

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**Directrices para la interpretación de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga**

(2016/C 115/05)

Resumen

Atendiendo a la experiencia adquirida en los últimos 15 años con el ejercicio de seguimiento y evaluación al que ha sometido la aplicación de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga ⁽¹⁾, la Comisión ha decidido para aumentar la transparencia y la seguridad jurídica proceder a la interpretación de algunas de las disposiciones más importantes de esa Directiva.

En la presente Comunicación, la Comisión explica cómo han de aplicarse, en su opinión, ciertas disposiciones. Su propósito, sin embargo, no es revisar la Directiva ni inmiscuirse en las cuestiones de interpretación que son competencia del Tribunal de Justicia.

La Comunicación comienza estableciendo las principales obligaciones que deben cumplirse en lo referente a unas instalaciones portuarias de recepción que sean suficientes y adecuadas y, en sintonía con los requisitos del anexo I de la Directiva, explica cómo han de reflejarse esas obligaciones para cada puerto en unos planes que recojan de forma completa las instalaciones de recepción y manipulación de desechos.

La Comunicación continua después examinando las principales obligaciones que han de respetarse en el uso de esas instalaciones en la práctica. Se trata, por una parte, de la obligación que debe cumplir todo buque antes de poder abandonar un puerto, a saber, entregar los desechos generados por él a las instalaciones de recepción de ese puerto y, por otra, de la exención de ese requisito cuando hay suficiente capacidad de almacenamiento específica para todos los desechos generados por el buque.

Por último, la Comunicación termina ofreciendo orientación sobre la forma de aplicar las exenciones a las principales obligaciones que establece la Directiva.

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (en lo sucesivo denominada «la Directiva» o «la Directiva IPR»), viene a adaptar el Derecho de la UE a las obligaciones internacionales previstas en el Convenio MARPOL. Desde su adopción, ese Convenio ha sido objeto de varias modificaciones que han introducido en él gradualmente una prohibición total de verter residuos en el mar; los nuevos conocimientos que han ido adquiriéndose revelan, en efecto, cómo esos vertidos afectan negativamente a los ecosistemas marinos.

El principal objetivo de la Directiva es reducir los vertidos en el mar de los desechos generados por los buques y de los residuos de carga a fin de aumentar así la protección del medio marino. La Directiva es, en este sentido, un instrumento fundamental para alcanzar el «transporte marítimo más ecológico» previsto en la Comunicación de la Comisión titulada «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018», Comunicación esta que, entre sus recomendaciones, incluye como objetivo a largo plazo un transporte marítimo «sin residuos ni emisiones» ⁽²⁾. La Directiva constituye también el principal instrumento legal del que dispone la UE para reducir —en sintonía con el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente ⁽³⁾ y con los compromisos internacionales contraídos por la UE y sus Estados miembros— la basura marina que tiene su origen en fuentes basadas en el mar.

La Comisión ha evaluado la aplicación y el grado de efectividad que ha tenido la Directiva 2000/59/CE a lo largo de estos años. Esta evaluación se suma a la que ya se realizó con éxito en 2015 (evaluación REFIT ⁽⁴⁾), la cual, además de analizar la pertinencia, efectividad, eficacia y coherencia de la Directiva y el valor añadido aportado por la UE, puso de manifiesto que los Estados miembros han desarrollado con el paso del tiempo diferentes interpretaciones y prácticas en la aplicación de algunos de los aspectos y requisitos fundamentales de aquella, particularmente en lo que atañe a la entrega obligatoria de los desechos generados por los buques (artículo 7), a la aplicación de las exenciones (artículo 9) y a la elaboración de los planes de recepción y manipulación de desechos (artículo 5). La evaluación concluyó que esas diferencias de interpretación y aplicación obstaculizan la efectividad de la Directiva.

⁽¹⁾ DO L 332 de 28.12.2000, p. 81.

⁽²⁾ COM(2009) 8, «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018».

⁽³⁾ Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

⁽⁴⁾ Evaluación ex post de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, Informe final (Panteia/PwC, May 2015), disponible en: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>

La presente Comunicación expone la visión que, de conformidad con el Derecho internacional y con la propia normativa de la UE ⁽⁵⁾, tiene la Comisión en relación con algunas de las disposiciones de la Directiva. Su objetivo es ofrecer a los Estados miembros orientación sobre la forma de interpretar y aplicar esas disposiciones, sin entrar a revisar la Directiva ni abordar cuestiones de interpretación que sean competencia del Tribunal de Justicia.

2. INSTALACIONES PORTUARIAS RECEPTORAS

2.1. Adecuación

El artículo 4 de la Directiva dispone que «*Los Estados miembros velarán por que se disponga de instalaciones portuarias receptoras adecuadas que satisfagan las necesidades de los buques que utilicen normalmente el puerto y no causen a estos demoras innecesarias*». La Directiva establece que, para determinar la adecuación de las instalaciones de un puerto, debe evaluarse la capacidad de recepción de los tipos y cantidades de desechos y residuos de carga que generen «*los buques que utilicen normalmente ese puerto*» habida cuenta de:

- las necesidades operativas de los usuarios del puerto,
- el tamaño y la situación geográfica del puerto,
- los tipos de buques que hagan escala en el mismo, y
- las exenciones previstas en el artículo 9.

El concepto de «adecuación» ha sido desarrollado también por diversas organizaciones de ámbito tanto internacional ⁽⁶⁾ como regional ⁽⁷⁾. Al aclarar los distintos aspectos de la adecuación, la Comisión tomó en consideración las directrices ofrecidas por esas organizaciones.

La adecuación de las instalaciones de un puerto hace referencia, por un lado, a las condiciones operativas que son precisas para satisfacer las necesidades de los buques que lo visiten normalmente, sin ponerles obstáculos para el uso de esas instalaciones, y, por otro lado, a la eficiencia en la gestión medioambiental de las mismas.

Por lo que se refiere a las condiciones operativas necesarias, la Comisión debe señalar que la simple existencia de unas instalaciones de recepción no significa necesariamente que estas sean adecuadas. Su deficiente localización y limitada disponibilidad, los complicados procedimientos aplicados y los precios desmesuradamente altos de los servicios prestados son todos ellos factores que pueden llegar a disuadir de hacer uso de esas instalaciones. Para que las instalaciones de recepción de un puerto puedan considerarse adecuadas, es preciso que se encuentren disponibles durante la visita del buque, que estén convenientemente situadas y sean fáciles de utilizar, que puedan atender a todos los tipos de flujos de residuos que entren normalmente en el puerto y que su coste no constituya un factor desincentivador para los usuarios ⁽⁸⁾. Al mismo tiempo, sin embargo, la Comisión desea subrayar que tanto la dimensión como la localización geográfica del puerto pueden limitar lo que técnica y razonablemente pueda ofrecerse en materia de recepción y manipulación de residuos.

Por otra parte, para cumplir los criterios de eficiencia medioambiental y contribuir a mejorar el medio marino, las instalaciones deben hacer posible que la eliminación definitiva de los desechos del buque se lleve a cabo por procedimientos adecuados desde el punto de vista ambiental. De acuerdo con la Directiva IPR, es preciso considerar que los desechos generados por los buques y los residuos de carga responden al concepto de «residuos» de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas ⁽⁹⁾ y ⁽¹⁰⁾ (Directiva Marco de los Residuos). Por este motivo, el artículo 12, letra g), de la Directiva IPR dispone que el tratamiento, recuperación y eliminación de los desechos generados por los buques y los residuos de carga se lleven a cabo de conformidad con la Directiva Marco de los Residuos y con otras disposiciones de la UE pertinentes en la materia.

⁽⁵⁾ Como parte de las recomendaciones técnicas sobre la Directiva 2000/59/CE, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM o EMSA en su sigla inglesa) publica directrices técnicas adicionales y las mejores prácticas desarrolladas en los Estados miembros para la aplicación de esa Directiva.

⁽⁶⁾ En el contexto de la Organización Marítima Internacional (OMI): Resolución MEPC.83(44) (Directrices para garantizar que las instalaciones y servicios portuarios de recepción de desechos sean adecuados, 2000); Resolución MEPC.1/Circ.834 (Orientaciones refundidas para los proveedores y usuarios de las instalaciones portuarias de recepción); Manual general sobre instalaciones portuarias de recepción (Publicación 597E de la OMI), sección 2.3.1. En el contexto de la Organización Internacional de Normalización (ISO): norma ISO 16304 (2013) para el manejo y gestión de desechos en las instalaciones receptoras portuarias.

⁽⁷⁾ Principalmente, en el contexto del Convenio del mar Báltico, HELCOM: orientaciones provisionales sobre los aspectos técnicos y operativos de la entrega de desechos a las instalaciones portuarias de recepción (2013), capítulo 6.

⁽⁸⁾ Sección 3 de la Resolución MEPC.83(44): Directrices para garantizar que las instalaciones y servicios portuarios de recepción de desechos sean adecuados, 2000.

⁽⁹⁾ Artículo 2 de la Directiva 2000/59/CE (Directiva IPR).

⁽¹⁰⁾ Directiva que sustituye a la Directiva 2006/12/CE, que a su vez sustituye a la Directiva 75/442/CEE del Consejo.

Los principios que rigen una gestión ambientalmente racional de los residuos figuran también —y son obligatorios para sus Partes— en el Convenio Internacional sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea). Este Convenio estipula en su artículo 4, apartado 2, letra b), que «Cada Parte tomará las medidas apropiadas para: establecer instalaciones adecuadas de eliminación para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cualquiera que sea el lugar donde se efectúa su eliminación que, en la medida de lo posible, estará situado dentro de ella». La Comisión considera que, aunque el Convenio no se aplique a los desechos generados durante el servicio normal de un buque ⁽¹¹⁾, una vez que se entregan estos a las instalaciones receptoras de un puerto, el Convenio pasa a ser aplicable y las instalaciones en cuestión deben gestionarse de forma que respeten los principios consagrados en él ⁽¹²⁾ y en la normativa de la UE sobre residuos ⁽¹³⁾.

Por su parte, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva IPR requiere que los Estados miembros establezcan procedimientos que, ajustándose a los acordados por la Organización Marítima Internacional (OMI), permitan señalar al Estado del puerto las presuntas deficiencias de las instalaciones portuarias receptoras. Además, el artículo 12, letra f), obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comisión una copia de las denuncias que se presenten por esas supuestas deficiencias.

2.2. Planes de recepción y manipulación de desechos

Para poder ofrecer unas instalaciones receptoras que sean adecuadas, un elemento fundamental previsto en la Directiva es la obligación de proceder en todos los puertos a la elaboración y seguimiento de unos planes de recepción y manipulación destinados a la recepción y tratamiento de los desechos generados por los buques y de los residuos de carga. Estos planes constituyen uno de los principales mecanismos para que los requisitos de la Directiva se apliquen en los puertos. En la elaboración del plan de un puerto, las autoridades competentes deben, en primer lugar, estimar las necesidades de los buques que hagan (normalmente) escala en ese puerto y, en segundo lugar, tomar las medidas oportunas para atender a esas necesidades. El artículo 5 de la Directiva dispone que en cada puerto se elabore y ponga en práctica un plan tras haber consultado a las partes interesadas en relación con los requisitos de los artículos 4, 6, 7, 10 y 12.

2.2.1. Elementos obligatorios

En el anexo I de la Directiva se establecen con detalle los requisitos que han de cumplir los planes de recepción y manipulación de desechos. En ellos tiene que tratarse una amplia variedad de cuestiones, incluidas las referentes a su propia aplicación y al desarrollo de un sistema adecuado de instalaciones portuarias de recepción.

El citado anexo I distingue entre, por un lado, una serie de elementos fundamentales de carácter obligatorio que han de incluirse necesariamente en cada plan y, por el otro, un conjunto de elementos recomendados. Entre los obligatorios figuran la descripción de las instalaciones del puerto, los procedimientos previstos para la recepción y recogida de los desechos, el régimen de tarificación y los procedimientos para evacuar consultas e informar de las presuntas deficiencias. Estos elementos forman parte de la información que ha de ponerse también a disposición de todos los usuarios del puerto.

La lista de requisitos incluye, además, una «evaluación de las necesidades de instalaciones portuarias receptoras». En opinión de la Comisión, esa evaluación debe basarse en las estadísticas de las que se disponga sobre el tipo y el tamaño de los buques que normalmente hagan escala en el puerto y sobre la cantidad y el tipo de residuos que se hayan recibido en años anteriores ⁽¹⁴⁾. La Comisión observa que la descripción del «tipo y cantidades de desechos generados por buques y residuos de carga recibidos y manipulados» por el puerto se menciona también como elemento obligatorio que ha de incluirse necesariamente en los planes. Sin embargo, habiendo comprobado que la mayor parte de los planes que ha evaluado en los últimos años carece de esa descripción, la Comisión debe insistir en que tal información es un elemento fundamental para una correcta evaluación de la necesidad y adecuación de las instalaciones receptoras de un puerto, recogidas en el plan.

Por último, los planes constituyen un importante instrumento para la aplicación del sistema de recuperación de costes, cuya obligación se establece en el artículo 8 de la Directiva. Según su anexo I, los planes tienen que contener una descripción del sistema de tarificación, y esta información ha de ser accesible al público y estar sujeta a un proceso permanente de consultas.

2.2.2. Ámbito: puertos que deben tener un plan de recepción y manipulación de desechos

La Directiva requiere que se elabore un plan de recepción y manipulación de desechos para cada puerto, definido este como «un lugar o una zona geográfica que presente obras de mejora y equipo que lo hagan apto, primordialmente, para la recepción de buques, incluidos los buques de pesca y las embarcaciones de recreo» ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea (cláusula de exclusión).

⁽¹²⁾ Análisis jurídico del Convenio de Basilea, NEP/CHW.11/INF/22, <http://www.basel.int/implementation/LegalMatters/Ships/tabid/2405/Default.aspx>

⁽¹³⁾ En particular, el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos, viene a aplicar en el Derecho de la UE el Convenio de Basilea y hace referencia en su anexo VIII a las diferentes directrices adoptadas en ese Convenio para garantizar una gestión ambientalmente correcta de los residuos.

⁽¹⁴⁾ Sección 2.3.1 del Manual general de la OMI sobre instalaciones receptoras portuarias.

⁽¹⁵⁾ Artículo 2, letra h).

Los puertos que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva son los que visitan normalmente los buques que están cubiertos por ella ⁽¹⁶⁾, concretamente todos los buques que hagan escala o presten servicio en un puerto de un Estado miembro, excepto los buques de guerra, unidades navales auxiliares y otros buques que, siendo propiedad de un Estado o estando a su servicio, solo presten servicios gubernamentales de carácter no comercial ⁽¹⁷⁾. Dado que los buques de pesca y las embarcaciones de recreo entran también en el ámbito de aplicación de la Directiva, lo hacen, asimismo, los puertos que visitan esos buques y embarcaciones.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la amplitud de este ámbito de aplicación, los planes de recepción y manipulación de desechos pueden variar considerablemente en sus detalles y en su cobertura, según que se trate de un gran puerto comercial o de un pequeño puerto pesquero o marina. Es posible por ello que algunas de las prescripciones enumeradas en el anexo I de la Directiva solo se apliquen parcialmente a los pequeños puertos con reducidos flujos de residuos o con servicios marítimos muy especializados. La Comisión opina por tanto que lo que pueda considerarse como «adecuado» para un puerto dependerá del tamaño y situación geográfica de este y del tipo de actividades que se lleven a cabo en él. Esto, a su vez, determinará el nivel de detalle que sea exigible para cada plan.

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, los planes de recepción y manipulación de desechos pueden ser, por razones de eficacia, **de ámbito regional**. Tal es el caso cuando los elementos esenciales se combinan en un solo plan regional que abarca diversos puertos. El hecho de que la gestión portuaria de los desechos se planifique en el marco de un acuerdo regional puede constituir una buena solución cuando tal planificación se lleva a cabo de forma que garantice que los buques carezcan de incentivos para verter sus desechos al mar. En la aplicación de los planes regionales, es imperativo que la capacidad específica de almacenamiento de desechos de los buques participantes sea suficiente para poder —de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva— acumular sus desechos entre dos o más puertos de escala. La planificación regional requiere por ello una estrecha colaboración entre los Estados miembros de la misma región ⁽¹⁸⁾.

Por otra parte, cuando se elabora un plan de ámbito regional, que cubre por tanto más de un puerto y se aplica en ese ámbito, es preciso que el grado de participación de cada puerto sea proporcional al volumen de su comercio. En todos los casos habrá que determinar específicamente para cada puerto el nivel de necesidad y de disponibilidad de unas instalaciones portuarias de recepción que sean adecuadas.

2.2.3. Consulta a las partes interesadas

El artículo 5, apartado 1, de la Directiva dispone como requisito específico la necesidad de consultar a las partes interesadas —particularmente a los usuarios de los puertos (o a sus representantes)— en el proceso de elaboración y aplicación de los planes de recepción y manipulación de desechos. El procedimiento de consulta, que figura también como prescripción básica en el anexo I, ofrece a las autoridades portuarias un método para conocer las necesidades de los usuarios y atender a ellas. La Comisión considera que el establecimiento de un diálogo constructivo entre las autoridades de un puerto, sus usuarios, los contratistas de desechos y otras partes interesadas (como, por ejemplo, las organizaciones medioambientales) reviste capital importancia para el correcto funcionamiento del sistema y, más concretamente, para la creación de unas instalaciones adecuadas que satisfagan las necesidades de los buques que utilicen normalmente ese puerto. Así pues, elaborar un plan de recepción y manipulación de desechos que sea adecuado exigirá analizar y evaluar correctamente la información que, gracias a la consulta de los interesados, se recabe sobre los flujos de desechos a los que sea probable deba hacer frente el puerto.

Las consultas que prevé la Directiva en su artículo 5, apartado 1, se contemplan también en su anexo I. Aunque el artículo 5 se refiera a esas consultas solo para la elaboración de un nuevo plan de recepción y manipulación de desechos, el anexo I habla de un procedimiento de consulta «permanente». En este sentido, teniendo en cuenta los detallados requisitos que han de cumplir esos planes, la Comisión considera que las consultas a las que hace referencia el artículo 5, apartado 1, tienen que entenderse como aquellas que deben evacuar los Estados miembros y las partes interesadas tanto *durante* el proceso inicial de redacción de un plan, como *después* de que este se haya adoptado ya, incluyendo también su evaluación y (re)aprobación.

2.2.4. Evaluación, aprobación y supervisión

El artículo 5, apartado 3, de la Directiva dispone que los Estados miembros evalúen y aprueben los planes de recepción y manipulación de desechos y que supervisen su aplicación y garanticen que se sometan a un nuevo procedimiento de aprobación al menos cada tres años y, en todo caso, siempre que se produzcan cambios significativos en el funcionamiento del puerto.

— Evaluación y aprobación:

Al evaluar los planes de recepción y manipulación de desechos que se les presenten, las autoridades competentes deben contrastarlos con los requisitos que establece el anexo I de la Directiva IPR. En caso de que no se haya recogido adecuadamente alguna de las prescripciones obligatorias de ese anexo, los planes tendrán que rechazarse y las autoridades portuarias deberán ser informadas de los motivos del rechazo para poder rectificar de forma inmediata los problemas detectados.

⁽¹⁶⁾ Artículo 3, letra b).

⁽¹⁷⁾ Artículo 3, letra a).

⁽¹⁸⁾ Directrices de la OMI para garantizar que las instalaciones y servicios portuarios de recepción de desechos sean adecuados (punto 5.15).

Cada puerto debe emprender una profunda revisión de su plan cada tres años y cada vez que su funcionamiento registre «cambios significativos». A este respecto, se ha debatido sobre el tipo de cambios que hayan de considerarse «significativos», y la Comisión estima que en este concepto pueden entrar los aumentos o descensos estructurales importantes del número o del tipo de buques, el desarrollo de nuevas infraestructuras portuarias, la introducción de algún cambio en la oferta de instalaciones portuarias de recepción o la aparición de nuevas técnicas de tratamiento a bordo.

— Supervisión:

Aunque la Directiva no describe con detalle la forma en que haya de supervisarse la aplicación de los planes, la Comisión considera que una supervisión efectiva es esencial para asegurarse de que estos se apliquen correctamente y de que las instalaciones portuarias receptoras funcionen de la forma debida. El objetivo de la supervisión será verificar y garantizar que el sistema funcione en la práctica de acuerdo con el plan de recepción y manipulación de desechos que se haya aprobado. La supervisión de los planes debe incluir también una inspección ad-hoc de cada puerto al menos cada tres años, alineándose así con la necesidad de someter aquellos a (re)aprobaciones periódicas. Tales inspecciones han de ser más frecuentes si se reciben con regularidad denuncias relativas a la inadecuación de las instalaciones receptoras de algún puerto. La Comisión es consciente de que la inspección de las instalaciones portuarias es a menudo competencia de órganos de control diferentes de los encargados de la inspección a bordo de los buques y es ejercida también en un marco jurídico distinto del aplicable a esa inspección. La Comisión insiste a este respecto en la importancia de garantizar —como prevé el artículo 12 de la Directiva— un marco integrado para la supervisión de las instalaciones portuarias de recepción y una buena colaboración entre las autoridades de control encargadas del seguimiento de la aplicación de la Directiva.

2.2.5. Comunicación de las deficiencias

Además de un procedimiento de consultas que sea transparente, es fundamental también, a fin de mejorar el funcionamiento de las instalaciones portuarias de recepción, contar con un procedimiento eficaz para la comunicación de sus posibles deficiencias. Por disposición del artículo 4, apartado 3, de la Directiva, los Estados miembros deben establecer procedimientos —acordes con los establecidos por la Organización Marítima Internacional (OMI)— para comunicar al Estado del puerto las presuntas deficiencias de esas instalaciones. El anexo I de la Directiva requiere que esos procedimientos se recojan en los planes de recepción y manipulación de desechos y se pongan a disposición de todos los usuarios del puerto.

Dado que esos procedimientos de comunicación deben alinearse con los de la OMI, es conveniente, en opinión de la Comisión, que el formulario de notificación de esta Organización⁽¹⁹⁾ sea el utilizado para ese fin. La notificación ha de hacerse lo antes posible una vez cumplimentado el formulario y debe contener una copia del informe del capitán acompañada de los justificantes pertinentes. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra f), de la Directiva, es fundamental también disponer de un procedimiento nacional para garantizar que la Comisión reciba una copia de las denuncias que se hayan presentado por supuestas deficiencias de las instalaciones portuarias de recepción.

3. ENTREGA DE LOS DESECHOS GENERADOS POR LOS BUQUES

3.1. Principios más importantes de la entrega obligatoria

El artículo 7 es uno de los más importantes de la Directiva por contribuir a su objetivo general de reducir los vertidos al mar de los desechos generados por los buques y reforzar la protección del medio marino. Dispone como regla general que el capitán de un buque que haga escala en un puerto de la UE entregue, antes de abandonar este, «*todos los desechos generados por el buque en una instalación portuaria receptora*».

Esta regla general vinculante solo admite una excepción, concretamente cuando del informe de notificación obligatorio pueda desprenderse que el buque dispone de suficiente capacidad de almacenamiento específica para todos los desechos por él generados. En este sentido, la Directiva va más allá de las obligaciones enmarcadas en el Convenio MARPOL. Este, en efecto, requiere la existencia de instalaciones portuarias de recepción que sean adecuadas, pero no impone—al margen de lo que prevén implícitamente las normas en materia de vertidos⁽²⁰⁾— el uso obligatorio de esas instalaciones. En cuanto a los residuos de carga, la Directiva guarda una estrecha sintonía con los requisitos del Convenio MARPOL, dado que su artículo 10 dispone que la entrega de esos residuos a las instalaciones receptoras del puerto se lleve a cabo de acuerdo con las disposiciones de dicho Convenio.

3.2. Entrega obligatoria de todos los desechos

El artículo 7, apartado 1, establece que el capitán de un buque que haga escala en un puerto de la UE entregue, antes de abandonar este, en una instalación portuaria receptora todos los desechos generados por el buque.

Los «desechos generados por los buques» se definen como «*todos los desechos, incluidas las aguas residuales y los residuos distintos de los residuos de carga, producidos durante el servicio del buque y que están regulados por los anexos I, IV y V de MARPOL, así como los desechos relacionados con la carga según se definen en las Directrices para la aplicación del anexo V de MARPOL*»⁽²¹⁾. En cuanto a los «residuos de carga», la Comisión observa que, aunque no estén sujetos al requisito general de entrega establecido en el artículo 7, sí tienen que entregarse, como prevé el artículo 10, de acuerdo con las disposiciones del Convenio.

⁽¹⁹⁾ MEPC.1/Circ.834, anexo, apéndice 1.

⁽²⁰⁾ Las normas aplicables a los vertidos al mar de los desechos generados por los buques están recogidas en los anexos respectivos del Convenio MARPOL. Esas normas especifican las cantidades de vertidos que se autorizan y las condiciones en que pueden efectuarse.

⁽²¹⁾ Artículo 2, letra c).

Se han planteado dudas sobre si pueden o no excluirse de la obligación de entrega aquellos residuos que puedan legalmente verterse al mar de acuerdo con las normas y condiciones que establece el Convenio MARPOL para los vertidos. Esto resulta particularmente pertinente en el caso de las aguas residuales, cuyo vertido al mar se autoriza en determinadas condiciones ⁽²²⁾.

La Comisión observa a este respecto que uno de los objetivos que se tomaron en consideración al adoptarse la Directiva fue la aplicación del Convenio MARPOL ⁽²³⁾. La Comisión reconoce, además, que el anexo II de la Directiva ⁽²⁴⁾ prevé una excepción al requisito de notificación en el caso de las aguas residuales que puedan verterse legalmente al mar en virtud del anexo IV de dicho Convenio ⁽²⁵⁾. Sin embargo, destacando que el requisito general de entrega ha de interpretarse a la luz de los objetivos de la Directiva de reducir la cantidad en el mar de desechos generados por los buques y de reforzar la protección del medio marino, la Comisión considera que lo que está autorizado verter en virtud del Convenio MARPOL no puede excluirse automáticamente del requisito de entrega impuesto en la Directiva. A este respecto, es importante, además, recordar que las aguas residuales no están excluidas de la aplicación de lo que dispone el artículo 8 de la Directiva para las tarifas aplicables a los desechos generados por los buques.

La entrega obligatoria que establece el artículo 7 suscita también dudas sobre si los residuos resultantes de las actividades de reparación naval responden o no al concepto de desechos generados por buques y si, en caso afirmativo, han de entregarse a una instalación de recepción portuaria. Se ha aducido en concreto que tales residuos responderían al concepto de «desechos operacionales» que se definen en el anexo V del Convenio MARPOL como «*todos los desechos sólidos (entre ellos los lodos) no contemplados en otros anexos que se recogen a bordo durante el mantenimiento o las operaciones normales de un buque, o se utilizan para la estiba y manipulación de la carga*» ⁽²⁶⁾.

La Comisión opina que, por no entrar en el ámbito de aplicación del anexo V del Convenio MARPOL, no debe considerarse que respondan al concepto de «desechos generados por buques» que contempla la Directiva los desechos resultantes de las actividades realizadas en los muelles de reparación naval. La definición de «desechos operacionales» contenida en el citado anexo V, en particular la referencia al «*mantenimiento o las operaciones normales de un buque*», excluye los desechos derivados de las actividades de los astilleros de reparación. Estos desechos, por lo tanto, han de ser responsablemente común del buque y del astillero de reparación, que juntos deben tomar las medidas necesarias para que su entrega y posterior manipulación tengan lugar de plena conformidad con los requisitos de la normativa de la UE sobre residuos ⁽²⁷⁾.

3.3. Capacidad de almacenamiento suficiente

Con objeto de que la obligación de entrega en cada puerto resulte más llevadera para los buques en caso de que las cantidades de residuos contenidas a bordo no vayan a imponer la necesidad de verterlos en el mar, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva prevé una excepción a esa obligación de entrega al disponer que:

«...el buque podrá dirigirse hasta el siguiente puerto de escala sin que se realice la entrega de sus desechos si se deduce de la información facilitada de conformidad con el artículo 6 y con el anexo II que dispone de suficiente capacidad de almacenamiento destinada para todos los desechos generados por su buque que se hayan acumulado y vayan a acumularse durante el trayecto previsto del buque hasta el puerto de entrega.»

La Comisión hace hincapié en que, por constituir una excepción al requisito general de entrega obligatoria, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva exige una interpretación restrictiva.

Para calcular con exactitud la capacidad de almacenamiento específica que se encuentre disponible a bordo de un buque, será preciso verificar la información que se facilite en el formulario de notificación previsto en el artículo 6 y en el anexo II de la Directiva. De conformidad con ese artículo, el capitán de un buque (distinto de los de pesca y de recreo) que se dirija a un puerto de la UE debe cumplimentar el formulario de notificación que figura en el anexo II y notificar esa información a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre el puerto en cuestión. El citado anexo II recoge una lista pormenorizada de la información que ha de notificarse, incluido un cuadro que indique los diferentes tipos de desechos y residuos de carga que se hayan entregado en el puerto anterior ⁽²⁸⁾, así como de los que vayan a entregarse y/o a mantenerse a bordo, y que precise el porcentaje de la capacidad máxima de almacenamiento específica.

⁽²²⁾ El Convenio MARPOL autoriza también el vertido de otros tipos de desechos generados por buques. Sin embargo, las normas de descarga aplicables a los residuos de los anexos I y V se han hecho cada vez más restrictivas, permitiendo que solo se viertan al mar, y únicamente en determinadas condiciones, muy pequeñas cantidades de residuos del anexo I y un reducido número de tipos de residuos del anexo V.

⁽²³⁾ Considerando 3 de la Directiva 2000/59/CE.

⁽²⁴⁾ Directiva 2007/71/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga.

⁽²⁵⁾ Regla 11 del anexo IV del Convenio MARPOL.

⁽²⁶⁾ Regla 1.12 del anexo V del Convenio MARPOL.

⁽²⁷⁾ En particular, la Directiva Marco de los Residuos.

⁽²⁸⁾ El anexo II de la Directiva 2000/59/CE fue modificado por la Directiva (UE) 2015/2087 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2015, con el fin de que se incluyeran en el cuadro de información que ha de notificarse los tipos y cantidades de desechos entregados en el puerto de escala anterior.

Para poder determinar si habrá suficiente capacidad de almacenamiento específica a la vista del tramo del viaje que quede todavía por hacer, es importante calcular la cantidad de desechos que sea probable vaya a generar el buque entre el puerto de salida y el siguiente puerto de escala. La generación de desechos de un buque responde a factores tanto fijos (tipo de buque, año de construcción, potencia del motor principal, etc.) como variables (cantidad de carga a bordo, condiciones del viaje, planificación de la ruta, número de pasajeros a bordo, etc.). Pero, junto a ellos, hay otra serie de factores que contribuyen de forma significativa a reducir la cantidad de desechos acumulados a bordo (por ejemplo, reciclado o incineración a bordo, consumo de combustible diésel para uso marítimo, etc.) y que deberían tenerse en cuenta también al determinar si hay o no suficiente capacidad de almacenamiento.

En cuanto al diferente tratamiento de cada flujo de desechos, habida cuenta de que la notificación prevista en el anexo II de la Directiva dispone que se facilite información sobre cada tipo de desechos y que se indiquen, asimismo, la capacidad de almacenamiento máxima y la cantidad de desechos de cada tipo acumulada a bordo, la Comisión considera que también la capacidad de almacenamiento debe evaluarse por cada tipo de desechos. De esta forma, en caso de que globalmente haya todavía en el buque capacidad de almacenamiento suficiente, pero no ya, en cambio, para uno o más tipos concretos de desechos, el buque no podrá ser autorizado a continuar el viaje hasta el puerto de escala siguiente.

3.4. Puerto de entrega previsto

El artículo 7, apartado 2, de la Directiva habla del «puerto de entrega previsto», y es preciso determinar si por puerto de entrega previsto se entiende el «siguiente puerto de escala».

La Comisión tiene que recordar que el régimen establecido en el artículo 7, apartado 2, es un régimen de puerto a puerto. El párrafo primero de esa disposición indica que el buque podrá ser autorizado a dirigirse hasta el «siguiente puerto de escala» si así lo permite la información que se haya facilitado en cumplimiento del artículo 6 y del anexo II. Es sobre la base de esa información como las autoridades competentes evalúan si hay efectivamente a bordo capacidad de almacenamiento suficiente para todos los desechos generados por el buque y no existe por tanto el riesgo de que estos se viertan al mar en el trayecto hasta el siguiente puerto de escala. Esa información se facilita también en la notificación que ha de enviarse al puerto de escala antes de la llegada del buque, a fin de que aquel prepare las instalaciones portuarias de recepción que sean adecuadas para las necesidades de este. Por lo demás, la autorización del puerto de escala prevista en el artículo 7, apartado 2, solo puede cubrir el trayecto del buque hasta el siguiente puerto de escala, y no más allá de ese puerto. De todo ello se deduce que por el «puerto de entrega» al que se refiere esa disposición debe entenderse el «siguiente puerto de escala», ya que son las autoridades de ese puerto las que han de evaluar, a la vista de la capacidad de almacenamiento disponible, si el buque puede o no continuar su viaje hasta otro puerto.

El artículo 7, apartado 2, dispone que «Cuando existan motivos justificados para suponer que el puerto de entrega previsto no dispone de instalaciones adecuadas, o si dicho puerto es desconocido, y existe por tanto el riesgo de que los desechos se viertan por el mar, el Estado miembro adoptará todas las medidas necesarias para evitar la contaminación marina exigiendo, en caso necesario, que el buque entregue los desechos antes de salir del puerto».

Por lo tanto, las autoridades competentes deben evaluar la situación del «puerto de entrega previsto» a fin de verificar si este dispone o no de instalaciones portuarias de recepción adecuadas. La Comisión, no obstante, es consciente de las dificultades que esta tarea puede conllevar en caso de que ese puerto esté localizado fuera de la UE o simplemente se desconozca.

En efecto, si bien es cierto que en los puertos de la UE sí puede supervisarse la aplicación del artículo 7, apartado 2, en el marco del «régimen de puerto a puerto» —y con la ayuda del sistema de información y vigilancia que se establezca en virtud del artículo 12, apartado 3 (véase más abajo el punto 3.5.2)—, ello no es posible, en cambio, cuando el siguiente puerto de escala se encuentra localizado fuera de la Unión. Por lo tanto, en lo que concierne a los buques que partan con dirección a puertos exteriores a la UE, la Comisión considera de la máxima importancia que las autoridades competentes comprueben si el buque dispone de capacidad de almacenamiento suficiente antes de autorizarlo para zarpar con desechos acumulados a bordo y que, si hay información al respecto, verifiquen en la base de datos GISIS de la OMI ⁽²⁹⁾ la disponibilidad de instalaciones portuarias de recepción.

3.5. Supervisión y ejecución

3.5.1. Supervisión

Los Estados miembros deben examinar atentamente la información que faciliten los buques en el formulario de notificación de desechos ⁽³⁰⁾. Gracias a ese examen, las autoridades pueden organizar las instalaciones portuarias receptoras adecuadas que hayan de ofrecerse a los buques y efectuar la supervisión de las entregas de desechos y la evaluación de la capacidad de almacenamiento.

⁽²⁹⁾ El Sistema mundial integrado de información marítima (GISIS) de la OMI puede facilitar información sobre las instalaciones portuarias de recepción disponibles en los diferentes puertos: <https://gis.imo.org/Public/Default.aspx>

⁽³⁰⁾ Artículo 12, letra d).

Las evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión han puesto de manifiesto que en los Estados miembros se aplican en la actualidad procedimientos de autorización tanto activos como pasivos para permitir que un buque parta con desechos generados por él acumulados a bordo:

- autorización activa (explícita): tras el debido examen del formulario de notificación de desechos y después de una evaluación de la capacidad de almacenamiento específica que exista a bordo, el buque recibe por escrito una autorización expresa para abandonar el puerto; tal autorización se recoge en un certificado o en un simple mensaje que se envía al buque y que ha de conservarse a bordo, o
- autorización pasiva (implícita): la intervención solo se prevé si, tras el debido examen del formulario de notificación de desechos o en ausencia de esa notificación, hay motivos para pensar que el buque no cumple el requisito de entrega obligatorio que dispone la Directiva; se procede entonces a una inspección de las instalaciones portuarias de recepción y, si se comprueba que el buque no dispone a bordo de capacidad de almacenamiento suficiente, se le insta a que entregue sus desechos antes de abandonar el puerto; en todos los demás casos, el buque es autorizado a navegar hasta el siguiente puerto de escala sin necesidad de que las autoridades den por escrito o en formato electrónico su autorización expresa.

Teniendo en cuenta que ni el artículo 7, apartado 2, ni el artículo 11 ni el artículo 12, apartado 1, letra d), exigen que se emita una autorización explícita para que el buque pueda partir al siguiente puerto de escala, la Comisión considera que los dos procedimientos arriba indicados (de autorización activa y de autorización pasiva) están permitidos por la Directiva.

3.5.2. Sistema de información y vigilancia

Con el fin de que los Estados miembros puedan detectar los buques que no hayan entregado sus desechos de acuerdo con las disposiciones de la Directiva, esta prevé el establecimiento de un sistema adecuado de información y vigilancia.

La Comisión ha emprendido el desarrollo de ese sistema en el marco del ya existente sistema de la Unión de intercambio de información marítima (SafeSeaNet), que fue creado por la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo⁽³¹⁾. La Comisión tiene la intención de conectar ese sistema con un módulo específico de información y seguimiento dentro de la base de datos del régimen de control del Estado del puerto (THETIS), gestionada por la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

Desde el 1 de junio de 2015, las comunicaciones electrónicas a través de la «ventanilla única nacional»⁽³²⁾ han pasado a ser obligatorias para las notificaciones previas de desechos y están siendo intercambiadas entre las autoridades nacionales a través del sistema SafeSeaNet⁽³³⁾. Para ello, como parte de las normas operativas de los mensajes, se ha desarrollado en el marco de la Directiva 2010/65/UE un formato electrónico para el envío de los mensajes relativos a los desechos. Además, los Estados miembros y la Comisión han acordado que la información referente a los buques que no hayan entregado sus desechos (los generados por el buque) y sus residuos de carga deberá transmitirse a través del sistema SafeSeaNet⁽³⁴⁾. La Comisión confía en que este sistema ayudará a que los Estados miembros apliquen correctamente las disposiciones de la Directiva y favorecerá al sector al reforzar la eficacia de las notificaciones y reducir los tiempos de escala en los puertos.

La Comisión, por lo demás, observa que, si bien es cierto que la notificación de los desechos prevista en el anexo II requiere la firma oficial del capitán del buque, cuando tal notificación se transmite electrónicamente, no es posible exigir la firma escrita sobre el formulario, y las credenciales de usuario del suministrador de los datos han de ser suficientes para identificar a la persona que presente la notificación⁽³⁵⁾.

3.5.3. Ejecución (inspecciones)

El artículo 11 establece el régimen de inspecciones enmarcado en la Directiva. Los Estados miembros deben, en principio, garantizar que *todo* buque pueda ser sometido a una inspección y que estas inspecciones se lleven a cabo en número suficiente. La Comisión destaca que este requisito general de inspección incluye también los buques pesqueros y las embarcaciones de recreo. No obstante, dado que en la práctica no es posible controlar la totalidad de los buques que no entregan sus desechos en los puertos, la Directiva articula algunos criterios de selección para decidir los buques que hayan de ser inspeccionados necesariamente.

⁽³¹⁾ DO L 208 de 5.8.2002, p. 10.

⁽³²⁾ Artículo 5 de la Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE (DO L 283 de 29.10.2010, p. 1).

⁽³³⁾ Tal y como se establece en la Directiva 2002/59/CE.

⁽³⁴⁾ Véanse las *Incident Report Guidelines* (directrices de comunicación de incidencias) de SafeSeaNet.

⁽³⁵⁾ Así ha sido acordado por el grupo eMS establecido en la Directiva 2010/65/UE, Mensaje de notificación de desechos-Normas operativas, versión 0.9 (19 de marzo de 2012).

De conformidad con el artículo 11, apartado 2, letra a), de la Directiva, en el proceso de selección de los buques que hayan de inspeccionarse, deberá prestarse *especial atención* a aquellos (distintos de los buques pesqueros y de las embarcaciones de recreo autorizadas a transportar no más de 12 pasajeros) que no hayan cumplido el requisito de notificación del artículo 6 o cuyo capitán haya facilitado información cuyo examen permita detectar otros motivos para pensar que el buque no cumple las disposiciones de la Directiva.

Como se desprende del artículo 11, apartado 2, letra a), el formulario de notificación constituye el principal instrumento para la selección de los buques que deban inspeccionarse. En este contexto, la Comisión desea subrayar la necesidad de un intercambio de información efectivo entre las autoridades competentes y los órganos de ejecución. Más concretamente, es fundamental que:

- el órgano de ejecución pertinente y sus inspectores tengan acceso inmediato a las notificaciones,
- el puerto informe inmediatamente a la autoridad encargada de las inspecciones IPR de cualquier infracción de la Directiva, incluyendo la ausencia de notificación o la no entrega de desechos.
- la autoridad competente de cada Estado miembro:
 - reciba del puerto o de terceras partes informes sobre las infracciones detectadas, particularmente de aquellos buques que no cumplan los requisitos de la Directiva,
 - comunique a la autoridad competente del siguiente puerto de escala que un buque ha infringido los artículos 7 y 10 de la Directiva al incumplir su obligación de entrega y que, por tal motivo, no ha de permitírsele abandonar ese puerto hasta que, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, letra d), se le haya sometido a una inspección más detallada.

3.5.3.1. Alcance de las inspecciones IPR

La Directiva IPR permite expresamente que las tareas de ejecución se lleven a cabo en el marco de la Directiva sobre los controles del Estado del puerto ⁽³⁶⁾. La Directiva aclara, al mismo tiempo, que, cualquiera que sea el marco en el que tengan lugar las inspecciones, es preciso que estas afecten a un 25 %. La Comisión observa que este requisito del 25 % tiene su origen en los requisitos de la anterior Directiva en materia de control del Estado del puerto, es decir, la Directiva 95/21/CE, que es la que estaba en vigor en el momento de adoptarse la Directiva IPR. Ahora bien, el régimen que se aplica actualmente a los controles del Estado del puerto, es decir, el introducido por la Directiva 2009/16/CE, ha sustituido ese requisito del 25 % por una obligación de inspección compartida, que se atribuye proporcionalmente a cada Estado miembro, así como por un mecanismo de selección basado en los riesgos.

La Directiva IPR destaca en sus Considerandos la necesidad de realizar, en número suficiente para disuadir de su incumplimiento, inspecciones dirigidas a objetivos específicos ⁽³⁷⁾. Esta idea de inspecciones dirigidas se recoge también en la regulación general que hace el artículo 11, con sus criterios de selección basados en la información de las notificaciones o en la ausencia de estas. En vista de ello, la Comisión considera que el régimen de inspecciones previsto en la Directiva IPR debe abandonar el objetivo fijo del 25 % para adoptar un enfoque basado en los riesgos, similar al contenido en la actual Directiva 2009/16/CE.

La Comisión, no obstante, subraya la necesidad de garantizar en todos los casos la correcta aplicación y ejecución de la Directiva IPR y, en particular, el cumplimiento de los criterios de selección que aplica esta a las inspecciones y que son distintos de los utilizados en el marco de la Directiva 2009/16/CE. Señala, además, la importancia de efectuar también tareas de seguimiento e inspección en aquellos buques a los que no se exige notificar los desechos a los puertos (incluidos los buques del tráfico regular exentos, los buques pesqueros y las embarcaciones de recreo de no más de 12 pasajeros). Concretamente, el artículo 11, apartado 3, dispone que los Estados miembros sujeten los buques de pesca y esas embarcaciones de recreo a procedimientos de control con el fin de asegurarse de que cumplan los requisitos de la Directiva que les sean de aplicación.

Es preciso, por último, indicar que los buques que cumplan la Directiva pero que sufran retrasos injustificados por causa de la inadecuación de las instalaciones portuarias de recepción tienen derecho a ser indemnizados [artículo 12, apartado 1, letra h)].

3.5.3.2. «Retención del buque» y sistema de intercambio de información

La autoridad competente que no quede satisfecha con los resultados de la inspección de un buque debe impedir que este abandone el puerto hasta que haya entregado efectivamente sus desechos. En este sentido, la Directiva aporta la base jurídica y regula las condiciones necesarias para la «retención» del buque, si bien —como ya se ha explicado más arriba y como prevé expresamente el artículo 11, apartado 2, letra b)— el marco, los procedimientos y el sistema general para esa retención pueden derivarse de la Directiva 2009/16/CE sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto. Por lo tanto, aunque el marco pueda ser el mismo, el acto de retención de un buque en virtud de la Directiva IPR tiene que distinguirse de la «detención» enmarcada en la Directiva 2009/16/CE.

⁽³⁶⁾ Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (DO L 131 de 28.5.2009, p. 57).

⁽³⁷⁾ Considerando 18 de la Directiva.

La decisión de retener un buque por incumplir los requisitos de entrega de los artículos 7 o 10 puede venir causada también por la información que se reciba del puerto anterior (y que constituya una prueba clara de la falta de entrega). En tales casos, el inspector no debe permitir que el buque abandone el puerto hasta que se haya realizado una evaluación más detallada que confirme el incumplimiento de esos requisitos.

La cooperación entre los Estados miembros para la ejecución de la Directiva tiene su piedra angular en el sistema de información que, como prevé su artículo 12, apartado 3, ha de establecerse entre los puertos para el intercambio de los datos pertinentes. La Comisión se ha comprometido a desarrollarlo e integrarlo en los sistemas existentes de transmisión de datos.

4. EXENCIONES

4.1. Condiciones

Para evitar cargas administrativas y financieras innecesarias a los buques que hagan con regularidad escalas frecuentes en los mismos puertos, el artículo 9 faculta a los Estados miembros a eximir a los buques de las obligaciones siguientes:

- la notificación previa de los desechos (artículo 6),
- la entrega obligatoria de los desechos generados por el buque (artículo 7, apartado 1),
- el pago de las tarifas cobradas por la recepción de los desechos (artículo 8).

Aplicando el principio de interpretación jurídica *a maiore ad minus*, se desprende que, si un Estado miembro puede eximir a un buque de todos los requisitos, puede también, *con mayor razón*, eximirlo de solo uno de ellos. En igual sentido, si puede eximirlo de entregar todos los tipos de desechos generados por el buque, podrá eximirlo también de entregar un solo tipo o solo algunos de ellos.

El artículo 9 establece dos condiciones acumulativas para eximir a un buque:

- a) que este opere en tráfico regular con escalas frecuentes y regulares, y
- b) que se compruebe suficientemente la existencia de un plan que asegure la entrega de los desechos generados por el buque así como el pago por este de las tarifas en uno de los puertos situados en su ruta.

Estas condiciones no han llegado hasta ahora a precisarse con claridad a nivel de la UE, y el resultado es que los regímenes de exención difieren hoy considerablemente de unos a otros Estados miembros. Estos gozan así de un amplio margen de discrecionalidad para definir algunos conceptos clave que deberían, sin embargo, definirse con exactitud.

4.1.1. Buques que operen en tráfico regular con escalas frecuentes y regulares

El concepto de «tráfico regular con escalas frecuentes y regulares» no se ha definido en la Directiva con más amplitud. Sin embargo, basándose en las buenas prácticas conocidas de los Estados miembros⁽³⁸⁾, la Comisión considera que esos términos han de interpretarse de la forma siguiente:

- tráfico regular: el buque debe disponer de un horario, publicado o programado, de salidas y llegadas entre terminales o puertos concretos o ha de efectuar trayectos recurrentes⁽³⁹⁾ que respondan a un programa determinado. Ese programa o plan equivalente puede presentar también la forma de una declaración de horarios de navegación. Debe observarse que el programa del buque tiene que fijarse por adelantado y mantenerse sin cambios durante al menos cuatro meses para incluir viajes estacionales,
- escalas regulares: el buque debe efectuar trayectos repetidos, siguiendo un orden constante entre terminales o puertos concretos (y no otros distintos), o bien realizar una serie de viajes con salida y llegada al mismo puerto sin escalas intermedias,
- escalas frecuentes: el buque debe hacer escala al menos una vez por quincena en el puerto por el que se le aplique la exención y el puerto en el que entregue los desechos por él generados.

⁽³⁸⁾ La interpretación tiene en cuenta las definiciones que utilizan actualmente los países de la HELCOM en la Recomendación 28E/10 [«Guidelines for the establishment of a harmonized “no-special-fee” system for the delivery of ship-generated oily wastes originating from machinery spaces and for the delivery of sewage and garbage, including marine litter caught in fishing nets, to port reception facilities» (directrices para el establecimiento de un sistema armonizado de ausencia de cobro de honorarios por la entrega a las instalaciones receptoras de un puerto de residuos de petróleo generados por las salas de máquina de los buques así como de aguas residuales y de basura, incluida la basura marina recogida en las redes de pesca), adoptadas el 15 de noviembre de 2007 (<http://helcom.fi/Recommendations/Rec%2028E-10.pdf>)], así como el Reino Unido [(ref. UK Marine Guidance Note MGN 387) «Guidance on the Merchant Shipping and Fishing Vessels (Port Waste Reception Facilities), Regulations 2003 and amendments»].

⁽³⁹⁾ El término «recurrente» hace referencia a servicios de transporte de ida y vuelta o de *turn up and go* (llegar y zarpar sin reserva previa) en rutas muy cortas.

Una cuestión adicional que se plantea es la referente a los tipos de buques que puedan beneficiarse de la exención (particularmente, si las dragas, las embarcaciones de práctico o los transbordadores que efectúan travesías cortas pueden o no tener cabida en el artículo 9). Ante todo, es preciso observar que ese artículo no diferencia entre unas y otras categorías de buques. La Comisión, además, considera que los buques que tienen como puerto de salida y puerto de llegada un mismo puerto no deben por esa sola razón quedar excluidos del ámbito de aplicación del artículo 9. Parece perfectamente concebible que un buque haga escala en el (único) puerto a partir del cual efectúe frecuente y regularmente trayectos en el marco de un tráfico regular. En tales casos está justificado permitir una exención en virtud del artículo 9 con el solo fin de simplificar. Además, teniendo en cuenta la definición de puerto, los buques que presten servicios dentro de su zona o entre sus propias terminales deben poder beneficiarse de las disposiciones del artículo 9 siempre que respeten también las condiciones pertinentes de pago y entrega a intervalos adecuados.

4.1.2. Comprobación suficiente de la existencia de un plan

El artículo 9, apartado 1, de la Directiva IPR establece como condición previa para la concesión de una exención que se compruebe «de modo suficiente la existencia de un plan que asegure la entrega de residuos generados por los buques así como el pago de las tarifas en uno de los puertos situados en la ruta del buque».

La calidad de las pruebas que apoyen la solicitud de exención reviste capital importancia para el correcto funcionamiento del régimen de exenciones.

Basándose en las orientaciones procedentes de organizaciones nacionales o regionales, la Comisión opina que las pruebas siguientes, sopesadas en su conjunto, deben considerarse «suficientes» si las presenta el operador de un buque:

- prueba de un contrato o de varios contratos que, habiéndose firmado con un puerto o con el contratista de desechos registrado del puerto donde estos vayan a entregarse, cubran cada uno de los tipos de desechos generados por el buque e indiquen la frecuencia con la que estos se entregarán a las instalaciones portuarias,
- recibos y otras pruebas de que el contrato o contratos o el plan están vigentes,
- prueba de que esos contratos o planes son aceptables para el puerto que reciba los desechos generados por el buque, para el puerto o puertos en los que vaya a aplicarse la exención y para los demás puertos situados en la ruta del buque.

En primer lugar, se exige la existencia de un contrato, y esto descarta la práctica de aceptar las exenciones por el solo motivo de que se efectúen visitas frecuentes. En segundo lugar, con el fin de evitar que se abuse del régimen de exenciones, es preciso que las pruebas se complementen con la demostración de que el contrato está vigente y se aplica en la práctica. Y, en tercer y último lugar, se requiere que el plan sea aceptado por el puerto en el que se lleve a cabo el contrato. Con este último requisito, se pretende evitar situaciones en las que la autoridad portuaria ni siquiera esté al corriente de que el buque ha sido eximido por otro Estado miembro atendiendo a la frecuencia de las visitas realizadas a un determinado puerto. La carga de la prueba recae en el operador del buque, que es quien ha de presentar la información requerida.

Todo buque que viaje entre tres o más puertos puede recibir para más de uno de ellos una exención enmarcada en la Directiva a condición de que notifique y entregue los desechos y pague la tarifa obligatoria en al menos uno de los puertos que estén situados en su ruta. Esto excluye la posibilidad de que un buque pueda ser eximido para *todos* los puertos de su ruta basándose, por ejemplo, en un plan privado que concluya con un contratista de desechos ajeno al puerto (acuerdo con tercera parte) con vistas a la entrega de aquellos y el pago de la tarifa correspondiente. Los planes, en efecto, deben celebrarse bajo la responsabilidad o autoridad de uno de los puertos situados en la ruta del buque.

Si bien es cierto que el artículo 9 no requiere expresamente que los planes de entrega de los desechos y de pago de las tarifas se concluyan en un puerto localizado en alguno de los Estados miembros, es cierto también que pueden suscitar dudas los planes establecidos en puertos exteriores a la UE debido a la posibilidad de que tales planes no cumplan las condiciones previstas en la Directiva y no puedan verificarse y ejecutarse adecuadamente. Por tal motivo, los puertos que concedan una exención basándose en planes realizados fuera de la UE deben evaluar estos a la luz de los requisitos que impone la Directiva —suficiencia y adecuación de las instalaciones receptoras, supervisión de las entregas y pago de las tarifas— y, en caso de duda, no han de aceptar esos planes por no constituir la prueba «suficiente» que dispone el artículo 9, apartado 1.

4.2. Procedimiento de exención

Por lo general, la solicitud de una exención debe ser presentada por el consignatario del buque o por su armador o explotador a la autoridad competente del Estado miembro en el que se halle localizado el puerto. La autoridad designada habrá de exigir pruebas del tráfico regular del buque y del plan del que disponga este en materia de gestión de residuos.

Las autoridades de los Estados miembros solo pueden eximir a un buque en los puertos que estén sujetos a su propia jurisdicción; por el contrario, los planes de gestión de desechos en los que se base la exención pueden concluirse en cualquier otro puerto situado en la ruta regular del puerto⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ Por ejemplo, un buque de pasaje de transbordo rodado (transbordador ro-ro) que opere entre los Estados miembros A y B puede tener un contrato para el depósito de su basura con una sociedad de gestión de desechos del Estado A, otro contrato con una sociedad similar del Estado B para los residuos que contengan hidrocarburos y un tercer contrato con una autoridad portuaria o un municipio del Estado A para sus aguas residuales.

La exención concedida por un Estado miembro para alguno de sus puertos no es válida en los puertos de otro Estado miembro. En efecto, al referirse a «los Estados miembros de los puertos implicados», lo que prevé el artículo 9, apartado 1, es un procedimiento de exenciones de «puerto por puerto» (exención separada). Por lo tanto, el buque debe presentar una solicitud de exención distinta en cada uno de los Estados miembros de los que dependan los puertos situados en su ruta regular, y ello incluso aunque el plan o planes de gestión de desechos que constituyan la base de la exención sean los mismos.

El tiempo de validez de las exenciones varía considerablemente de unos a otros Estados miembros. Sin embargo, para evitar abusos, la Comisión opina que la validez máxima tendría que ser de cinco años y adaptarse a los cambios que registrara la estructura de tráfico del buque, no debiendo en ningún caso sobrepasar la propia duración del plan de gestión de desechos. Una vez concedida la exención, se considera buena práctica expedir un certificado que contenga, en su caso, toda la información pertinente relativa a ella (como, por ejemplo, una referencia a las obligaciones de las que se haya eximido al buque, las condiciones de validez de la exención y la fecha y lugar de su expedición). Dicho certificado ha de conservarse en todo momento a bordo del buque para poder demostrar el cumplimiento de sus condiciones.

Por lo demás, el artículo 9, apartado 2, dispone que los Estados miembros informen a la Comisión periódicamente (y como mínimo una vez al año) de las exenciones que hayan concedido. Esta comunicación puede hacerse por escrito o, preferentemente, a través de SafeSeaNet, que se utiliza como base del sistema común de información y vigilancia.

4.3. Supervisión y ejecución

Los Estados miembros deben garantizar que los buques que estén exentos queden sujetos a procedimientos de control adecuados y se sometan periódicamente (al menos una vez al año) a inspecciones que permitan comprobar si, como requiere el artículo 11, apartado 1, de la Directiva, cumplen los planes de entrega de desechos.

A tal efecto, es preciso que todas las autoridades de ejecución que sean competentes a lo largo de la ruta regular del buque exento reciban información completa sobre él, los puertos en los que esté exento y los motivos por los que se le haya eximido. Y, lo que es más importante, las autoridades de ejecución de un puerto dado tienen que ser informadas necesariamente de cualquier posible exención que afecte a ese puerto. Lo normal es que tal información se comunique a través del certificado de exención que el armador/explotador/consignatario del buque presente a las autoridades pertinentes como prueba de la exención o exenciones recibidas⁽⁴¹⁾. A este respecto, la Comisión desea hacer hincapié en la necesidad de implantar entre las autoridades de los Estados miembros un intercambio efectivo de información sobre exenciones a través del sistema común de información y vigilancia. Dicha información se precisa para comprobar los acuerdos o planes que se hayan establecido en materia de entrega de desechos y de pago de tarifas, que son condiciones indispensables para la obtención de las exenciones.

⁽⁴¹⁾ La pertinencia de las autoridades se reconoce también en las directrices de la HELCOM a las que hace referencia la nota 38 a pie de página y que establecen que el Estado que conceda a un buque una exención debe informar también de ella a los otros Estados portuarios situados a lo largo de la ruta regular de ese buque.