



Bruselas, 14.4.2016
COM(2016) 204 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en el marco del artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

{SWD(2016) 121 final}
{SWD(2016) 122 final}

1. Introducción

Este segundo informe de aplicación¹ relativo a la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (en lo sucesivo denominada «la Directiva sobre responsabilidad medioambiental», «la Directiva» o «la DRM»)², presenta la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva entre 2007 y 2013 y debe leerse en relación con un documento de trabajo de los servicios de la Comisión³. El informe se fundamenta en el artículo 18, apartado 2, de la DRM. Expone una serie de conclusiones y recomendaciones para mejorar la ejecución sobre el terreno, basándose en la evaluación REFIT realizada a lo largo de los dos últimos años. La evaluación examinó cómo funciona la Directiva y si es «adecuada para sus fines»⁴, y se sustenta en dos estudios realizados en 2012 y tres en 2013⁵.

La DRM se ocupa de casos de daño medioambiental significativo. Aplica el principio de «quien contamina paga» que recoge el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el sentido de que la sociedad no debería pagar cuando una actividad industrial provoca daños medioambientales apreciables. Los operadores que realizan actividades profesionales peligrosas incluidas en el anexo III de la DRM (véase la sección 2) son objetivamente responsables por los daños medioambientales causados, es decir, en esos casos no es necesario probar la culpa (dolo o negligencia). En el caso de los operadores que efectúan actividades que no sean actividades profesionales peligrosas, la responsabilidad es por acción culposa.

Los principales objetivos de la Directiva son prevenir el daño ambiental si existe una amenaza inminente y repararlo si ya ha ocurrido. En consonancia con el principio de que quien contamina paga, el operador responsable debe tomar las medidas preventivas o reparadoras necesarias y sufragar todos los costes. El daño se considera resuelto cuando el medio ambiente ha sido devuelto a su ser y estado anterior. La DRM cubre los daños causados a la biodiversidad (especies y hábitats naturales protegidos), el agua y el suelo. Los daños tradicionales (daños a la propiedad, muerte y lesiones corporales o pérdidas económicas) no están contemplados en la Directiva.

2. Transposición y aplicación

Son varios los Estados miembros que no cumplieron el plazo establecido para la incorporación de la Directiva a su ordenamiento interno (30 de abril de 2007), y esta solo ha quedado plenamente transpuesta en los veintisiete Estados miembros⁶ desde mediados de 2010. En el primer informe de la Comisión se exponen esos retrasos y otras deficiencias. Por otra parte, la Comisión analizó en detalle la compleja situación creada por la introducción de un instrumento marco bastante flexible a nivel de la UE en materia de responsabilidad medioambiental, además de la legislación nacional preexistente en la mayoría de los Estados miembros. En resumen, esto dio lugar en cierta medida a una mayor coherencia desde el punto de vista jurídico en comparación con la situación anterior a la transposición de la DRM (por ejemplo, algunos Estados miembros no disponían de ningún régimen de responsabilidad medioambiental). No obstante, la situación actual sigue siendo poco uniforme desde el punto

¹ El primer informe de aplicación se presentó el 12 de octubre de 2010 [COM(2010) 581].

² DO L 143 de 30.4.2004, p. 56 (modificada por la Directiva 2006/21/CE, la Directiva 2009/31/CE y la Directiva 2013/30/UE).

³ SWD(2016) 121.

⁴ Véanse los documentos COM(2013) 685, COM(2014) 368, SWD(2014) 192 final/2 y COM(2015) 215, SWD(2015) 110.

⁵ Todos los estudios pueden consultarse en: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

⁶ Croacia, que notificó la transposición de la Directiva en el momento de su adhesión a la UE, no estaba obligada a presentar un informe nacional sobre la aplicación de la DRM antes del 30 de abril de 2013, ya que se adhirió a la UE el 1 de julio de 2013.

de vista jurídico y práctico, y es preciso adoptar nuevas medidas para crear unas condiciones equitativas a escala europea⁷.

La Comisión ha tomado medidas en relación con el retraso en la transposición y las cuestiones relativas a la no conformidad (siete Estados miembros aún deben resolver algunos problemas de incumplimiento). Esas medidas han aumentado ligeramente la coherencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros. No obstante, la situación sigue siendo poco uniforme debido al carácter de directiva marco de la DRM, que ofrece un grado considerable de flexibilidad a los Estados miembros.

Por lo que se refiere a la aplicación, entre abril de 2007 y abril de 2013, los Estados miembros comunicaron unos 1 245 incidentes confirmados de daños medioambientales que activaron la aplicación de la DRM. No obstante, el número de casos varía considerablemente de un Estado miembro a otro. 2 Estados miembros acumulan más del 86 % de todos los asuntos de daños notificados (Hungría: 563 asuntos, Polonia: 506) y 6 Estados miembros comunicaron la mayor parte de los asuntos restantes (Alemania, 60, Grecia, 40, Italia, 17⁸, Letonia, España y el Reino Unido). 11 Estados miembros no han notificado ningún incidente de daños en el marco de la DRM desde 2007, probablemente porque se ocupan de asuntos exclusivamente en el marco de su sistema nacional.

El número anual de asuntos relacionados con la DRM por Estado miembro varía considerablemente (de 95 a menos de 1). El hecho de que en un Estado miembro se dé un número elevado de asuntos no indica necesariamente que ese Estado miembro aplique la DRM de una forma más estricta de lo exigido. La evaluación y la labor de verificación de la conformidad demuestran que esta divergencia puede explicarse por la existencia de marcos jurídicos y tradiciones diferentes (en particular si la legislación anterior ha quedado derogada o no), posibles diferencias en el estado del medio ambiente y distintas interpretaciones de los principales términos y conceptos, como se expone más adelante. El mayor recurso a la Directiva se debe, con frecuencia, a lo siguiente:

- se utilizan registros de asuntos relacionados con la DRM,
- se dan más oportunidades para que las partes interesadas presenten observaciones y colaboren con las autoridades competentes,
- las autoridades competentes están obligadas a realizar, a título subsidiario, actuaciones preventivas y correctoras si los operadores no lo hacen, y
- la concienciación de ciudadanos y partes interesadas, en particular los operadores, respecto a la DRM es mayor.

En cambio, el ámbito de aplicación de la DRM no se encuentra entre los principales motivos citados para justificar las diferencias en la ejecución (véase la sección 4).

Alrededor del 50 % de los asuntos notificados de daños medioambientales se refiere a daños al suelo. Los daños a las aguas representan el 30 % y los causados a la biodiversidad, en torno al 20 %.

⁷ Para más información sobre ese análisis y los estudios subyacentes, véanse el estudio sobre la aplicación de la DRM, anexo, parte A: *Legal Analysis of the national transposing legislation*, de 2013, y el análisis jurídico de 2014.

⁸ No obstante, Italia contabiliza un potencial adicional de 1 000 incidentes, muchos de los cuales pueden convertirse más tarde en asuntos en el marco de la DRM.

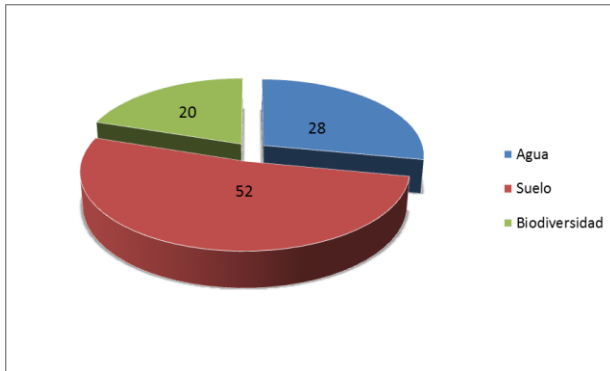


Gráfico 1: Categoría de daños medioambientales sobre la base de 1 450 asuntos⁹

Las actividades profesionales peligrosas (vinculadas a la responsabilidad objetiva) que provocan daños medioambientales son principalmente las siguientes:

- actividades de gestión de residuos,
- tratamiento de sustancias y preparados peligrosos, productos fitosanitarios o biocidas,
- actividades en el marco de la Directiva sobre las emisiones industriales¹⁰, y
- transporte de mercancías peligrosas o productos contaminantes por ferrocarril, carretera, vías navegables interiores, mar o aire.

Otras actividades profesionales (vinculadas a la responsabilidad por culpa) también provocaron daños medioambientales, pero, de acuerdo con la DRM, exclusivamente daños a la biodiversidad.

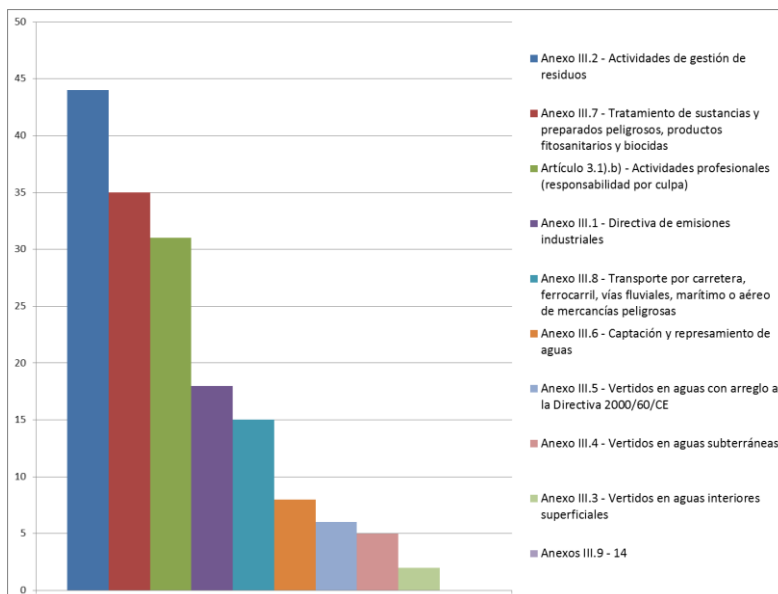


Gráfico 2: Asuntos comunicados en relación con la DRM en función del tipo de actividad peligrosas

Se han comunicado relativamente pocas solicitudes de intervención por parte de personas afectadas por daños medioambientales o de ONG de protección del medio ambiente¹¹. Se solicitó una intervención judicial en aproximadamente 60 casos, 44 de ellos en Polonia.

⁹ Algunos asuntos figuran en más de una categoría de daños.

¹⁰ 2010/75/UE (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

¹¹ 132, pero en 93 de ellos se trataba de solicitudes de intervención en Italia.

El tiempo medio transcurrido desde el principio hasta el final de la reparación fue de 12 meses. No obstante, en algunos casos, la reparación duró más de 6 años.

3. Evaluación y adecuación de la normativa¹²

3.1. Pertinencia

Los objetivos de la Directiva, a saber, prevenir y reparar los daños medioambientales, siguen siendo pertinentes y responden a las necesidades actuales, ya que siempre hay riesgos de que se produzcan daños y accidentes de ese tipo. La evaluación pone de manifiesto que la Directiva ha contribuido, en un grado limitado, a mejorar el nivel de protección ambiental de la UE. Sin embargo, todavía no ha desarrollado todo su potencial. Por otra parte, como la DRM es más pertinente en algunos Estados miembros que en otros, esa pertinencia tiene que evaluarse en función de los diversos marcos jurídicos y tradiciones nacionales ya existentes.

3.2. Eficacia

La eficacia de la Directiva varía considerablemente, ya que se ha aplicado de una manera muy diferente en los distintos Estados miembros. Esto se debe en parte al carácter de directiva marco de la DRM, que establece muchas excepciones, contempla muchas opciones y da gran flexibilidad. En particular, se considera que las distintas interpretaciones y la aplicación de un umbral a partir del cual el daño medioambiental ha de calificarse de significativo son los motivos principales de la aplicación desigual de la Directiva. Las autoridades competentes, los agentes económicos y las entidades aseguradoras han pedido frecuentemente una mayor claridad y orientaciones sobre esta cuestión. La eficacia de la Directiva queda mejor reflejada en el importe de la reparación de los daños ambientales (que gira alrededor de 6 millones EUR, sin contar 5 casos de pérdidas importantes, y de 180 millones EUR, si se incluyen esos 5 casos). El efecto incentivador, materializado en mejores medidas de precaución y en mejores garantías financieras, y el daño que se evita cuando se actúa de forma inmediata en caso de daño inminente aún se desconocen bastante debido a la insuficiencia de datos.

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación del concepto «daño medioambiental», la evaluación confirma que es suficiente para cubrir los daños causados a los recursos naturales más importantes. El ámbito de aplicación de la responsabilidad objetiva a las actividades peligrosas (anexo III) también parece estar actualizado, con la posible excepción del transporte por tuberías de sustancias peligrosas fuera del emplazamiento. No obstante, las partes interesadas han señalado problemas con la responsabilidad de terceros a este respecto.

3.3. Eficiencia

En la evaluación de la eficiencia se examinaron las principales categorías de costes: costes de reparación, costes administrativos y costes de la garantía financiera.

¹² La Comisión decidió llevar a cabo una evaluación como parte de su programa REFIT en 2013, mucho antes de que se adoptaran las directrices para la evaluación, en mayo de 2015.

Los costes de reparación para la rehabilitación de los recursos naturales dañados deben recaer sobre la persona responsable, de acuerdo con el principio de que quien contamina paga. Las pruebas de que se dispone muestran que los costes de las medidas reparadoras rondan en torno a los 42 000 EUR¹³. Grecia ha comunicado un valor medio de 60 000 EUR. No obstante, los costes de reparación en asuntos concretos oscilan entre unos pocos miles de euros y más de 50 millones EUR en los casos de pérdidas a gran escala por accidentes graves (tales como los ocurridos en Kolontár, Hungría, o en Moerdijk, Países Bajos).

Los costes administrativos que recaen sobre las administraciones públicas son los gastos permanentes que no pueden recuperarse de los operadores responsables. Solo 3 Estados miembros proporcionaron datos precisos sobre los costes administrativos, que van de los 55 000 EUR (en la región flamenca de Bélgica) a 2 000 000 EUR (en algunas de las Comunidades Autónomas de España). No se ha facilitado ningún dato sobre los costes administrativos que recaen sobre las empresas. Debido a la poca información disponible sobre los costes administrativos de las autoridades y el sector privado, no es posible extraer conclusiones sólidas a este respecto. Ninguna de las partes interesadas, sin embargo, se ha quejado de la carga administrativa.

Los costes derivados de los daños medioambientales que deben sufragar los operadores responsables pueden reducirse mediante el uso de instrumentos de garantía financiera (seguros y otros instrumentos, como garantías bancarias, fondos y obligaciones). La mayor parte de los mercados ofrecen una cobertura suficiente para todos los riesgos contemplados en la DRM, pero la demanda es baja debido al número insuficiente de casos en muchos Estados miembros, la falta de claridad de algunos conceptos de la DRM¹⁴ y mercados emergentes de seguros más lentos¹⁵. En un informe reciente se propone aumentar el importe de los seguros de responsabilidad ambiental adquiridos por las empresas europeas (desde 2006, el aumento medio anual ha sido del 13,6 %, especialmente en los sectores de alto riesgo)¹⁶. A pesar de los avances registrados en la evolución de las garantías financieras, la aplicación de la Directiva a los accidentes a gran escala y la insolvencia de los agentes económicos responsables son aspectos que siguen planteando problemas.

Con la información disponible, no es posible hacer una evaluación global significativa de la eficiencia de la Directiva. Hay que seguir trabajando, en particular en la recogida de datos adicionales para resolver las carencias de la presente evaluación.

3.4. Coherencia

En la evaluación se llegó a la conclusión de que la Directiva es en general coherente con otros actos de la legislación ambiental de la UE y con los convenios internacionales pertinentes que figuran en sus anexos IV y V. La Directiva está adecuadamente integrada en el acervo de la UE, y complementa otros actos legislativos sobre medio ambiente¹⁷, en

¹³ Calculados sobre la base de 137 casos, que representan algo más del 10 % de todos los asuntos relacionados con la DRM comunicados por los Estados miembros, y sin tener en cuenta, en particular, los tres casos de mayores pérdidas ocurridos en Kolontár (Hungría), Moerdijk (Países Bajos) y el asunto de Asopos (Grecia), por considerarse casos extremos.

¹⁴ En particular, por lo que se refiere al umbral a partir del cual el daño medioambiental ha de calificarse de significativo.

¹⁵ Por ejemplo, las repúblicas bálticas y los Estados miembros insulares más pequeños.

¹⁶ Stuart Collins, «EIL market grows post ELD», en: *Commercial Risk Europe*, 27 de noviembre de 2015.

¹⁷ En el punto 4.3 se resume cómo encaja la DRM con la Directiva de hábitats.

particular la Directiva de evaluación de impacto ambiental¹⁸, la Directiva sobre las emisiones industriales¹⁹ y la legislación sobre residuos. En la sección 4 y en el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión pueden encontrarse una evaluación más detallada de algunas cuestiones concretas e indicaciones sobre la necesidad de posibles trabajos ulteriores.

3.5. Valor añadido europeo

La evaluación ha demostrado de nuevo que se genera cierto valor añadido europeo con el establecimiento de un nivel mínimo de protección ambiental, en particular en situaciones transfronterizas (por ejemplo, contaminación transfronteriza del agua). La Directiva tiene también por objeto crear condiciones más equitativas en el mercado interior, pero aún no ha conseguido ese objetivo primordial de armonización a nivel de la UE. Si bien la Directiva ha reforzado la aplicación de medidas de precaución, por ejemplo aumentando la disponibilidad en el mercado de seguros ambientales (véase el punto 3.3), en la práctica, las deficiencias señaladas anteriormente impiden conseguir un valor añadido más alto.

4. Puntos específicos objeto de examen

De conformidad con el artículo 18, apartado 3, de la DRM, el presente informe incluye un examen sobre la aplicación de cuatro ámbitos concretos en el marco de la DRM.

4.1. Exclusión del ámbito de aplicación de la DRM de algunos convenios internacionales (anexos IV y V)

Algunos convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI) y convenios asociados²⁰ están excluidos del ámbito de aplicación de la DRM. Esos convenios se aplican en todo el mundo a los armadores cuyos buques estén registrados en un Estado que sea Parte en esos convenios, imponen una responsabilidad objetiva a los propietarios de buques, una garantía financiera obligatoria²¹ y, en el caso de determinados tipos de daños, unos fondos especiales de indemnización para hacer frente a las reclamaciones que están por encima de la responsabilidad del armador. En particular, en el caso de la contaminación por hidrocarburos procedentes de petroleros, se ha establecido un sistema de tres niveles para indemnizar a las víctimas de ese tipo de siniestros. Esos convenios internacionales prohíben a las Partes introducir reclamaciones adicionales de indemnización.

La DRM y esos Convenios internacionales aplican normas diferentes de reparación, como ha puesto de manifiesto el estudio sobre la eficacia de la DRM realizado para la Comisión²². Esta diferencia es potencialmente importante en determinados casos. Los Fondos internacionales de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FIDAC) y el Grupo Internacional de Clubes de Protección e Indemnización (P&I) también facilitaron informes sobre el coste de las medidas de prevención y los daños medioambientales tras todos los casos

¹⁸ 2011/92/UE (DO L 26 de 28.1.2012, p. 17).

¹⁹ Véase la nota 10.

²⁰ Es decir, el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos de 1992, el Convenio Bunkers, el Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas y el Convenio sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados durante el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, por Ferrocarril y por Vías Navegables.

²¹ Que han pasado a formar parte de la legislación de la UE mediante la Directiva 2009/20/CE, relativa al seguro de los propietarios de buques para las reclamaciones de Derecho marítimo (DO L 131 de 28.5.2009, p. 128).

²² Véase la nota 5.

de contaminación por hidrocarburos procedentes de petroleros desde 2002, en los que no se presentaron pruebas de que la indemnización por daños ambientales hubiera sido insuficiente.

Basándose en esa información, la Comisión estudiará la posibilidad de examinar más a fondo si las diferentes normas de reparación pueden abordarse con medios no legislativos, en particular trabajando hacia una interpretación común de los conceptos, por ejemplo utilizando la interpretación del «Manual de Reclamaciones» de los fondos FIDAC o en foros compuestos por las Partes en los Convenios.

La Comisión no ha encontrado nuevas circunstancias que pudieran cuestionar la exclusión de los daños nucleares.

4.2. Aplicación a los organismos modificados genéticamente (OMG)

En el período de notificación no se produjo en la UE ningún caso de daños ambientales provocados por OMG²³. El acervo es plenamente coherente con los requisitos del Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología de octubre de 2010, por lo que para celebrar ese Protocolo no fue necesario adoptar ninguna medida a nivel de la UE.

4.3. Aplicación en relación con las especies y hábitats naturales protegidos

En el estudio sobre los daños a la biodiversidad²⁴ se consideró el potencial para mejorar la igualdad de condiciones ampliando el ámbito de aplicación de la DRM con objeto de incluir a todas las «especies y hábitats naturales protegidos» de los Estados miembros. Esto se debe a que la mitad de los Estados miembros respetan ese ámbito de aplicación más amplio²⁵, y los demás solo se atienen al ámbito de aplicación definido por la Directiva de hábitats. No obstante, la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva para incluir especies y hábitats naturales protegidos simplemente a nivel nacional podría plantear dificultades de orden jurídico (debido a la competencia nacional) y podría no mejorar la armonización, ya que los ámbitos de aplicación nacionales también pueden variar en gran medida.

El estudio llegó a las siguientes conclusiones:

- Las definiciones de «daño significativo» y de «estado de conservación favorable» de ambas Directivas merecen más atención debido al significado potencialmente diferente o al uso del umbral a partir del cual un daño puede considerarse significativo en la DRM y en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de hábitats.
- La aplicación debe ser más coherente y debe aclararse mejor el umbral de «daño significativo». Varias autoridades competentes y el sector de los seguros se han referido también a esta necesidad.
- La referencia geográfica del «estado de conservación favorable» de la DRM (el territorio de la UE, el territorio nacional, el área de distribución natural) ha planteado problemas. Por consiguiente, debe aclararse que es necesario aplicar un enfoque de espacios para que la ejecución sea correcta y eficaz.

²³ Anexo III, puntos 10 y 11, de la DRM.

²⁴ Véase la nota 5.

²⁵ Bélgica, Chequia, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Suecia y Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Irlanda del Norte).

- No suelen adoptarse medidas para impedir que los daños a la biodiversidad se conviertan en significativos, en la creencia errónea de que la acción preventiva solo puede tomarse cuando se sabe que los daños van a ser apreciables.

La Comisión está analizando una opción estratégica para una posible iniciativa dirigida a evitar la pérdida neta de biodiversidad²⁶, que también podría abordar estas cuestiones. El estudio está a punto de concluir y ayudará a la Comisión a determinar si procede considerar los aspectos indicados más arriba y, en caso afirmativo, cómo.

4.4. Posible inclusión de otros instrumentos en los anexos III, IV y V²⁷

La Comisión ha estudiado los instrumentos que podrían incorporarse a esos anexos. En la evaluación, sin embargo, no se concluyó que fuese necesario ampliar los anexos III (véase el punto 3.2.), IV ni V²⁸.

5. Conclusiones

La aplicación de la DRM ha permitido mejorar de forma limitada la prevención y la reparación de los daños medioambientales en comparación con la situación anterior a la transposición de esa Directiva. En particular, la Directiva ha reforzado el principio de que quien contamina paga (evitando así costes significativos para las arcas públicas) al imponer en toda la UE la responsabilidad objetiva por daños medioambientales y al hacer más estrictas las normas de reparación de los recursos naturales dañados, en particular por daños a la biodiversidad. No obstante, las grandes diferencias existentes entre la normativa de los Estados miembros pueden llegar a suscitar una inquietud limitada, aunque en pocos casos se han comunicado a la Comisión preocupaciones de ese tipo, y la evaluación ha contribuido a identificar las principales deficiencias.

En cuanto a la evaluación, uno de los problemas más importantes ha sido la falta de datos sobre los incidentes relacionados con la DRM y otros casos comparables tratados en el marco de las legislaciones nacionales. Otros problemas son la falta de conocimientos e información sobre la Directiva entre las partes interesadas, la insuficiencia de recursos y competencias técnicas para aplicar la DRM, las incertidumbres y ambigüedades en torno a conceptos y definiciones clave tales como el umbral a partir del cual un daño pueda considerarse «significativo», la infrutilización de medidas reparadoras complementarias y compensatorias y datos insuficientes sobre los casos de daños ambientales, de reparación y sus costes. Aunque algunos de esos aspectos de la Directiva y su contexto contribuyen a explicar la variación en el número de casos notificados y su contenido, las diferencias en la aplicación del umbral a partir del cual un daño puede considerarse «significativo», junto con los marcos nacionales preexistentes, son las principales razones de esas grandes divergencias. Otros factores que contribuyen al efecto variable de la Directiva son las diferencias en el uso de los registros de la DRM, en el grado de participación pública y en la aplicación de la obligación subsidiaria de las autoridades competentes de adoptar medidas en ausencia de operadores responsables o por

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nml/index_en.htm.

²⁷ «El informe [...] incluirá un examen de: [...] d) los instrumentos que reúnan las condiciones para incorporarse a los Anexos III, IV y V» [artículo 18, apartado 3, letra d), de la DRM].

²⁸ Esos instrumentos internacionales o bien no es probable que entren en vigor, o bien son complementarios de la DRM (para más detalles, véase el punto 6.4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

la inacción de los operadores responsables, así como en el nivel de sensibilización de las partes interesadas.

Como aspecto positivo, cabe señalar que la aplicación de la Directiva sigue mejorando. La industria y demás partes interesadas que contribuyeron a la evaluación están muy satisfechas con el marco jurídico actual. Junto con expertos de los Estados miembros, han abogado vigorosamente a favor de la continuidad, previsibilidad y estabilidad legislativa en relación con la responsabilidad medioambiental. La Directiva también propicia la acción preventiva y los enfoques de precaución y, por consiguiente, protege contra unos costes elevados de reparación, que a menudo son superiores a los de las medidas preventivas. No obstante, es difícil cuantificar los beneficios obtenidos gracias a la prevención, en particular debido a la falta de información completa sobre el total de acciones preventivas y otras medidas de precaución adoptadas en el marco de la DRM.

Cualquier evaluación futura deberá evaluar la DRM junto con la legislación nacional preexistente para determinar en qué medida se han creado unas condiciones equitativas. Esas condiciones podrían ser aún más equitativas si se aclararan algunos términos clave (en particular «daños significativos»). A tal fin, la Comisión ha identificado una serie de acciones de apoyo a nivel de la UE, lo que, junto con una serie de recomendaciones a los Estados miembros, podría resultar una respuesta proporcionada para que la Directiva sea más «adecuada para sus fines» que lo observado en la presente evaluación.

6. Recomendaciones y próximos pasos

En los próximos años, la prioridad fundamental de la Comisión será promover la armonización de las soluciones y prácticas nacionales dentro del marco previsto por la Directiva y determinar cómo eso puede aplicarse de manera efectiva y coherente en un marco más amplio de responsabilidad jurídica. Es preciso, además, realizar esfuerzos para mejorar la base empírica en relación con los impactos reales de la DRM, tanto en el medio ambiente como en las partes interesadas pertinentes. Ello requiere mejoras en la recogida de datos sobre los asuntos relacionados con la DRM en aquellos Estados miembros que aún no han creado registros. La armonización de las soluciones nacionales (sobre cuestiones tales como los modelos de reparación, el análisis de riesgos, el cálculo del seguro, etc.) también podría producir resultados útiles, ya que las bases de datos disponibles pueden utilizarse para establecer la garantía financiera (oferta de productos mejor orientados), perfeccionar los sistemas de gestión de riesgos de las empresas y aumentar los conocimientos de todos los profesionales y partes interesadas, incluidas las autoridades responsables de la reducción de daños.

Se necesita más información para averiguar cuáles son las razones exactas de las divergencias en las soluciones de los Estados miembros y determinar su impacto. Más importante aún, se podrían tomar medidas para reforzar la capacidad administrativa e impulsar la creación de instrumentos de apoyo a la aplicación. Por otra parte, el establecimiento de una supervisión reglamentaria efectiva, como se indica en las Directrices para la mejora de la legislación [SWD(2015) 110] debería garantizar una evaluación más sólida y concluyente de la Directiva en el futuro²⁹. Por consiguiente, será necesario debatir con todas las partes interesadas y los Estados miembros cómo puede mejorarse dicha base empírica.

²⁹ Que, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE» [COM(2015) 215], debe tener lugar cada 5 a 7 años.

Los servicios de la Comisión propondrán, por tanto, un programa de trabajo plurianual continuo a los expertos de los Estados miembros y a las partes interesadas con el fin de mejorar la base empírica y ayudar a armonizar las soluciones nacionales. Además, la Comisión seguirá proporcionando medidas de apoyo administrativo, tales como:

- a) orientaciones o notas interpretativas sobre cuestiones clave («daño significativo»);
- b) programas de formación, y
- c) servicios de asistencia para profesionales (autoridades competentes, operadores, tasadores de siniestros, proveedores de garantías financieras, particulares afectados, ONG, etc.) que ofrecen información, asistencia y apoyo para la realización de evaluaciones de daños y riesgos.

Como complemento de esos esfuerzos, la Comisión recomienda que todos los Estados miembros se comprometan a:

- Apoyar su labor de ejecución con iniciativas proactivas (como, por ejemplo, documentos de orientación, formación, herramientas electrónicas para los análisis de riesgos, establecimiento de criterios de referencia, modelos de garantías financieras, etc.), como ya han hecho algunos Estados miembros.
- Intercambiar experiencias y buenas prácticas administrativas y apoyarse mutuamente en la creación de capacidades.
- Revisar su interpretación de las disposiciones clave de la Directiva, en particular en relación con el concepto de «daño significativo».
- Registrar datos sobre incidentes relacionados con la DRM y publicar registros relativos a esa Directiva, si no lo han hecho ya.
- Recopilar sistemáticamente los datos necesarios que puedan demostrar que la aplicación de la Directiva en su país es eficaz, eficiente y acorde con la situación general en la UE.

Todo esto ayudará a preparar la próxima evaluación de la Directiva. La Comisión considera que estas medidas constituyen un planteamiento proporcionado para mejorar el impacto positivo previsto de la DRM y que también ayudarán a elaborar la información que podrá utilizarse en la próxima evaluación para demostrar mejor después el alcance del valor añadido de la UE, la eficacia y la eficiencia de la Directiva.