

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo»

(COM(2004) 634 final — 2004/0231(COD))

(2005/C 255/10)

El 4 de febrero de 2005, de conformidad con el artículo 175.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de marzo de 2005 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 416º Pleno de los días 6 y 7 de abril de 2005 (sesión del 6 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Convención de Århus⁽¹⁾, que reconocía el derecho a la información, participación pública en el proceso decisorio y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, abre una etapa, dentro de la UE, en la que se trata de crear los instrumentos que faciliten a los ciudadanos y a las partes interesadas en materia de medio ambiente los medios necesarios para una información fiable de la que se deriven efectos preventivos y, sobre todo, que produzcan resultados positivos que sirvan para disminuir la contaminación medioambiental.

1.2 Del contenido de los artículos 5.9 y 10.2 de la Convención de Århus se desprende la posibilidad de crear instrumentos que puedan facilitar el conocimiento y la participación de los ciudadanos, siendo los registros uno de los medios más valiosos, por contener datos fiables y comparables con los facilitados tanto por los empresarios como por las administraciones competentes. Hay que observar que, en otras políticas comunitarias, la utilización de registros de datos ha servido para facilitar la información y la seguridad jurídica de los datos que contienen.

1.3 Por lo que respecta de manera específica a las emisiones y la transferencia de contaminantes, se han suscrito otros instrumentos internacionales, entre los cuales destaca el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química celebrado en Salvador de Bahía (2000), en el que se incluyeron una serie de acciones prioritarias a implementar a partir del año 2000 como forma de lograr los objetivos fijados; la Convención de Estocolmo de 2001 sobre contaminantes orgánicos persistentes y el transporte fronterizo de residuos peligrosos y su eliminación; y los trabajos de la OCDE (2002) sobre el análisis de los costes y ventajas de los registros de residuos y transporte de contaminantes.

1.4 Pero el instrumento internacional más importante en materia de registros de emisiones y transferencias de contami-

nantes es el Protocolo de Kiev firmado por la CEPE/ONU en 2003⁽²⁾, cuya finalidad principal es la promoción de la información sobre estas materias mediante registros nacionales que contengan los datos facilitados por las partes interesadas y que, además, contribuyan a la prevención y reducción de la contaminación ambiental, recomendando que se creen también a escala internacional, con el fin de incrementar la comparabilidad de los datos en los niveles supranacionales.

1.5 Hay que decir que el Protocolo de Kiev puede considerarse como modelo de la presente Propuesta de Reglamento RETC europeo, en especial el contenido de los anexos, que facilitan el fin perseguido: armonizar los datos contenidos en los registros, ya sean nacionales, europeos o internacionales. Sin embargo, hay dos aspectos que difieren en la propuesta de Reglamento: el primero se refiere a la lista de sustancias prioritarias contenidas en la DMA, a la que se añaden nuevas sustancias⁽³⁾; y el segundo, que se adelanta la entrada en vigor a 2007, a fin de que coincida la notificación según el nuevo procedimiento con el último informe del EPER.

1.6 A estos acuerdos internacionales hay que sumar las normas europeas actualmente en vigor y que ya contienen la exigencia de un Inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER)⁽⁴⁾ que desarrolla el art. 15.3 de la Directiva 96/61/CE (IPPC)⁽⁵⁾ y que es operativo desde el 23 de febrero de 2004. Hasta la fecha, los primeros informes de recogida de

⁽¹⁾ Convención de Århus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmada el 25 de junio de 1998 por la mayoría de los países miembros de la UE, así como las propuestas de Directiva correspondientes a los Dictámenes (DO C 117 de 30.4.2004).

⁽²⁾ En la Quinta Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» se firmó el Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) a la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Kiev, 21 de mayo de 2003).

⁽³⁾ La Directiva Marco del Agua (DMA) 2000/60/CE establece en sus anexos IX y X la lista de sustancias prioritarias, añadiéndose según el Protocolo RETC de la CEPE/ONU tres nuevas, mientras que se exige información adicional de otras cinco.

⁽⁴⁾ Decisión de la Comisión 2000/479/CE de 17 de julio de 2000, DO L 192 de 28.7.2000.

⁽⁵⁾ Véase Dictamen (DO C 80 de 30.3.2004).

datos presentados por los Estados miembros lo fueron en 2001, mientras que el correspondiente al segundo año de referencia, 2004, lo deberían presentar los Estados miembros antes de junio de 2006; el tercer año está previsto que sea 2007 y su publicación se realizaría en 2008. Hay que señalar que el EPER, cuyo contenido se amplía a fin de cumplir el Protocolo de Kiev, constituye una buena base para el futuro RETC europeo.

2. Resumen de la Propuesta de Reglamento

2.1 El objeto del Reglamento es la creación de un registro comunitario que contenga todos los datos sobre emisiones y transferencias de contaminantes y que permita el cumplimiento del Protocolo de Kiev. Para ello, agrupa una amplísima lista de definiciones que pueden diferir en algunos casos de las definiciones de la Directiva IPPC y cubre tanto los contaminantes (sustancias) como las actividades (establecimientos) a los que se aplica el Reglamento, ya sean públicos o privados, a la vez que agrupa en tres clases la información que ha de contener el RETC (artículo 3):

- Emisiones de contaminantes, tal como se especifican en el artículo 5 a), a partir de las actividades que se relacionan en el anexo I.
- Las transferencias de residuos fuera del emplazamiento y las aguas residuales sin tratamiento final a que se refieren las letras b y c del apartado 1 del artículo 5, a partir de las actividades que se relacionan en el anexo I.
- Las emisiones de contaminantes provenientes de fuentes difusas.

2.2 La estructura del RETC europeo (artículo 4.1) se configura sobre la base de la notificación obligatoria de datos por parte de los empresarios que estén sometidos, por su actividad, a un control de sustancias y residuos según las normas europeas vigentes, y específicamente los enumerados en el anexo I. Si la notificación dependiera de una medida, cálculo o estimación de estas sustancias, se declarará el método de análisis o de cálculo, utilizando para ello las medidas del anexo II.

2.3 La estructura de la comunicación de datos se centra en los Estados miembros y su traslado a la Comisión se realizará a través del sistema electrónico, cumpliendo los calendarios previstos en el artículo 7 (se comienzan a computar a partir de 2007). La comunicación de los datos se hará en dos apartados: los referidos a la contaminación del suelo (artículo 6) y los referidos a fuentes difusas (artículo 8).

2.4 Se establecen con precisión las reglas necesarias, con la finalidad de que el contenido del registro cumpla las condiciones de todos los sistemas públicos de información, referidas a:

- Calidad de los datos notificados, que garantizará el titular y que evaluarán las autoridades competentes en esta materia

en cuanto a su actualidad, exhaustividad, certidumbre, comparabilidad, coherencia y transparencia.

- Facilidad del acceso público a la información contenida en los registros, que garantizará la Comisión, contando a esos efectos con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente.
- Confidencialidad a que estarán sometidos los datos para los que las empresas la hayan solicitado, teniendo en cuenta para ello la regulación del artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE.

2.5 Otras normas contenidas en el Reglamento hacen referencia a la participación del público (artículo 12) y al acceso a la justicia (artículo 13), tal y como se reconocen en la Convención de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE. La Comisión facilitará los sistemas adecuados a tal efecto, siendo obligatorio que se realicen los informes periódicos en los que se recojan los resultados de esa participación (artículo 12.2).

2.6 Los Estados miembros están obligados a proporcionar información suplementaria –cada tres años (artículo 16) después de la entrada en vigor– sobre las prácticas adoptadas y sobre el cumplimiento de la entrega de los datos obligatorios por parte de las empresas concernidas. Además, deberán fijar las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas, sanciones que tendrán que ser efectivas, proporcionadas y disuasorias (artículo 20).

2.7 Por último, es preciso señalar que la Comisión estará asistida por un Comité, conforme a lo establecido por la Decisión 1999/468/CE (artículo 19).

3. Observaciones generales

3.1 El objetivo de crear un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes que se adapte a las normas internacionales suscritas por la Comunidad Europea y que, en consecuencia, sustituya al actual EPER puede, en principio, ser acogido positivamente por el CESE, en cuanto que no constituye un incremento en las obligaciones de las partes interesadas conforme a la actual legislación comunitaria. La armonización en la recogida de datos y en la transmisión de la información va a garantizar su calidad y comparabilidad, de forma que sean más eficaces y, sobre todo, de más fácil acceso.

3.2 El fundamento jurídico en que se basa la Comisión para la propuesta del Reglamento sometido a examen es el artículo 174.1 en relación con el artículo 300 del Tratado, que la autoriza a proponer normas de cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos entre la CE y organismos internacionales. En este caso, no solo los referidos a las normas de protección del medio ambiente contra la contaminación, sino, además, los que faciliten la información, la participación y el acceso del público a la justicia.

3.2.1 La Comisión examinó varias posibilidades para la aplicación del Protocolo de la CEPE/ONU; en primer lugar, analizó la posibilidad de reformar el actual EPER sin proponer un nuevo reglamento, pero, considerando la necesidad, en todo caso, de reformar la Directiva IPPC, y no sólo esta vez, sino todas aquellas en las que se modificara el Protocolo de Kiev, origen de esta propuesta, entendió que era más conveniente proponer un nuevo instrumento legislativo a fin de evitar una mayor incertidumbre jurídica de las partes afectadas ante continuas reformas. Por este motivo, y utilizando para ello el artículo 175.1 del Tratado, se hizo la propuesta del Reglamento sometido a examen, como el instrumento legislativo que más se adecua a las exigencias de una aplicación armonizada de los convenios internacionales.

3.2.2 El resultado garantiza la aplicación, por todos los Estados miembros, del Protocolo firmado en Kiev, a través de una norma comunitaria que garantiza, además, la coherencia de su contenido con las normas comunitarias vigentes en esta materia y su aplicación a todos los países miembros, sin esperar a su posterior ratificación y manteniendo la posición común que tuvieron los representantes nacionales en el momento de su negociación y firma.

3.3 No obstante, conviene tener presente que las situaciones en los Estados miembros, incluidos los de nueva adhesión, son diferentes en cuanto al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el EPER. Al día de hoy, existe una gran variedad, desde los países que tienen un registro con un contenido más amplio (Reino Unido) hasta los que, aun antes de la adhesión, de forma voluntaria, ya pidieron incorporarse (Hungría). También hay diferencia en el cumplimiento de las obligaciones por las partes interesadas; mientras que las grandes corporaciones y grupos industriales y establecimientos a los que es aplicable la Directiva IPPC están al corriente de su cumplimiento (de hecho, elaboran anualmente el Informe medioambiental), las PYME, determinados titulares pequeños a los que no es aplicable la citada Directiva y ciertos entes locales –en los casos en que gestionan instalaciones de tratamiento de aguas residuales– carecen de medios para poder cumplir con toda la burocracia que esta obligación genera.

3.4 El CESE considera que el tratamiento, tanto en el acceso a la información como en la participación del público, es correcto y cumple los objetivos previstos en la Directiva 2003/4/CE. Es más, considera satisfactoria la obligación de dar información al público sobre los resultados de su participación a fin de que se pueda valorar la participación ciudadana. No obstante, hay que señalar que, con el fin de facilitar el acceso del mayor número posible de personas a Internet, habría que hacer un esfuerzo para aumentar las lenguas de consulta, hasta llegar a la totalidad de todas las lenguas oficiales.

3.5 Un tema de gran importancia, como es el de la incidencia económica, parece haber sido evaluado con detenimiento por los servicios de la Comisión⁽⁶⁾, que concluyeron que, dado que los Estados y las partes interesadas ya estaban

obligados a realizar el EPER y, en consecuencia, proceder a comunicar todos los datos en él exigidos, los costes sólo afectarán a las nuevas relaciones entre la Comisión y los Estados miembros en la transferencia de los datos almacenados, siendo la Comisión la que deberá correr con el grueso de los costes, especialmente la creación y mantenimiento de la página web, recayendo, de esta forma, solo una mínima parte en cada Estado. No obstante, es asimismo importante mencionar que, en lo relativo a los titulares a los que no es aplicable la Directiva IPPC, el control y la comunicación de sus emisiones y traslados añaden nuevos costes y cargas administrativas.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE considera que con la propuesta de Reglamento RETC se produce una notable mejoría en el camino emprendido por el EPER; por una parte, porque amplía la información referida a las emisiones a la atmósfera y al agua al incorporar las emisiones al suelo y las emisiones procedentes de fuentes difusas, y, por otra, porque adapta la legislación europea a la internacional, con especial referencia a la Convención de Århus y, más en concreto, al Protocolo CEPE/ONU de Kiev.

4.2 No obstante, el CESE quiere manifestar que es necesario consolidar el actual EPER a fin de minimizar los esfuerzos de las partes interesadas en el cumplimiento de la obligación de informar conforme a las nuevas disposiciones. Se puede considerar que el periodo de entrada en vigor del RETC (2007, aunque operativamente no comience hasta 2009) permite completar y corregir el actual registro e incorporar, de forma paulatina, las nuevas declaraciones y los nuevos obligados a declarar. La conclusión del contenido del EPER, así como su publicación en la página web, reducirá costes y, sobre todo, evitará confusiones entre las informaciones actuales y las nuevas.

4.3 Respecto al incremento del número de contaminantes declarables (36 más con el CEPE/ONU) hay que hacer dos observaciones: primera, que muchas de ellas son plaguicidas que ya no se usan ni comercializan en la UE y, segunda, la obligación de información está condicionada al cumplimiento de los umbrales de declaración previstos en el anexo I para las actividades y en el anexo II para los contaminantes.

4.4 Sería conveniente, en opinión del CESE, que se normalizara al máximo el contenido de las declaraciones por las partes interesadas (anexo III), a la vez que se facilitara su simplificación para las PYME y agricultores con obligación de declarar, a fin de no incrementar la burocracia y los costes para los implicados. En este mismo sentido y a efectos de comparabilidad de los datos registrales, sería necesario utilizar la mejor tecnología para determinar las cargas anuales. La coherencia entre los distintos registros nacionales y el europeo es otra de las necesidades para garantizar la normalización y comparabilidad entre ellos.

⁽⁶⁾ Véase el documento «Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs» realizado por la División de análisis económico en 2002. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 El CESE es especialmente sensible a la confidencialidad de los datos que deben contener las declaraciones de las partes interesadas. Tal y como se regula en el artículo 11, serán los Estados miembros los que manifiesten la confidencialidad de ciertos datos, a petición de las partes que así lo soliciten, y siempre que sea conforme con las excepciones contenidas en el artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE. No obstante, en la última frase se establece que debe informarse de «los motivos de su no divulgación», mientras que el considerando 14 del Reglamento establece que no puede haber restricciones a la información del RETC y las excepciones a esta regla sólo serán posibles cuando se autorice de forma expresa en la legislación comunitaria vigente. Esta diferencia entre ambas disposiciones debe ser aclarada, ya que, tal y como aparece redactada la última frase del artículo 11, las partes interesadas en la confidencialidad de ciertos datos deben motivarlo, pudiendo crear el equívoco de que serían supuestos fuera de los previstos en el artículo 4 D 2003/4/CE, ya que al venir regulada en una disposición legal no hace falta motivación.

4.6 El CESE aprecia los esfuerzos realizados en la elaboración de la propuesta de Reglamento RETC europeo en el sentido de colocar los datos utilizados en su contexto adecuado y en el de reducir gradualmente los riesgos potenciales de interpretación errónea de dichos datos. Todo nuevo esfuerzo que se realice en este mismo sentido será bienvenido.

Bruselas, 6 de abril de 2005.

5. Conclusión

A modo de conclusión se puede decir que la transparencia en la notificación de las emisiones y la transferencia de contaminantes –según la configuración del RETC europeo– que han de efectuar las partes interesadas, empresarios, agricultores y administraciones públicas, cumple una doble función:

- En el mercado interior, dar a conocer los usos y prácticas medioambientales de todos ellos, así como el cumplimiento de la legislación europea al respecto, de forma que los competidores, consumidores y ciudadanos puedan valorar fácilmente las prácticas y actuar en consecuencia.
- Se introduce un valor añadido a la competitividad de nuestras empresas, cualquiera que sea su actividad, tanto dentro del mercado europeo como del internacional, y siempre que se mantengan las condiciones de normalidad y comparabilidad de los datos, tal y como se recoge en las observaciones particulares. Entendemos que la transparencia en la información, que se puede conseguir a través del RETC europeo, servirá para incrementar posiciones comunes tendentes a acuerdos voluntarios por sectores de producción, para el cumplimiento de las normas ambientales, y a través de la publicidad derivada del registro para la información de los ciudadanos, conocer los establecimientos competidores, potenciar el concepto de responsabilidad social de las empresas (RSE) y permitir una mayor confianza entre los distintos agentes de la sociedad civil.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND
