COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.7.2002
COM(2002) 412 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"

Índice

1. Introducción 3

2. Contexto general 4

3. La comunicación de 1996 relativa a los acuerdos sobre medio ambiente y sus consecuencias 6

4. Autorregulación y corregulación en política de medio ambiente 7

4.1. Autorregulación 7

4.2. Corregulación 8

5. Condiciones jurídicas básicas para la utilización de los acuerdos medioambientales . 9

6. Criterios de evaluación de los acuerdos medioambientales 10

7. Requisitos procedimentales 12

7.1. Acuerdos medioambientales como instrumento de autorregulación 13

7.2. Acuerdos medioambientales como instrumento de corregulación 13

8. Conclusiones: próximas etapas 14

1. INTRODUCCIÓN

El 5 de junio de 2002, la Comisión Europea adoptó el Plan de acción titulado "Simplificar y mejorar el marco regulador"[1], de conformidad con el mandato dictado por el Consejo Europeo de Lisboa, que fue confirmado en las Cumbres de Estocolmo, Laeken y Barcelona. Según las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, se espera un acuerdo interinstitucional sobre esta propuesta antes de finales de 2002. La simplificación y mejora del marco regulador obedecen a la voluntad de conseguir, en beneficio de los ciudadanos, que la legislación comunitaria esté más en sintonía con los problemas reales, con el reto de la ampliación y con las condiciones técnicas y locales. Tienen por objeto, además, garantizar un grado elevado de seguridad jurídica en toda la Unión Europea, permitir a los agentes económicos y sociales aumentar su dinamismo y contribuir así a reforzar la credibilidad de la Comunidad.

En ese Plan de acción, la Comisión insiste en que puede hacerse un uso apropiado de otros instrumentos alternativos a la legislación sin que ello suponga menoscabo alguno de las disposiciones del Tratado ni de las prerrogativas del legislador. Hay una serie de medidas que pueden utilizarse para alcanzar los objetivos del Tratado, simplificando al mismo tiempo la labor legislativa y la propia legislación (corregulación, autorregulación, acuerdos voluntarios sectoriales, método abierto de coordinación, intervenciones financieras, campaña de información, etc.). En el caso de la autorregulación y la corregulación puede aplicarse una gran variedad de planteamientos. La meta principal debe ser encontrar la solución menos onerosa y más adecuada para alcanzar los objetivos perseguidos. Aunque la Comisión va a mostrarse estricta a la hora de fijar objetivos ambiciosos y de controlar los resultados con rigor, apoyará asimismo cualquier esfuerzo serio que se haga por realizar avances que merezcan la pena por medio de acuerdos voluntarios. No obstante, la Comisión debe seguir teniendo libertad para ejercer su derecho de iniciativa y los colegisladores, su derecho de control.

En el ámbito de la política de medio ambiente se dispone de gran experiencia reciente con la autorregulación y los acuerdos voluntarios sectoriales. En 1996, la Comisión presentó una comunicación relativa a los acuerdos sobre medio ambiente (véase la Sección 3) a nivel nacional, pero esa comunicación no se ocupaba de forma prioritaria de ese tipo de acuerdos a nivel comunitario. Ahora que la Comisión ha adoptado el Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" es posible explicar ya cómo pueden aplicarse las propuestas de ese plan a la corregulación, la autorregulación y los acuerdos voluntarios sectoriales en el marco de los acuerdos medioambientales a nivel comunitario. La presente comunicación debe entenderse sin prejuicio de la aplicación del Plan de acción en otros sectores políticos. Tiene por objeto, asimismo, materializar la meta establecida en el VI Programa de Medio Ambiente consistente en realizar mejoras medioambientales de una manera más rentable y más rápida.

Los acuerdos medioambientales pueden tener distintas procedencias. En primer lugar, pueden obedecer a una decisión espontánea adoptada por interesados en una amplia gama de cuestiones en las que la Comisión no ha propuesto ninguna medida legislativa ni ha expresado la intención de hacerlo. La Comisión anima a esos interesados a adoptar una actitud anticipadora a la hora de desarrollar tales acuerdos. En segundo lugar, pueden constituir una respuesta de las partes interesadas a la intención manifestada por la Comisión de legislar en un campo determinado. En tercer lugar, pueden iniciarse por iniciativa de la Comisión. Los

[1] COM (2002) 278 final de 5.6.2002.

criterios de evaluación y los requisitos sobre el procedimiento aplicable al tratamiento de los acuerdos medioambientales dependerán en parte del origen de la iniciativa.

En los últimos años, los responsables políticos han mostrado un interés creciente por los acuerdos medioambientales. Nadie duda ya de que esos acuerdos entre partes interesadas (con frecuencia asociaciones de empresas) contribuyen a la realización de objetivos de la política de medio ambiente. Los Estados miembros y la Comunidad han adquirido ya cierta experiencia con ese tipo de acuerdos, y los resultados obtenidos hasta ahora son muy alentadores. Aunque tales acuerdos no son la panacea ni el instrumento óptimo en todas las circunstancias, pueden ser muy útiles como complemento (no sustitutivo) de otros instrumentos políticos, en particular de carácter legislativo.

Lo primero que debe hacerse es establecer **definiciones** claras. Los términos "acuerdo voluntario", "acuerdo medioambiental" o "acuerdo a largo plazo" suelen utilizarse indistintamente, aunque el contenido y la forma jurídica de esos instrumentos pueden variar enormemente. La palabra "acuerdo", por otra parte, se aplica con frecuencia a instrumentos que, desde el punto de vista jurídico, son compromisos unilaterales de empresas e industrias. Por motivos de sencillez y claridad, pues, en la presente comunicación se utiliza únicamente el término "acuerdo medioambiental".

Los acuerdos sobre medio ambiente a nivel comunitario son aquellos por los que las partes se comprometen a lograr una reducción de la contaminación conforme a la legislación medioambiental o a cumplir objetivos medioambientales enunciados en el artículo 174 del Tratado. La presente comunicación se entiende sin prejuicio de las disposiciones que se adopten en el acuerdo interinstitucional y de las modalidades y criterios que se apliquen a los acuerdos voluntarios en otros ámbitos distintos del medio ambiente, y no afecta a la legislación de "nuevo enfoque". La Comisión no participa en la negociación de los acuerdos medioambientales. Pero puede reconocerlos bien mediante un intercambio de correspondencia, bien por una recomendación de la Comisión, bien mediante una recomendación acompañada por una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un plan de seguimiento del acuerdo correspondiente, bien con arreglo a una corregulación decidida por los legisladores comunitarios. Esos acuerdos medioambientales deben distinguirse de los acuerdos medioambientales que presentan los Estados miembros como medida nacional de aplicación de una directiva comunitaria.

2. CONTEXTO GENERAL

Desde finales de la década de los años ochenta, países de la Unión Europea y otros, así como la misma Comunidad, vienen recurriendo al uso de acuerdos medioambientales. Por el momento, el estudio más completo sobre la aplicación de ese instrumento es un informe de la OCDE publicado en 1999[2]. En ese informe se llega a la conclusión de que los acuerdos medioambientales resultan más eficaces si se aplican como parte de una serie de medidas políticas e instrumentos legislativos y económicos.

En relación únicamente con la Unión Europea, el informe de la OCDE cifra en 312 el número total de acuerdos medioambientales celebrados en los Estados miembros (según datos de una encuesta realizada en 1997 por la Agencia Europea de Medio Ambiente). Algunos Estados miembros han publicado ya informes nacionales sobre el planteamiento y la experiencia

[2] *Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment.* OCDE 1999, ISBN 92-64-17131-2.

adquirida en relación con esos acuerdos. El informe de la OCDE insiste en que por el momento hay pocas pruebas cuantitativas sobre la eficacia de los acuerdos medioambientales. Es preciso, pues, seguir investigando a ese respecto. No obstante, es evidente que esos acuerdos pueden aportar beneficios cualitativos tales como el hecho de alcanzar un consenso, compartir mucho más la información, aumentar la sensibilización de las empresas y mejorar la gestión medioambiental dentro de ellas[3]. La propuesta de la Comisión sobre el VI Programa de Medio Ambiente destaca explícitamente la necesidad de conseguir tales mejoras cualitativas en la concepción y aplicación de la política de medio ambiente.

En su comunicación sobre el VI Programa de Medio Ambiente[4], la Comisión explica que, en parte debido al éxito de la legislación medioambiental comunitaria, "las fuentes de contaminación ya no se concentran en instalaciones industriales aisladas sino que consisten en actividades económicas múltiples y tienen que ver con el comportamiento de los consumidores. Así, queda muy limitado el margen para resolver estos problemas mediante un simple sistema de mando y control". Por consiguiente, "en algunos casos, será más adecuado recurrir a métodos distintos de la reglamentación y a medios flexibles de tratar las cuestiones de medio ambiente". Opciones distintas de la normativa tradicional, como pueden ser los compromisos voluntarios, pueden ser también un medio de incitar a las empresas a innovar y responder a los retos medioambientales.

Asimismo, el Consejo de Mercado Interior, Consumidores y Turismo manifestó, en el documento "Estrategia del Consejo para la integración de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política del mercado interior", que los Estados miembros y la Comisión debían impulsar la adopción por las empresas de acuerdos medioambientales transparentes y eficaces para alcanzar objetivos ecológicos claros[5].

El Consejo de Industria, en sus conclusiones adoptadas en mayo de 2001[6], señaló que "en una estrategia para la integración del desarrollo sostenible en la política empresarial, dentro de una mezcla equilibrada de instrumentos de política y teniendo en cuenta que dicha estrategia no puede basarse de forma principal en instrumentos reglamentarios, debería darse prioridad a los enfoques tanto voluntarios como basados en el mercado".

En una comunicación[7] sobre responsabilidad social de las empresas y la contribución empresarial al desarrollo sostenible, la Comisión se muestra favorable a un enfoque asociativo que tenga por objeto alcanzar acuerdos entre empresas y otras partes interesadas sobre los principios que deben regir las prácticas e instrumentos en relación con esa responsabilidad social del entorno empresarial. Lo cual está en consonancia con la estrategia expuesta en la presente comunicación.

---

3 *Environmental Agreements – Environmental Effectiveness*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Environmental Issues Series no. 3, 1997.

4 COM(2001)31final de 24.1.2001.

5 Informe para el Consejo Europeo de Gotemburgo de los días 15 y 16 de junio de 2001. Véase, asimismo, la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "El mercado único y el medio ambiente" de 08.06.1999, COM(1999)263 final.

6 "Estrategia para integrar los aspectos medioambientales y el desarrollo sostenible en la política energética", Resolución del Consejo, Sesión nº 2347 del Consejo (Industria y Energía), Bruselas, 14/15 de mayo de 2001; doc. del Consejo 8763/01 de 29.5.2001.

7 COM(2002)347 final de 2.7.2002.

3. LA COMUNICACIÓN DE 1996 RELATIVA A LOS ACUERDOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y SUS CONSECUENCIAS

En 1996, la Comisión adoptó una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los acuerdos sobre medio ambiente[8]. Por aquel entonces, los acuerdos medioambientales eran un instrumento político nuevo destinado a completar otras medidas de carácter reglamentario. En la comunicación se reconocía que ese tipo de acuerdos podía tener una serie de ventajas, entre las que destacaba las siguientes:

– estrategia anticipadora por parte de la industria

– soluciones rentables y adaptadas

– consecución más rápida de objetivos medioambientales.

En esa comunicación se indica que para conseguir esos resultados es preciso que los acuerdos se fijen objetivos medioambientales claros y concretos, que su transparencia sea una garantía contra las transacciones que suponen poco más que dejar las cosas como están, que incluyan mecanismos tales como multas y otras sanciones para hacer cumplir el acuerdo, y que prevean estrategias para desanimar a los "aprovechados". Estos y otros requisitos se abordan en la Sección 5.

En relación con los acuerdos medioambientales a nivel comunitario, la comunicación de 1996 señalaba, entre otras cosas, lo siguiente: "por el momento la Comisión debe recurrir a acuerdos no vinculantes para fomentar una respuesta activa de la industria y una actuación eficaz de protección del medio ambiente". Así pues, la Comisión procede con respecto a este tipo de acuerdos en función de cada caso.

Los ejemplos más célebres de acuerdos medioambientales a nivel comunitario son los celebrados entre las asociaciones de fabricantes de automóviles europeas, japonesas y coreanas para reducir las emisiones de CO_2 de los turismos. Esos acuerdos fueron refrendados por recomendaciones de la Comisión[9] y se completaron con una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un plan de seguimiento de la media de las emisiones específicas de CO_2 de los turismos nuevos[10]. Por el momento no es posible determinar con carácter definitivo si los acuerdos han sido o no un éxito porque aún no han llegado al final de su período de aplicación, pero la sociedad civil, las ONG, los interlocutores sociales y el público en el sentido más amplio de la palabra deberían participar en futuros acuerdos medioambientales, en el marco de sus funciones respectivas, de una manera más estrecha de lo que lo han hecho en el pasado.

Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han expresado su interés por que se establezcan con más claridad los procedimientos aplicados para celebrar acuerdos medioambientales:

– En respuesta a la comunicación de 1996, el **Parlamento Europeo**, en una resolución de 17 de julio de 1997[11], instó a la Comisión a que elaborara propuestas sobre un procedimiento aplicable a la concesión de un mandato de negociación con vistas a la celebración de eventuales acuerdos medioambientales a nivel comunitario, y que

---

8 COM(96)561 final de 27.11.1996.

9 Recomendaciones 1999/125/CE, 2000/303/CE y 2000/304/CE.

10 Decisión nº 1753/2000/CE de 22 de junio de 2000, DO L 202 de 10.8.2000, p. 1.

11 DO C 286 de 22.9.1997, p. 254.

garantizara la participación del Parlamento, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 130S del Tratado, en relación tanto con la concesión de tal mandado de negociación como durante las negociaciones en sí.

– En su resolución sobre el Libro Verde de la Comisión relativo a las cuestiones medioambientales relacionadas con el PVC, el Parlamento Europeo solicitó de nuevo a la Comisión que presentara "con la mayor brevedad una propuesta de normativa marco relativa a los acuerdos en materia de medio ambiente que defina los criterios correspondientes por lo que se refiere a las condiciones, los mecanismos de control y las sanciones"[12].

– El **Consejo**, en su resolución de 7 de octubre de 1997 sobre los acuerdos en materia de medio ambiente, manifestó lo siguiente: "los acuerdos de medio ambiente deberían ser negociados con arreglo a los procedimientos que se acuerden"[13].

La Comisión admite que es necesario especificar de una manera clara cómo deben impulsarse y abordarse los acuerdos medioambientales a nivel comunitario. El Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" y, en particular, su apartado 2.1 "Hacer un uso más apropiado de los instrumentos", propone ya una respuesta general a esta solicitud, que deberá debatirse entre las tres Instituciones. En la presente comunicación se especifica cómo deberían encajar en ese marco los acuerdos medioambientales.

4. AUTORREGULACIÓN Y CORREGULACIÓN EN POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

Los acuerdos medioambientales son, por su misma naturaleza, prácticas autorreguladoras ya que no tienen ningún efecto vinculante a nivel comunitario. En varios casos, los acuerdos se celebran de forma espontánea. No obstante, de acuerdo con las propuestas del Plan de acción, la Comisión, asimismo, puede impulsar el recurso a este instrumento, reconocerlo (en caso de autorregulación), o incluso proponer al legislador que lo utilice cuando resulte oportuno (en caso de corregulación).

Hay que señalar que, en el caso de decisiones espontáneas iniciadas por partes interesadas en cuestiones con respecto a las cuales la Comisión no ha propuesto ninguna medida legislativa ni ha manifestado su intención de hacerlo, puede ocurrir que no sea necesaria ningún tipo de actuación por parte de la Comisión.

4.1. Autorregulación

Según el Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador", la autorregulación incluye numerosas prácticas (normas comunes, códigos de conducta y, en particular, acuerdos voluntarios) establecidas de forma voluntaria por agentes económicos y sociales, ONG o agrupaciones para regular y organizar sus actividades. Al contrario que la corregulación, la autorregulación no implica un acto legislativo. La autorregulación suele ser iniciada por las partes interesadas.

Cabe la posibilidad de que la Comisión estime preferible no presentar una propuesta legislativa cuando existen ya acuerdos de este tipo que permiten alcanzar los objetivos fijados

---

12 PE 303.049 de 3.4.2001, punto 25.
13 DO C 321 de 22.10.1997, p. 6.

en el Tratado. Podría, sin embargo, proponer el establecimiento de un proceso formal que le permitiera seguir de cerca los resultados de acuerdos concretos.

4.1.1 Reconocimiento de un acuerdo medioambiental a través de un intercambio de correspondencia o de una recomendación de la Comisión

A nivel comunitario, para reconocer la autorregulación en el campo del medio ambiente, se aplican, por el momento, dos métodos: ***recomendaciones de la Comisión*** y, en algunos casos, un mero ***intercambio de correspondencia***. En otras palabras, la Comisión puede impulsar o suscitar un acuerdo medioambiental mediante una recomendación o reconocerlo mediante un intercambio de correspondencia con los representantes pertinentes del sector industrial o empresarial de que se trate, siempre que se cumplan los criterios expuestos en la Sección 6.

Hay que señalar que lo único que puede hacer una recomendación, no vinculante por naturaleza, es servir de estímulo para los agentes económicos que han decidido comprometerse para alcanzar un objetivo medioambiental en consonancia con el artículo 174 del Tratado. La Comisión, al "reconocer" un compromiso de ese tipo, jamás puede renunciar a su derecho de iniciativa. Del mismo modo, el hecho de "reconocer" el compromiso de un agente por medio de un intercambio de correspondencia no compromete tampoco nunca a la Comisión.

4.1.2. Reconocimiento de un acuerdo medioambiental a través de una recomendación de la Comisión acompañada por una decisión sobre un plan de seguimiento del acuerdo

Es posible, en algunos casos, que la Comisión y el legislador tengan interés en conocer los resultados de un acuerdo medioambiental y quieran, por consiguiente, seguirlos de cerca, por ejemplo mediante la combinación de una recomendación de la Comisión y una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un plan de seguimiento del acuerdo.

4.2. Corregulación

Los acuerdos medioambientales pueden celebrarse también sobre la base de un acto legislativo, es decir, de una manera más vinculante y formal en el contexto de la regulación, lo cual permite a las partes implicadas aplicar una norma determinada de la legislación comunitaria. En ese marco regulador, el legislador determina los aspectos fundamentales de la legislación: los objetivos que deben alcanzarse, los plazos y mecanismos de puesta en práctica, los métodos para controlar su aplicación y las posibles sanciones a fin de garantizar la seguridad jurídica. La corregulación suele ser iniciada por la Comisión, bien por iniciativa propia bien en respuesta a una acción voluntaria por parte de la industria.

La corregulación, pues, tiene las ventajas de los acuerdos medioambientales y las garantías jurídicas que proporciona un planteamiento legislativo. La Comisión propone al legislador que la corregulación se base en un acto legislativo. Por consiguiente, todas las propuestas sobre el tema considerado deben someterse al legislador.

En el marco de las disposiciones relativas a la corregulación, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar una directiva, sobre la base de una propuesta de la Comisión. Tal acto jurídico prevé la consecución en una fecha determinada de un objetivo medioambiental preciso y claramente establecido. Fija asimismo las condiciones para vigilar su cumplimiento y prever mecanismos de ejecución y recurso. No es necesario que incluya disposiciones pormenorizadas sobre la forma de lograr el objetivo. El legislador determina en qué medida el establecimiento y aplicación de las medidas pueden delegarse a las partes interesadas en

función de su reconocida experiencia en la materia. Esas disposiciones tienen que ser compatibles con las normas europeas de la competencia.

La corregulación puede establecer también disposiciones en relación con la aplicación, es decir, además de prever el "qué" y el "cuándo" únicamente hasta que se llega a la fecha límite, pueden determinarse procedimientos con cláusulas de revisión ante la eventualidad de que, para esa fecha, el objetivo no se haya cumplido. En cualquier caso, si el mecanismo de corregulación no produce los resultados esperados, la Comisión puede ejercer su derecho de presentar una propuesta legislativa al legislador.

Así pues, el acto jurídico puede incluir metas intermedias que permitan determinar si el acuerdo tiene probabilidades de alcanzar sus objetivos. Si no pueden alcanzarse esas metas intermedias, la corregulación puede prever en qué condiciones los Estados miembros tienen que aplicar disposiciones adicionales que establezcan cómo alcanzarlos. Cada caso requerirá sus propios mecanismos, que deberán determinarse con sumo cuidado.

Este planteamiento puede ilustrarse con un ejemplo hipotético: si se pretende conseguir una tasa de reciclado del 60% con respecto a un material o producto dado, recurriendo a la corregulación, el acto jurídico (una directiva) establecerá el objetivo y el plazo en que debe cumplirse, y preverá disposiciones en materia de seguimiento. El acto jurídico puede también determinar metas intermedias más bajas que deben cumplirse en plazos más cortos. Si tras aplicar las medidas de seguimiento se observa que no se están cumpliendo esas metas intermedias y que, por tanto, es probable que tampoco se alcance el objetivo final, pueden decidirse medidas adicionales, si tales medidas estaban previstas en el acto jurídico inicial.

Como demuestran los debates mantenidos en el Parlamento Europeo, la corregulación es una de las cuestiones más sensibles a que se enfrentan no sólo los agentes y organizaciones que representan a un sector dado, sino también las instituciones. En el marco de un acto legislativo, la corregulación permite la consecución de los objetivos establecidos por el legislador por medio de medidas aplicadas por partes que se sabe están implicadas activamente en el campo de que se trate. Con la perspectiva de simplificar la legislación, la Comisión sigue estando convencida de que el recurso a este sistema (que se aplica ajustándose a unos criterios establecidos en un acuerdo interinstitucional conjunto) puede resultar una opción posible cuando se trata de adaptar la legislación a los problemas y sectores afectados, y reduce el volumen de trabajo legislativo necesario porque se centra en los aspectos jurídicos esenciales, aprovechando la experiencia de las partes interesadas, en especial los agentes e interlocutores sociales.

5. CONDICIONES JURÍDICAS BÁSICAS PARA LA UTILIZACIÓN DE LOS ACUERDOS MEDIOAMBIENTALES

El Tratado CE no incluye ninguna disposición que se refiera específicamente a los acuerdos medioambientales. No obstante, ese tipo de acuerdos tiene que cumplir todas las disposiciones del Tratado, así como los compromisos internacionales contraídos por la Comunidad.

- Según el artículo 175, corresponde al Consejo y el Parlamento Europeo, con arreglo al procedimiento de codecisión, decidir, previa propuesta de la Comisión y tras consultar con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, las acciones que debe emprender la Comunidad en cuestiones de política de medio ambiente para conseguir los objetivos previstos en el artículo 174. Debe respetarse el **equilibrio institucional** en la

toma de decisiones cuando se trata de recurrir a acuerdos medioambientales como instrumento de regulación.

- Los acuerdos medioambientales tienen que cumplir las disposiciones del Tratado CE relativas al **mercado interior y las normas de la competencia, incluidas las directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente**. Deben, por consiguiente, cumplir lo establecido en el artículo 81 del Tratado. La sección 7 de la comunicación de la Comisión "Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal"[14] se refiere específicamente a los acuerdos medioambientales.

- Debe garantizarse el **control judicial** del cumplimiento de las obligaciones y compromisos derivados de un acuerdo medioambiental a nivel nacional y, de acuerdo con el Tratado CE, a nivel comunitario. Deben, asimismo, determinarse las responsabilidades individuales y colectivas con objeto de poder imponer las sanciones que resulten necesarias.

- Con respecto a la aplicación de obligaciones jurídicas contraídas en **acuerdos multilaterales sobre medio ambiente**, la Comunidad es responsable, con arreglo al Derecho internacional, en el marco de sus competencias, de la aplicación de todos los acuerdos internacionales que haya celebrado. Esta responsabilidad no puede transferirse a otros agentes, por ejemplo particulares que sean partes en el acuerdo correspondiente. Ello podría plantear problemas si los acuerdos medioambientales, sin salvaguardias eficaces para solucionar casos de incumplimiento, fueran el *único* instrumento utilizado para cumplir los compromisos contraídos en un acuerdo multilateral.

- Es preciso tener en cuenta las normas **comerciales** multilaterales a la hora de preparar y aplicar acuerdos medioambientales. Para evitar efectos discriminatorios, es fundamental que esos acuerdos estén abiertos a agentes de terceros países, tanto en la fase de preparación como en la de ejecución. Además, los beneficios (por ejemplo, exenciones fiscales) que se conceden a los agentes que participan en un acuerdo de este tipo pueden estar incluidos en el campo de aplicación del Acuerdo de la OMC sobre subvenciones y medidas compensatorias. Por consiguiente, las propuestas de acuerdos medioambientales tendrán que verificarse también para comprobar que se ajustan plenamente a las normas de la OMC.

- El Convenio CEPE/ONU sobre **acceso a la información, participación pública en el proceso de toma de decisiones y acceso a los procedimientos judiciales** en cuestiones de medio ambiente[15] insiste en el "derecho a saber" del público en el sentido más amplio de la palabra. Los acuerdos en materia de medio ambiente están incluidos explícitamente en la definición de "información sobre medio ambiente" que figura en su artículo 2. Es necesario, pues, que los ciudadanos puedan acceder a información sobre acuerdos medioambientales con arreglo a las disposiciones del Convenio. Más allá de las consideraciones jurídicas, la transparencia tanto por lo que respecta a su preparación como a los resultados puede ser un elemento importante para el éxito de esos acuerdos.

6. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS MEDIOAMBIENTALES

La comunicación de 1996 establece una serie de criterios considerados necesarios para una utilización adecuada (y satisfactoria) de los acuerdos medioambientales. Dicha comunicación

---

[14] DO C 3 de 6.1.2001, p.2.

[15] "Convenio de Aarhus", firmado en nombre de la Comunidad el 25.6.1998. Pendiente de aprobación.

prevé «que se consulte previamente a las partes interesadas, que los acuerdos tengan carácter vinculante, que los objetivos se cuantifiquen y se gradúen por etapas, que se efectúe un seguimiento de los resultados y que se publiquen tanto el acuerdo como los resultados obtenidos. Con esos criterios se evitará la fijación de objetivos imprecisos, la falta de transparencia y un posible falseamiento de la competencia producido por las empresas que no participen en los acuerdos y se beneficien de los mismos ("aprovechados")» (p. 3).

Un acuerdo medioambiental tiene que generar un **valor añadido** en cuanto a un alto nivel de protección medioambiental. La política comunitaria de medio ambiente siempre tiene que tener por objeto alcanzar un **nivel elevado de protección**. Antes de reconocer un acuerdo medioambiental, la Comisión tiene que asegurarse de que también se satisface esa condición. Sus objetivos deberán derivarse en primer lugar del VI Programa de Medio Ambiente, de otros documentos políticos clave o de acuerdos multilaterales medioambientales, lo que deberá garantizar que el acuerdo produzca más resultados de los normales.

Tanto en el marco de la autorregulación como de la regulación, la Comisión tendrá en cuenta asimismo los criterios siguientes.

i. Rentabilidad de la Administración

La comunicación de 1996 ponía de manifiesto la rentabilidad potencial de los acuerdos medioambientales para la industria. Además de los argumentos de orden general aducidos en este contexto –mayor libertad para las empresas con respecto a la manera de alcanzar los objetivos medioambientales y mayor margen de maniobra para encontrar soluciones creativas e idóneas-, los acuerdos deben evaluarse asimismo teniendo en cuenta los *costes administrativos comparativos* para las *instituciones comunitarias*. Los costes de gestión de los acuerdos medioambientales podrían resultar especialmente significativos a la hora de controlar y evaluar la conformidad en la fase de ejecución. Los acuerdos medioambientales no deben suponer una carga administrativa excesiva con respecto a sus objetivos y a otros instrumentos políticos disponibles.

ii. Representatividad

Las partes interesadas tienen que ser reconocidas como representativas, organizadas y responsables por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. La industria y sus asociaciones, partes en el acuerdo, deben representar a la mayor parte del sector económico correspondiente, con las menores excepciones posibles. No obstante, deberá garantizarse el cumplimiento de las normas de la competencia.

iii. Objetivos cuantificados y escalonados

Cuando la Comisión pretenda emitir una recomendación, o reconocer un acuerdo entre partes interesadas o un compromiso unilateral de partes interesadas, deberá comprobar que los objetivos definidos por éstas son claros y precisos, con una base de referencia bien establecida. Si el acuerdo abarca un período de tiempo prolongado, deberá incluirse un “plan de trabajo” con metas intermedias. Deberá poder medirse la conformidad con los objetivos intermedios y finales de una manera admisible y asequible mediante indicadores claros y fiables. La información derivada de la investigación y el acervo científico y tecnológico deberán facilitar el desarrollo de tales indicadores.

En el caso de la regulación, los objetivos son los definidos en el acto jurídico. No hay necesidad de repetirlos en cada acuerdo.

iv. Participación de la sociedad civil

En aras de la transparencia, y de conformidad con el VI Programa de Medio Ambiente y con el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, deberá darse la mayor difusión posible a todos los acuerdos, incluso por Internet u otros medios electrónicos. Lo mismo cabe decir con respecto a los informes de seguimiento intermedios y finales. Todas las partes interesadas (empresas, ONG de medio ambiente y sociedad civil en su sentido más amplio) deberán ser informadas sobre un acuerdo medioambiental y tener la posibilidad de presentar observaciones al respecto.

v. Seguimiento e informes

Cuando la Comisión decida reconocer un acuerdo medioambiental mediante un intercambio de correspondencia, o formular una recomendación, tiene que comprobar que el acuerdo disponga de un sistema de seguimiento adecuado, con responsabilidades bien definidas para las empresas del sector y los verificadores independientes. La Comisión, en asociación con las partes en el acuerdo, vigilará la realización de los objetivos.

En caso de regulación, los requisitos de seguimiento y presentación de informes, necesarios para controlar los progresos en el cumplimiento de los objetivos medioambientales, deberán integrarse en el acto jurídico que define esos objetivos. El plan de seguimiento y presentación de informes tiene que ser detallado, transparente y objetivo. A tal fin, la Comisión podría recurrir al sistema establecido de verificadores medioambientales previsto en el Reglamento EMAS. La evaluación final en cuanto a la realización del objetivo medioambiental subyacente será efectuada por la Comisión.

vi. Sostenibilidad

Las medidas en favor del medio ambiente deberán ser coherentes con las dimensiones económicas y sociales del desarrollo sostenible. Asimismo, deberá integrarse plenamente la protección de los intereses de los consumidores (salud, calidad de vida o intereses económicos). Según el alcance y contenido del acuerdo medioambiental con arreglo a la regulación, podría resultar necesaria una evaluación de su impacto que sea conforme con la Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto[16]. La estructura y el fondo de tal evaluación podría variar en función de las características del acuerdo.

vii. Compatibilidad de incentivos

Un acuerdo medioambiental puede no tener los resultados previstos si otros factores e incentivos –presión del mercado, gravámenes y normativas nacionales– envían señales contradictorias a los participantes en el acuerdo. En este sentido resulta esencial la coherencia política.

7. REQUISITOS PROCEDIMENTALES

El Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador" presentaba varias propuestas para definir los procedimientos que deben seguir las tres Instituciones en caso de autorregulación y de corregulación. La presente comunicación propone procedimientos

16 COM(2002)276 final de 5.6.2002.

acordes con ese marco, pero que deben aplicarse específicamente a los acuerdos medioambientales.

7.1. Acuerdos medioambientales como instrumento de autorregulación

Una vez que la Comisión haya completado su análisis de un acuerdo medioambiental propuesto, puede informar al Parlamento Europeo y al Consejo de su evaluación y conclusiones, indicando si considera que puede reconocer un acuerdo. Esa intención de reconocer un acuerdo medioambiental podría incluirse en el programa de trabajo de la Comisión o en un documento más amplio como, por ejemplo, un Libro Blanco suficientemente detallado o una Estrategia temática con arreglo al VI Programa de Medio Ambiente. A continuación, el Parlamento Europeo y el Consejo podrían organizar actos informativos o audiencias sobre ese tema, si lo consideran oportuno.

- La evaluación y las conclusiones de la Comisión en cuanto a la oportunidad de un acuerdo medioambiental se pondrán a disposición del público, por ejemplo, en el sitio Internet de la Comisión, para que éste pueda tener conocimiento de un acuerdo propuesto y enviar sus observaciones al respecto.

- Una vez examinadas las observaciones remitidas, en particular las del Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión puede tomar la decisión de reconocer un acuerdo medioambiental.

- Todas las recomendaciones relacionadas con un acuerdo medioambiental deben publicarse en el Diario Oficial. El texto del acuerdo medioambiental en sí debe publicarse en el sitio Internet de la Comisión.

- La Comisión comprobará mediante mecanismos de seguimiento e información adecuados si se ha alcanzado realmente el objetivo medioambiental subyacente. Los informes y los resultados del seguimiento se remitirán al Parlamento Europeo y al Consejo, y se facilitarán al público por vía electrónica.

- La Comisión puede proponer asimismo mecanismos de seguimiento e información con objeto de estimar la realización del objetivo medioambiental en forma de una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo.

- Si un acuerdo considerado en el marco de una recomendación de la Comisión o de un intercambio de correspondencia no ofrece los resultados esperados, la Comisión puede hacer uso de su derecho de iniciativa y proponer la legislación vinculante adecuada.

7.2. Acuerdos medioambientales como instrumento de corregulación

- En un contexto de corregulación, los elementos clave –sobre todo el objetivo medioambiental y los requisitos de seguimiento– y también, eventualmente, un mecanismo de seguimiento, en caso de que un acuerdo medioambiental no cumpla sus objetivos, figuran en el acto jurídico en sí. Este último se somete a la consulta de las partes interesadas durante su preparación, de acuerdo con la comunicación de la Comisión sobre normas mínimas de consulta, y se adopta según el procedimiento de codecisión habitual. Dado el contenido arriba contemplado del acto jurídico en sí, pueden reducirse los requisitos procedimentales de los acuerdos medioambientales presentados en el marco del acto jurídico.

- En caso de que la Comisión decida que la corregulación constituye el medio más adecuado para alcanzar un objetivo medioambiental y cuando los elementos clave de su propuesta se basen en un acuerdo voluntario existente o propuesto, que sea satisfactorio desde el punto de vista de la Comisión, ésta incluirá esos elementos en su propuesta y los defenderá en su examen con las demás instituciones, recurriendo plenamente a las posibilidades disponibles para ello de conformidad con su comunicación relativa al Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador".

- El acuerdo medioambiental debe figurar en el sitio Web de la Comisión. Los resultados del seguimiento y los informes correspondientes deben facilitarse asimismo por vía electrónica.

- En caso tanto de corregulación como de autorregulación, la Comisión siempre puede recurrir a su derecho de iniciativa y proponer una legislación vinculante adecuada si el acuerdo no produce los resultados esperados.

Tales procedimientos deberán garantizar que se hace un uso adecuado de los acuerdos medioambientales siempre que se consideren realmente un complemento de los instrumentos políticos existentes. Asimismo deberán garantizar la participación de las instituciones europeas en el proceso, cuando proceda.

8. CONCLUSIONES: PRÓXIMAS ETAPAS

La Comisión Europea desea fomentar la preparación de acciones medioambientales voluntarias y la celebración de acuerdos medioambientales a escala comunitaria, en una amplia gama de sectores, que irían más allá de aquellos en los que la Comisión ha anunciado su intención de proponer una medida legislativa.

Por su parte, la Comisión pretende reconocer y recurrir a los acuerdos medioambientales a escala comunitaria sobre una base selectiva, es decir, caso por caso. Dado que el instrumento puede no ser el más adecuado en todas las circunstancias, convendría determinar desde ahora una serie de ámbitos políticos en los que los acuerdos medioambientales podrían ofrecer un valor añadido o en los que las partes ya hayan expresado su intención de presentar acuerdos. De una manera general, excepto en caso de decisiones puramente espontáneas tomadas por las partes interesadas en ámbitos en los que la Comisión no haya propuesto ninguna legislación ni manifestado la intención de hacerlo, la Comisión actual podría examinar entre cuatro y seis acuerdos medioambientales como máximo de aquí a finales de su mandato:

– El primero de ellos podría ser la **Estrategia sobre los PVC**.

– Asimismo, los acuerdos medioambientales podrían considerarse parte del seguimiento del Libro Verde sobre la **política de productos integrada**[17]. Evidentemente, la determinación precisa del alcance de los acuerdos medioambientales en este ámbito dependerá de los resultados del debate en curso sobre el Libro Verde.

– Otros ámbitos políticos que deberán tenerse en cuenta para una aplicación eficaz del instrumento son la **gestión de los residuos** y el **cambio climático**. Los acuerdos existentes en materia de *reducción de emisiones de CO_2* procedentes de turismos podrían completarse

[17] COM(2001)68 de 7 de febrero de 2001.

con acuerdos medioambientales similares con respecto a los *vehículos industriales ligeros.* Además, la comunicación titulada "Hacia un espacio ferroviario europeo integrado"[18] propone, como medida política posible, compromisos voluntarios en cuanto a la modificación del material rodante en uso para satisfacer los *requisitos medioambientales* aplicados al nuevo material.

La Comisión seguirá estudiando la posibilidad de elaborar otras modalidades que podrían completar los dos modelos antes descritos.

[18] COM(2002)18 de 23 de enero de 2002.