



2020/2027(INI)

30.11.2020

PROYECTO DE INFORME

sobre la responsabilidad de las empresas por los daños medioambientales
(2020/2027(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Antonius Manders

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la responsabilidad de las empresas por los daños medioambientales (2020/2027(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Directiva 2004/35/CE¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (en lo sucesivo, «DRM»),
- Vista la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal² (en lo sucesivo (DMP),
- Visto el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 14 de abril de 2016 de conformidad con el artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (COM(2016)0204),
- Vistos los artículos 4 y 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Visto el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- Vista la modificación de la Directiva 2004/35/CE mediante la Directiva 2006/21/CE de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas³, la Directiva 2009/31/CE de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono⁴ y la Directiva 2013/30/UE de 12 de junio de 2013 sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro⁵,
- Visto el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Evaluación REFIT de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental», que acompaña al informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo y, de conformidad con el artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales,
- Vista la nota del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo de 15 de junio de 2016, titulada: «The implementation of the Environmental Liability Directive: a survey of the assessment process carried out by the Commission» (La aplicación de la Directiva sobre responsabilidad ambiental: examen del proceso de evaluación realizado por la Comisión)⁶,
- Visto el estudio de su Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y

¹ DO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

² DO L 328 de 6.12.2008, p. 28.

³ DO L 102 de 11.4.2006, p. 15.

⁴ DO L 140 de 5.6.2009, p. 114.

⁵ DO L 178 de 28.6.2013, p. 66.

⁶ PE 556.943.

Asuntos Constitucionales de mayo de 2020 titulado «Responsabilidad medioambiental de las empresas»⁷,

- Visto el estudio de la Comisión Europea de mayo de 2020 titulado «Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive» (Mejora de la garantía financiera en el contexto de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental)⁸,
 - Visto el artículo 54 de su Reglamento interno,
 - Visto el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y las opiniones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria y de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A9-0000/2020),
- A. Considerando que la estrategia medioambiental coordinada de la UE fomenta la cooperación y garantiza que las políticas de la UE sean coherentes entre sí;
- B. Considerando que la DRM coexiste con otros instrumentos y disposiciones sobre responsabilidad, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros; que los incidentes que dan lugar a responsabilidades en virtud de la DRM pueden desencadenar, en paralelo, acciones judiciales penales, civiles o administrativas;
- C. Considerando que la DRM complementa los principales elementos de la legislación medioambiental de la UE, a la que está directa o indirectamente vinculada, en particular la Directiva sobre hábitats⁹, la Directiva sobre aves silvestres¹⁰, la Directiva marco sobre el agua¹¹, la Directiva marco sobre estrategia marina¹² y la Directiva sobre seguridad en las operaciones mar adentro¹³;
- D. Considerando que el informe de la Comisión de 2016 sobre responsabilidad medioambiental recomendaba a todos los Estados miembros comprometerse a «registrar datos sobre incidentes relacionados con la DRM y publicar registros relativos a esa Directiva, si no lo han hecho ya¹⁴»; que, pese a ello, solo siete Estados miembros cuentan con un registro público de casos DRM, mientras que otros cuatro Estados miembros tienen registros no públicos; que varios Estados miembros recogen información cubierta por otros elementos de la legislación de la UE pero específicamente por la DRM, o cuentan con registros de ámbito más amplio o distinto, y que varios Estados miembros recogen datos a nivel regional; que otros catorce Estados

⁷PE 651.698.

⁸ Mejora de la seguridad financiera en el contexto de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (n.º 07.0203/2018/789239/SER/ENV.E.4), mayo de 2020.

⁹ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

¹⁰ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

¹¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

¹² Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

¹³ Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro (DO L 178 de 28.6.2013, p. 66).

¹⁴ COM(2016)0204, p.10.

miembros no cuentan con ninguna base de datos de incidente medioambientales ni de casos DRM;

- E. Considerando que la mayor parte de los Estados miembros no parecen tener previstos en sus legislaciones instrumentos de garantía financiera obligatorios, pero que otros sí los exigen¹⁵;
- F. Considerando que, si bien en la mayoría de los mercados, existe una cobertura de seguro suficiente, inclusive para sobre medidas reparadoras complementarias y compensatorias, la demanda es generalmente limitada por ausencia de incidentes notificados, deficiente aplicación de la normativa y una evolución más lenta en los mercados emergentes¹⁶;
- G. Considerando que la insolvencia de los operadores como consecuencia de accidentes importantes sigue siendo un problema en la UE;
- H. Considerando que en algunos casos los miembros de los consejos de administración de las empresas, aun siendo conocedores de la existencia de actividades de alto riesgo para el medio ambiente, priorizan los beneficios sobre las conductas responsables;

Consideraciones generales

1. Acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para evaluar y subsanar brechas en la aplicación de la DRM en los distintos Estados miembros;
2. Observa que los poderes discrecionales expuestos en la DRM y la debilidad de los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la gobernanza efectiva a nivel nacional, regional y local se han traducido en deficiencias en la aplicación, una considerable variabilidad entre Estados miembros en algunos casos y unas condiciones de competencia no igualitarias para los operadores; Opina, por consiguiente, que se precisan más esfuerzos para garantizar la armonización normativa en la UE y mejorar la confianza del público en la efectividad de la legislación de la UE;
3. Celebra la creación del Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental , que agrupa los profesionales con responsabilidades en el ámbito de la garantía de cumplimiento de la normativa medioambiental, como seguimiento del plan de acción de la Comisión de 2018¹⁷ y del programa de trabajo 2020-2022 para la mejora del cumplimiento y la gobernanza en materia medioambiental que el Foro respaldó en febrero de 2020¹⁸;
4. Lamenta que en muchos de los Estados miembros los presupuestos de los servicios de inspección medioambiental se hayan reducido o congelado por la crisis financiera y que incluso los organismos grandes y con buenos recursos encuentren dificultades para adquirir de forma independiente los conocimientos adecuados para garantizar el

¹⁵ Dirección General de Medio Ambiente, Outcome of the Specific Contract 'Support for the REFIT actions for the ELD – phase 2 (Resultados del contrato específico «Apoyo a las acciones REFIT para la DRM - fase 2», Comisión Europea, Bruselas, 2019, pág. 17.

¹⁶ Evaluación REFIT de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, pág. 47.

¹⁷ Comunicación de la Comisión de 18 de enero de 2018 sobre acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental, COM(2018)0010.

¹⁸ Environmental Compliance and Governance Forum, Endorsed work programme 2020-2022 to improve environmental compliance and governance, European Commission, Brussels, 2020.

cumplimiento; opina, por consiguiente, que sería deseable un mayor apoyo a nivel de la UE, por ejemplo mediante portales informativos accesibles, redes de uso común (redes de la UE para profesionales), información y orientación sobre mejores práctica, programas de formación adicional, material de formación y orientación sobre capacitación, ya que todo ello podría servir para incrementar la presión sobre las «ovejas negras» y beneficiar a las empresas cumplidoras;

5. Considera que una de las causas de una armonización insuficiente de la DRM es la falta de un procedimiento administrativo normalizado para la notificación a las autoridades competentes de un peligro inminente o un daño medioambiental efectivo; lamenta, por tanto, que no exista la obligación de publicar dichas notificaciones o información sobre la forma en que se tratan tales casos; señala que algunos Estados miembros han identificado esta limitación en su legislación nacional y, en consecuencia, han establecido bases de datos para notificaciones, incidentes y casos; señala, no obstante, que la práctica varía considerablemente de un Estado miembro a otro y es bastante limitada;
6. Destaca la necesidad de recoger datos fiables sobre los incidentes medioambientales que dan lugar a la aplicación de la DRM u otros instrumentos administrativos, civiles o penales, para determinar si una combinación de diversos instrumentos jurídicos es la adecuada para responder frente a los daños al medio ambiente o si siguen existiendo lagunas que deban colmarse;
7. Destaca que en casi todos los casos DRM los operadores cooperan con las autoridades administrativas para encontrar remedio; observa, no obstante, que el coste medio de las medidas reparadoras es de 42 000 euros¹⁹, siendo en un puñado de casos significativos notablemente más elevado; lamenta, por tanto, que en dichos casos la cobranza de los costes resultara imposible por la insolvencia del operador y que en consecuencia debieran ser sufragados por el Estado, o dicho de otro modo, por el contribuyente, un hecho que deberá evitarse en el futuro;

Recomendaciones

8. Pide que se revise lo antes posible la DRM y se transforme en una normativa plenamente armonizada que permita lograr la igualdad de condiciones de competencia para las empresas de toda la UE;
9. Considera que la aplicación debe ser armonizada y que debe crearse un grupo de trabajo DRM integrado por expertos altamente cualificados y funcionarios de la Comisión para, por un lado, asistir a los Estados miembros en la ejecución y aplicación de la Directiva cuanto estos lo soliciten, y por otro, para apoyar y asesorar a las víctimas de daños medioambientales en cuanto a las posibles acciones legales a nivel de la UE (comparable al servicio SOLVIT);
10. Considera que la mayoría de las definiciones de la DRM deberían precisarse mejor de manera que la Directiva sea justa y transparente para todas las partes interesadas y se mantenga a tono con la rápida evolución de los contaminantes; acoge pues con satisfacción los actuales esfuerzos por elaborar un documento común de entendimiento

¹⁹ Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, *Environmental liability of companies*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2020, p. 110.

(DCU) sobre las definiciones y conceptos clave de la DRM; lamenta, no obstante, que la Comisión y los grupos de expertos gubernamentales sobre la DRM no hayan llegado a un acuerdo sobre el formato del documento, de manera que este sigue siendo un documento elaborado por la consultoría contratada por la Comisión para apoyar el programa de trabajo plurianual (PTP) de la DRM para el periodo 2017-2020

11. Pide a la Comisión que acometa un estudio para determinar si la ampliación del ámbito de la DRM para alinearla con otros actos legislativos de la UE, incluida la DMP, podría limitar los daños a corto y largo plazo al medio ambiente, la salud humana y la calidad del aire; pide asimismo a la Comisión que valore si el enfoque del principio de precaución asume adecuadamente las consecuencias o riesgos potencialmente peligrosos;
12. Pide a la Comisión que valore si sería adecuado introducir la responsabilidad parental y en cadena por los daños causados a la salud humana y el medio ambiente²⁰;
13. Opina que las opciones de alegar una autorización o del estado de avance de la ciencia solo deben mantenerse cuando la empresa pueda probar que le habría sido imposible conocer el riesgo de su actividad (inversión de la carga de la prueba);
14. Pide a la Comisión que armonice la DRM con la legislación sobre responsabilidad civil de los consejos de administración que con decisiones irresponsables provocan daños medioambientales o que, pese a ser sabedores de actividades contaminantes concebidas para maximizar los beneficios de la empresa y las bonificaciones de sus miembros, no hacen nada por evitarlas²¹;
15. Pide a la Comisión que estudie la posibilidad de introducir un sistema de garantía financiera obligatorio —cobertura de seguro, garantías bancarias, agrupaciones de empresas, y obligaciones o fondos—, con un umbral máximo por caso, destinado a evitar que los contribuyentes deban soportar los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales; pide a la Comisión, además, que desarrolle una metodología armonizada a nivel de la UE para el cálculo del umbral de responsabilidad máximo que tenga en cuenta la actividad y las repercusiones sobre el medio ambiente;
16. Considera que, puesto que el objeto de la DRM es evitar y reparar los daños medioambientales, un futuro Reglamento (Reglamento de Responsabilidad Medioambiental) debería ser aplicable a todas las empresas que operan en la UE independientemente de donde se hayan constituido o estén radicadas, y que son necesarios un enfoque holístico y la reciprocidad para atender las necesidades de las empresas en una economía global;
17. Opina que en los casos de polución extremadamente generalizada, el problema debe ser subsanado no solo mediante instrumentos de responsabilidad medioambiental sino también de muchos otros como medidas administrativas, sanciones financieras y en algunos casos acciones penales;
18. Pide a la Comisión que presente sin más demora una propuesta de inspecciones medioambientales a nivel de la UE, tal como sugirió el Foro de Cumplimiento y

²⁰ Véase por ejemplo la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 10 de septiembre de 2009, Akzo Nobel NV y otros / Comisión de las Comunidades Europeas, C-97/08 B, ECLI:EU:C:2009:536.

²¹ Por ejemplo, el escándalo del Dieseldgate y el caso del presidente de Volkswagen.

Gobernanza Medioambiental en la acción novena de su programa de trabajo; opina, sin embargo, que no basta con una recomendación de establecimiento de criterios mínimos para las inspecciones;

o

o o

19. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con una Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental que se remota ya a 2004, el Parlamento Europeo pretende con este informe de propia iniciativa para identificar espacios de posible mejora y formular recomendaciones específicas que recogería la Comisión Europea en sus futuras propuestas legislativas. Estas propuestas deberán, entre otros aspectos, destinarse a la evitación de los daños medioambientales reduciendo los riesgos, reforzando los principios de precaución y de quien contamina paga, creando unas condiciones de competencia equitativas para las empresas y garantizando que el contribuyente no deba soportar el coste del daño medioambiental. Globalmente, la ambición debe ser un equilibrio entre los intereses de las empresas y la protección del medio ambiente.

Posición del ponente

Existen notables diferencias entre Estados miembros en cuanto a la aplicación y cumplimiento de la DRM. Ello impide unas condiciones de competencia equitativas en el mercado interior, complica inútilmente el trabajo y aumenta los costes de las empresas y reduce la prevención efectiva y la reparación de los daños medioambientales. Por consiguiente, el ponente entiende que la DRM debe transformarse en una normativa plenamente armonizada. Durante un taller sobre la DRM celebrado en la comisión JURI el 27 de octubre de 2020, una serie de expertos en el tema confirmaron este elemento como opción viable¹.

Para asistir a los Estados miembros, a petición de estos, en la aplicación y el cumplimiento de la DRM, la Comisión debe considerar la opción de crear un *Grupo de Trabajo de la UE* sobre la DRM integrado por expertos altamente cualificados. Este *Grupo de Trabajo DRM* podría también ofrecer asistencia y asesoramiento a las personas perjudicados (del mismo modo que SOLVIT) respecto a las acciones legales disponibles a nivel de la UE en caso de daños medioambientales.

La Comisión deberá valorar también la necesidad de una posible implantación de un sistema de garantía financiera obligatorio destinado a garantizar que el contribuyente no deba soportar el coste de los daños medioambientales en caso de insolvencia de las empresas.

Por la misma razón, la Comisión deberá valorar la idoneidad de introducir la responsabilidad parental y la responsabilidad en cadena para reducir los riesgos.

Por otra parte, la DRM debería aplicarse a todas las empresas que operan en el mercado interior independientemente de donde se hayan constituido o estén radicadas. La reciprocidad es necesaria para evitar la competencia desleal y atender las necesidades de las empresas en una economía global. Junto con la creación de unas condiciones de competencia equitativas en el mercado interior, estas fueron las demandas más frecuentes de los representantes de la industria con los que el ponente mantuvo contacto.

La Comisión debe examinar si es necesario y posible ampliar al ámbito de aplicación de la DRM para alinearla con el resto de la legislación de la UE y adoptar un enfoque holístico

¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/workshop-on-liability-of-companies-for-e/product-details/20201023WKS03021>.

evitando los daños a corto y largo plazo al medio ambiente, la salud humana y la calidad del aire, y valorar si el enfoque del principio de precaución asume adecuadamente la consecuencias o riesgos potencialmente peligrosos.

Por otra parte, el ponente considera que las definiciones de la DRM deben precisarse mejor de manera que la Directiva sea justa y transparente para todas las partes interesadas y se mantenga a tono con la rápida evolución de los contaminantes.

Más aún, por lo que respecta a las opciones de alegar una autorización o el estado de avance de la ciencia, el ponente considera que en los casos de previsibilidad o de exigibilidad de mayor prudencia por parte de los expertos científicos de la empresa, estas alegaciones solo deben mantenerse cuando la empresa pueda probar que le habría sido imposible conocer el riesgo de su actividad (inversión de la carga de la prueba).

La DRM debe alinearse con la legislación sobre responsabilidad civil de los miembros de los consejos de administración que con decisiones irresponsables provocan daños medioambientales, como ocurrió en el caso Volkswagen (el llamado escándalo del Dieselgate)

Por último, en caso de contaminación de gran magnitud, debe existir la posibilidad de responder no solo mediante instrumentos de responsabilidad medioambiental sino también de muchos otros como medidas administrativas, sanciones financieras y en algunos casos acciones penales;