), o
 - soluciones de consorcios de seguros (por ejemplo, España, Francia, Italia y los Países Bajos);
- el segundo instrumento más extendido según el informe de la Comisión de octubre de 2010 son las garantías bancarias (Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Países Bajos, Polonia, España y el Reino Unido); y se debate el uso de otros instrumentos basados en el mercado, como fondos, bonos, etc., según el informe de la Comisión de octubre de 2010, en Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Polonia y España.



© iStockphoto

Un ejemplo de cómo usar el análisis de equivalencia de recursos: daños a la pesca

En el presente estudio de caso, se aplica el análisis de equivalencia de recursos a una emisión de contaminantes a un río con resultados de mortandad de peces.

El 22 de febrero de 2011, cayeron grandes lluvias torrenciales sobre el valle K (un lugar hipotético), en el que se encuentra una presa de relaves de roca dura. La lluvia derritió la nieve del valle y acabó por abrir una brecha en la presa. Como resultado, los relaves mineros fluyeron al río K. Aunque el personal de emergencia se desplazó al lugar al día siguiente, cuando la brecha se reparó ya habían entrado en el río K muchos miles de toneladas de relaves mineros, que llegaron hasta 10 km aguas abajo.

En las semanas siguientes se hizo una evaluación preliminar del incidente. En el período de evaluación preliminar, se obtuvieron varios tipos de información, entre ellos la relativa a:

- el desarrollo en el tiempo y la duración del incidente;
- las concentraciones de determinados metales pesados (por ejemplo, cobre, zinc y cadmio) y la acidez del agua liberada;
- la descripción de las acciones de respuesta de emergencia; y
- la calidad del agua antes del incidente.

Para cuantificar los daños al recurso acuático, la autoridad competente decidió, en colaboración con el operador, utilizar la abundancia de truchas marrones como indicador clave para un análisis de equivalencia de recursos. Sobre la base de un muestreo en lugares de referencia y aguas abajo del río K, se concluyó que la densidad de truchas marrones en su estado básico era de 10 por 100 m². En los 10 km de río aguas arriba, el incidente eliminó la población de truchas marrones durante el primer año tras el incidente, con una hipótesis de recuperación a su estado básico en diez años. Utilizando el análisis de equivalencia de recursos, el «débito» total del daño se calculó en unas 33 000 trucha marrón. Es decir, la cantidad adicional de truchas marrones que habría habido en el río K con el tiempo si no se hubiera producido el incidente.

Sobre la base de los resultados de la evaluación preliminar, la autoridad competente concluyó, en colaboración con el operador, que sería necesaria una reparación compensatoria por los daños a la pesca en el río.

Para colmar el débito de truchas marrones, se consideraron tres opciones con vistas a determinar la reparación compensatoria:

- ninguna acción: recuperación natural (no seleccionada porque la pérdida provisional de 33 000 trucha marrón se consideró demasiado alta);
- suplementos de piscifactorías (no seleccionada por problemas relacionados con la genética, etc.); y
- recuperación de hábitats de corriente en otros afluentes del río K (seleccionada).

Se eligió la recuperación de hábitats de corriente porque podía mejorar la capacidad de carga de la trucha marrón. Teniendo en cuenta los tipos de acciones reparadoras necesarias, el tiempo necesario para que la reparación produjera todos sus beneficios y el tiempo durante el cual producirían beneficios las acciones reparadoras, se estimó que un km de recuperación de hábitats de corriente generaría aproximadamente un «crédito» de 7 500 trucha marrón. Utilizando las 33 000 unidades de débito y las 7 500 unidades de crédito por cada km² reparado, se determinó que, como reparación compensatoria, sería necesario recuperar 4,4 km (33 000/7 500) de hábitats de corriente.

El coste de la reparación compensatoria se calculó sumando el coste de planificación del paraje, de los proyectos de ingeniería, de la ejecución de las acciones de reparación de corrientes, de la supervisión, del seguimiento y de la elaboración de informes. Los costes totales se estimaron en unos 100 000 euros por km de corriente reparada (cifra hipotética), lo que elevó el coste total de la reparación compensatoria a unos 440 000 euros.

Un ejemplo de cómo usar el análisis de equivalencia de hábitats: daños a un humedal

En el presente estudio de caso, se utiliza el análisis de equivalencia de hábitats para evaluar los daños y las opciones de reparación de un hipotético incidente en un humedal.

El incidente es el vertido de aguas muy ácidas procedentes de una instalación industrial. El humedal ocupa una superficie de diez hectáreas. Los daños iniciales causados por las aguas altamente ácidas fueron importantes. En efecto, a partir del crecimiento vegetal superficial, que se considera un buen indicador de la salud de un humedal, los científicos estimaron la pérdida inicial en el 75 % de toda la vida vegetal. Se esperaba que el humedal retornase a su estado básico en los siguientes cinco años. Dada la naturaleza del humedal y la creencia de que este retornaría finalmente a su estado básico, no se llevó a cabo ninguna reparación primaria.

Sobre la base de esta información, se realizó un análisis de equivalencia de hábitats. La pérdida inicial de un 75 % de la vida vegetal se recuperó en un período de cinco años y generó un débito de 21,6 unidades. El manual de formación DRM ofrece más detalles sobre cómo se calculó esta unidad en el presente estudio de caso y las hipótesis de base.

Se diseñó una medida reparadora compensatoria teniendo en cuenta el examen de la información disponible y el conocimiento de los humedales cercanos. En las inmediaciones existen otros humedales, pero su salud general podría mejorar si se realizasen algunos trabajos de reparación. Se identificó un humedal concreto en el que la supresión de plantas exóticas incrementaría su salud general, medida por la superficie de terreno cubierta por especies vegetales de humedales naturales. Se estimó que el crecimiento vegetal superficial podría elevarse del 50 % a casi el 100 % en comparación con el humedal dañado. La planificación y ejecución de las medidas reparadoras llevaría dos años y, después, serían necesarios tres años más para que la cobertura vegetal mejorase del 50 % al 100 %. Se calculó que el beneficio, o crédito, de mejorar una hectárea de este humedal equivalía a 15,5 unidades de crédito sobre la vida esperada del humedal mejorado.

Por lo tanto, para compensar las 21,6 unidades de daños al humedal (débito) reparando un humedal vecino (crédito), sería necesario mejorar $21,6/15,5 = 1,4$ hectáreas de humedal degradado mediante la extracción de plantas exóticas.

En el coste de reparación de 1,4 hectáreas de humedal se incluyeron los costes de planificación y proyecto, de los permisos, de la ejecución, de la supervisión, de las operaciones/mantenimiento, del seguimiento, etc. Con un coste hipotético de aproximadamente 50 000 euros/hectárea, el coste total de la reparación para compensar los daños ascendía a $1,4 \times 50\ 000 = 70\ 000$ euros.



LIFE99 NAT/A/006054 (antes)

Creación de un canal lateral en la presa «Eibelsau» y canal con agua corriente y vegetación para que los peces puedan migrar aguas arriba



LIFE99 NAT/A/006054 (después)

Un ejemplo de cómo usar la equivalencia de valores: contaminación de un río

En el presente estudio de caso, se utiliza el análisis de equivalencia de valor para determinar la magnitud de la reparación compensatoria destinada a compensar los daños causados por la hipotética contaminación de un río. En el análisis de equivalencia de valor se emplea la unidad monetaria para medir tanto el valor de las pérdidas (débito) como el beneficio de las medidas reparadoras propuestas (crédito) y se equilibra el crédito con el débito. Como sucede con cualquier otro análisis de equivalencia, las medidas reparadoras deberán seleccionarse para elegir aquellas que aporten recursos y servicios suficientemente similares a los dañados en tipo, calidad y cantidad.

En este ejemplo, la emisión de contaminantes afectó a 15 km de un río que contenía especies de peces y aves importantes a escala local y soportaba una biodiversidad de gran calidad. El río era también un importante lugar de recreo para muchos residentes locales y turistas.

Para realizar el análisis de equivalencia de valor se llevaron a cabo dos encuestas con vistas a calcular tanto el valor perdido por la contaminación del río como el valor obtenido con las medidas reparadoras. El objetivo del primer estudio era calcular el débito correspondiente a la pérdida de hábitat y servicios recreativos del río. Tras analizar las respuestas a la encuesta, se estimó que los ciudadanos valoraban la pérdida debida a la contaminación del río en 60 euros. El débito global para la población afectada ascendía a unos 15 000 000 euros.

El objetivo de la segunda encuesta era calcular el valor del crédito que aportarían distintas combinaciones de tres posibles acciones reparadoras: 1) un plan de reparación compensatoria en otro paraje, consistente en la reparación de ríos de zonas disponibles de la región; y 2) nuevos accesos a zonas recreativas del río y mejoras en ríos vecinos no contaminados. Analizando los datos, se estimó el valor aportado al público por los distintos proyectos de reparación. Sobre la base del análisis, había cuatro combinaciones de acciones de reparación que aportarían 60 euros/persona o un crédito de 15 000 000 euros.

La combinación más rentable consistía en recuperar 10 km de hábitat fluvial similar al contaminado, ampliar el acceso a zonas recreativas y mejorar quince parajes en otros ríos vecinos no contaminados. El coste total de ejecución de este programa de reparación compensatoria se calculó en 6 000 000 euros.

Futuras fechas clave

Los Estados miembros deben informar de la aplicación de la DRM a más tardar el 30 de abril de 2013, y la respuesta de la Comisión Europea debe estar disponible a más tardar el 30 de abril de 2014.

Más información

Directiva sobre responsabilidad ambiental - texto oficial:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:es:PDF>

Página web de la Comisión Europea sobre la Directiva sobre responsabilidad medioambiental:

<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

Página web de la Comisión Europea sobre la Directiva de hábitats:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm

Página web de la Comisión Europea sobre la Directiva de aves:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

Página web de la Comisión Europea sobre la Directiva marco del agua:

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

Comisión Europea (2010), Informe sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, Bruselas, 12.10.2010, COM(2010) 581 final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:ES:PDF>

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio para los servicios ecosistémicos: <http://www.unep.org/maweb/en/index.aspx>

The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB): <http://www.teebweb.org/>

Insurance Europe

<http://www.insuranceurope.eu/publications/639/72/Navigating-the-Environmental-Liability-Directive-A-practical-guide-for-insurance-underwriters-and-claims-handlers?cntnt01hideAllFilters=1>

En la página web de la Comisión Europea que se ha indicado antes se pueden descargar manuales de formación DRM y diapositivas de acompañamiento: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>



Oficina de Publicaciones

doi:10.2779/28772

ISBN 978-92-79-29754-0



9 789279 297540

Impreso en papel reciclado que ha obtenido la etiqueta ecológica europea para papel gráfico (www.ecolabel.eu)

KH-31-13-957-ES-C