



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.10.2002  
COM(2002) 586 final

2000/0331 (COD)

**DICTAMEN DE LA COMISION**

**con arreglo a la letra c) del párrafo tercero del apartado 2  
del artículo 251 del Tratado CE,  
sobre las enmiendas del Parlamento europeo  
a la posición común del Consejo sobre la  
propuesta de**

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO  
Y DEL CONSEJO**

**por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de  
determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se  
modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las  
Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo**

**POR EL QUE SE MODIFICA LA PROPUESTA DE LA COMISION  
con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE**

**DICTAMEN DE LA COMISION**

**con arreglo a la letra c) del párrafo tercero del apartado 2  
del artículo 251 del Tratado CE,  
sobre las enmiendas del Parlamento europeo  
a la posición común del Consejo sobre la  
propuesta de**

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO  
Y DEL CONSEJO**

**por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo**

**1. INTRODUCCIÓN**

El artículo 251 del Tratado CE establece en la letra c) del tercer párrafo de su apartado 2 que la Comisión emitirá un dictamen sobre las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en la segunda lectura. A continuación, la Comisión formula su dictamen en relación con las 19 enmiendas propuestas por el Parlamento.

**2. ANTECEDENTES**

- Fecha de envío de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo [COM(2000) 839 final - –2000/0331(COD)]: 18 de enero de 2001.
- Fecha en la que el Parlamento Europeo emitió su dictamen en primera lectura: 23 de octubre de 2001.
- Fecha en la que el Comité Económico y Social adoptó su dictamen: 30 de mayo de 2001.
- Fecha en la que el Comité de las Regiones adoptó su dictamen: 14 de junio de 2001.
- Fecha en la que la Comisión adoptó su propuesta modificada [COM(2001) 779 final – 2000/0331(COD)]: 12 de diciembre de 2001.
- Fecha en la que el Consejo adoptó su posición común: 25 de abril de 2002.
- Fecha en la que el Parlamento Europeo recibió la posición común: 30 de mayo de 2002.
- Fecha en la que la Comisión comunicó su dictamen sobre la posición común: 27 de mayo de 2002.

El 5 de septiembre de 2002 el Parlamento Europeo adoptó 19 enmiendas en segunda lectura. La mayoría de las enmiendas tienen por objeto ampliar, con respecto a la posición común, el alcance y contenido de la participación del público e incrementar, en parte, el acceso a la justicia en el marco de dicha participación. En algunos casos, el objetivo de las enmiendas es fortalecer la propuesta de la Comisión y ajustarse en mayor medida a la Convención de Aarhus. En otros, las enmiendas superan el marco de la Convención o duplican disposiciones jurídicas ya existentes.

### 3. OBJETO DE LA PROPUESTA

Una vez adoptada, la Directiva contribuirá a la aplicación de la Convención de Aarhus<sup>1</sup>, en lo relativo a su "segundo pilar" en materia de participación del público en la toma de decisiones ambientales. Cabe señalar que otros textos comunitarios recientes incorporan ya los principios de la Convención de Aarhus en materia de participación del público y que la propuesta sobre acceso a la información ambiental es objeto de conciliación en la actualidad. Los servicios de la Comisión elaboran las propuestas restantes —que permitirán poner plenamente en práctica el tercer pilar— relativas a la aplicación de la Convención de Aarhus a las instituciones comunitarias.

El texto que se propone completa, o modifica, varias Directivas existentes, al introducir los requisitos en materia de participación del público de la Convención de Aarhus. Además, tiene por objeto garantizar la coherencia de los procedimientos básicos aplicados en todos los Estados miembros, así como en casos con una dimensión transfronteriza. De conformidad con el principio de subsidiariedad, la propuesta deja en manos de los Estados miembros los aspectos concretos de carácter procesal y la aplicación de las disposiciones de la Convención sin fuerza obligatoria.

Más concretamente, cabe destacar que la propuesta:

- Establece requisitos para la participación del público en la preparación de determinados *planes y programas* que deben adoptar los Estados miembros en aplicación de las Directivas ambientales en materia, especialmente, de residuos, gestión de la calidad del aire y contaminación de las aguas por nitratos (*artículo 2 y anexo I*). Estas disposiciones contribuirán a la aplicación del *artículo 7* de la Convención de Aarhus, relativo a la participación del público en la elaboración de planes y programas relativos al medio ambiente. Las propuestas legislativas que se hagan en el futuro en los ámbitos pertinentes incorporarán desde el principio los requisitos de Aarhus. Otros instrumentos jurídicos recientemente adoptados prevén ya la participación del público en la elaboración de los planes y programas correspondientes, como es el caso de la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación estratégica medioambiental<sup>2</sup> y la Directiva marco en el ámbito de la política de aguas 2000/60/CE<sup>3</sup>. El texto de la posición común aclara que se aplicarán las disposiciones de ambas Directivas, en la medida en que contemplan la participación del público.

---

<sup>1</sup> Convención de la CEPE de la ONU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales que la Comunidad y los Estados miembros firmaron en junio de 1998 y que entró en vigor en octubre de 2001.

<sup>2</sup> Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>3</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

- Modifica la Directiva 85/337/CEE del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones ambientales<sup>4</sup> y la Directiva 96/61/CE del Consejo sobre prevención y control integrados de la contaminación<sup>5</sup>, al objeto de incorporar plenamente los requisitos de participación del público que figuran en el artículo 6 de la Convención de Aarhus (*Participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares*). Ambas Directivas abarcan actividades enumeradas en el anexo I a la Convención de Aarhus, de las que pueden derivarse importantes repercusiones para el medio ambiente. El proyecto de Directiva también incluye disposiciones sobre el acceso a la justicia respecto a las decisiones, actos y omisiones sujetos a las disposiciones en materia de participación del público en relación con dichos proyectos, al objeto de aplicar el apartado 2 del artículo 9 de la Convención.

#### **4. DICTAMEN DE LA COMISIÓN SOBRE LAS ENMIENDAS DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El 5 de septiembre de 2002 el Parlamento Europeo adoptó 19 enmiendas. La Comisión puede aceptar dos de ellas íntegramente (enmiendas 15 y 19) y otras cuatro en principio (enmiendas 3, 4, 11 y 12), a condición de que se modifique su redacción. Las demás enmiendas no resultan aceptables para la Comisión (enmiendas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17 y 18).

##### **4.1. Enmiendas aceptadas por la Comisión**

La Comisión acepta la enmienda **15**, relativa al apartado 3 del artículo 4 de la posición común, por el que se modifica el artículo 15 de la Directiva 96/61/CE. La enmienda contempla una mayor participación del público en la *actualización* de permisos que la posición común. La Comisión manifestó su desacuerdo con la posición común al respecto, ya que el texto de aquella en lo relativo a la actualización de permisos causa incertidumbre jurídica, en la medida en que otorga una gran discreción a los Estados miembros y, en último término, a las autoridades competentes en materia de actualización de permisos. Tal discreción provocaría importantes divergencias en la práctica y podría tener como resultado la limitación de la participación del público a tan sólo unos pocos casos de actualización, en lugar de convertirla en la regla. La enmienda **15** hace obligatoria la participación del público, al menos en los casos más relevantes de actualización de permisos, que son los contemplados en el artículo 13 de la Directiva 96/61/CE. Si bien la propuesta de la Comisión se refería a la actualización de permisos en sí, la enmienda se mantiene en la línea del apartado 10 del artículo 6 de la Convención de Aarhus.

La Comisión acepta la enmienda **19** al anexo II, por la que se incorpora un texto adicional al nuevo anexo V de la Directiva 96/61/CE, explicitando las varias etapas de la participación del público.

---

<sup>4</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

<sup>5</sup> Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

## 4.2. Enmiendas aceptadas en principio por la Comisión

La Comisión acepta en principio la enmienda **3** al considerando 3, en la que se afirma que la participación real del público contribuye al “*respaldo público de las decisiones adoptadas*”. La Comisión acepta la incorporación de esta referencia al texto, de la siguiente manera:

### Considerando 3

La participación real del público en la adopción de esas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo **a la sensibilización pública de la problemática medioambiental y al respaldo público de las decisiones adoptadas.**

La Comisión acepta en principio la enmienda **4** al considerando 6. Entre los objetivos de la Convención de Aarhus, la enmienda hace alusión al de “garantizar los derechos de la participación del público en la toma de decisiones en los asuntos *que afecten al medio ambiente*”. Esta formulación sustituiría a la de la posición común (“garantizar los derechos de la participación del público en *determinados tipos de toma de decisiones en materia de medio ambiente*”). La Comisión acepta una reformulación conforme al texto sobre objetivos que figura en el artículo 1 de la Convención, de la siguiente manera:

### Considerando 6

Entre los objetivos del Convenio de **Aarhus** está el de garantizar los derechos de la participación del público en la **toma de decisiones en asuntos ambientales** para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas.

La enmienda **11** resulta aceptable en principio, a condición de que se modifique su redacción. La enmienda modifica el carácter general de la excepción contemplada en la Directiva 85/337/CEE para los proyectos destinados a los fines de defensa nacional, que pasa a estar condicionada a la decisión de los Estados miembros, caso por caso. La enmienda refleja el contenido de la letra c) del apartado 1 del artículo 6 de la Convención de Aarhus, aplicable a las actividades contempladas por la Directiva 85/337/CEE en la medida en que estas corresponden a las actividades mencionadas en la letra a) del apartado 1 del artículo 6 y en el anexo I de la Convención. Para que la Comisión acepte la enmienda, es necesaria una reformulación parcial que la ajuste correctamente a la Directiva 85/337/CEE y mejore la incorporación del texto de la Convención en el contexto de la Directiva. El texto que se propone es el siguiente:

Artículo 3, punto 1 bis (nuevo)

Artículo 1, apartado 4 (Directiva 85/337/CEE)

**El apartado 4 del artículo 1 se sustituye por el texto siguiente:** “Los Estados miembros podrán decidir, evaluando caso por caso [ ... ], no aplicar la presente Directiva a los proyectos que respondan a las necesidades de la defensa nacional si **consideran que** esa aplicación podría tener **repercusiones** negativas en **tales necesidades.**”

La Comisión acepta en principio la enmienda **12** por la que se añade un nuevo punto 1 ter al artículo 3, en el que se exige que también se proporcione información en los casos en que se haya optado por otra forma de evaluación al eximir un proyecto específico de la Directiva 85/337/CEE. Sin embargo, es preciso reformular la enmienda. La siguiente redacción resultaría más adecuada:

Artículo 3, punto 1 *ter* (nuevo)

[Artículo 2, apartado 3 (Directiva 85/337/CEE)]

1 *ter*. Las letras a) y b) del apartado 3 del artículo 2 se sustituirán por las siguientes:

“a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación;

b) pondrán a disposición del público **afectado** las informaciones recogidas **con arreglo a otras formas de evaluación** según lo establecido en la letra a), las informaciones relativas a dicha exención [...] y **las razones por las cuales ha sido concedida.**”

#### 4.3. Enmiendas rechazadas por la Comisión

La Comisión considera inaceptable la enmienda **1**, por la que se incorpora nuevo texto al considerando 2. En la nueva formulación propuesta el considerando no se corresponde con los artículos de la Directiva.

La enmienda **2** tampoco es aceptable por la misma razón, ya que introduce un nuevo considerando, que, aunque de importancia general, no es necesario para fundamentar el texto de la Directiva.

La enmienda **5** al considerando 9, relativo al acceso a la justicia, hace referencia tanto al artículo 6 de la Convención de Aarhus como a “otros artículos pertinentes”. La enmienda resulta inaceptable para la Comisión, habida cuenta de que los artículos sobre el acceso a la justicia se refieren exclusivamente a la toma de decisiones en proyectos contemplados por el artículo 6 de la Convención.

La Comisión tampoco puede aceptar la enmienda **6**, por la que se modifica el considerando 10 relativo a la participación del público en la elaboración de planes y programas ambientales. La enmienda no se corresponde con los artículos de la Directiva propuesta, pues estos se refieren a planes y programas que deben elaborarse conforme a determinadas directivas sobre medio ambiente.

Las enmiendas **7** y **13** son asimismo inaceptables. Ambas requieren de los poderes públicos que “*una vez estudiadas las observaciones y opiniones expresadas por el público*” hagan “*esfuerzos razonables para responder al público individual o colectivamente, explicando las posibles repercusiones de la participación del público en el asunto que se está tratando*”, en relación tanto con planes y programas (enmienda 7 al artículo 2) como con proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente conforme a la Directiva 85/337/CEE (enmienda 13 al artículo 3). En relación con los planes y los programas (enmienda 7), la Comisión aceptó en principio una enmienda paralela en la primera lectura, cuyo texto fue incorporado a la posición común. Por consiguiente, según la posición común la autoridad competente debe hacer “*esfuerzos razonables para informar al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen*”. En relación con la enmienda 13, cabe señalar que esta disposición ya está prevista en virtud del artículo 9

de la Directiva 85/337/CEE. Añadir nuevas exigencias constituiría una carga administrativa desproporcionada y una duplicación de requisitos.

La Comisión no puede aceptar la enmienda **8**, en virtud de la cual entre las modalidades de participación del público establecidas por los Estados miembros de conformidad con el artículo 2, “*podrán figurar la formación del público sobre el proceso de toma de decisiones o la financiación de esta formación*”. Una referencia de este tipo no tiene cabida en el texto del artículo 2, en el que se alude a unas modalidades concretas de naturaleza práctica. Por otra parte, expresiones como “podrán figurar” carecen de valor añadido en el contexto de una Directiva.

La enmienda **9** al apartado 4 del artículo 2 se refiere a una posible excepción al requisito de participación del público cuando se trate de planes y programas “*que respondan a las necesidades de la defensa nacional*”. A pesar de que la posición común expresa una exención en términos generales, la enmienda propone que sean los Estados miembros quienes decidan “*evaluando caso por caso [...] no aplicar el presente artículo a los planes y programas que respondan a las necesidades de la defensa nacional si esa aplicación pudiese tener repercusiones negativas para dichos planes y programas o para decisiones que se adopten en casos de emergencias civiles*”. La Comisión no puede aceptar esta enmienda habida cuenta de que, si bien la formulación propuesta está inspirada en la letra c) del apartado 1 del artículo 6 de la Convención de Aarhus, la disposición en cuestión se refiere a proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. El texto de la posición común responde a la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, por consiguiente, debe mantenerse para garantizar la coherencia entre las dos Directivas relativas a “*planes y programas*”. Por otra parte, la posición común es más restrictiva en cuanto a los “*planes y programas*” objeto de exención, pues sólo contempla aquellos “*cuyo único objeto sea la defensa nacional*”. Cabe señalar, por último, que habida cuenta de la naturaleza de los planes y programas contemplados por la propuesta, la relevancia práctica de la disposición que encierra la enmienda sería muy limitada.

La Comisión no puede aceptar la enmienda **10**, por la que se incorpora un nuevo apartado 5 bis al artículo 2, con arreglo al cual se abriría la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia en relación con los *planes y programas* sujetos a la participación del público en virtud de la Directiva propuesta. La posición común prevé el acceso a la justicia en relación con *proyectos* que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. En lo que se refiere a los *planes y programas*, el acceso a la justicia no es un requisito explícitamente establecido en la Convención de Aarhus, ni está contemplado en el marco de la Directiva 2001/42/CE. Exigir dicho acceso en relación con un número limitado de planes y programas cubiertos por la actual Directiva crearía una situación incoherente desde el punto de vista jurídico. Los servicios de la Comisión están elaborando una propuesta legislativa centrada plenamente en el tercer pilar de la Convención de Aarhus, en cuyo marco podría recogerse el contenido de la enmienda de manera horizontal.

Las enmiendas **14** y **16** tampoco resultan aceptables para la Comisión. Dichas enmiendas requieren que la información relativa a cualquier decisión adoptada con arreglo a la Directiva 85/337/CEE (enmienda 14) y a la Directiva 96/61/CE (enmienda 16) también incluya, respectivamente, “*instrucciones prácticas relativas al procedimiento de recurso ...*”. Estas enmiendas ya se presentaron en primera lectura y contaron con el acuerdo, en principio, de la Comisión. En consecuencia, la posición común ya exigía de los Estados miembros que garantizaran “*que se ponga a disposición del público la información relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales*” (en el artículo 10 bis de la

Directiva 85/337/CEE y el artículo 15 bis de la Directiva 96/61/CE), en una formulación directamente tomada de la Convención de Aarhus. Habida cuenta de estos cambios ya realizados, las enmiendas 14 y 16 son superfluas y pueden dar lugar a confusión.

La Comisión no puede aceptar la enmienda **17**, mediante la que se acorta el plazo de cumplimiento que pasaría a ser de 12 meses en lugar de 2 años después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva. La integración de los requisitos de participación del público en procesos administrativos podía implicar la modificación de la normativa vigente a varios niveles de Gobierno y de procedimiento. Por lo tanto, se considera que los 12 meses propuestos constituyen un plazo demasiado breve. A modo de comparación, cabe señalar que en el caso de la Directiva 2001/42/CE se prevé un plazo de 3 años.

La Comisión considera asimismo inaceptable la enmienda **18**, por la que se incorpora una nueva letra f bis) al anexo I, relativo a los planes y programas cubiertos por la Directiva. La enmienda amplía considerablemente el ámbito de la Directiva, al incluir *“cualquier otro acto legislativo, plan y programa comunitarios que puedan tener una repercusión importante sobre el medio ambiente o la salud humana y el bienestar individuales y públicos y para cuya aplicación sea necesario tener en cuenta el artículo 6 del Tratado”*. La presente Directiva no es el instrumento jurídico correcto para la enmienda, en la medida en que su texto alude a la participación del público en la preparación de la legislación comunitaria. Por otra parte, en el marco de la Convención la participación del público en la preparación de la legislación está expresada en términos no vinculantes ("soft law"). Por lo que respecta a los *“planes y programas”*, la enmienda se apartaría considerablemente del planteamiento original de abarcar planes y programas ambientales claramente identificados, sin proporcionar la suficiente seguridad jurídica en cuanto a los planes y programas cubiertos. Además, podría duplicar otras medidas que forman parte de diversos textos jurídicos. En concreto, la Directiva 2001/42/CE contempla una participación del público acorde al Convención de Aarhus, en relación con los planes y programas situados en su ámbito de aplicación.

## **5. CONCLUSIÓN**

Con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE, la Comisión modifica su propuesta de conformidad con lo expuesto.