



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 9 de noviembre de 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

DESCLASIFICACIÓN¹

Documento: ST 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

Fecha: 17 de enero de 2003

Nueva
clasificación: Público

Asunto: Recomendación de Decisión del Consejo dirigida a autorizar a la Comisión, en nombre de la Comunidad Europea, a abrir negociaciones para un acuerdo sobre responsabilidad civil de los daños transfronterizos causados por actividades peligrosas en el marco del Convenio de Helsinki sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales y del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales

Adjunto se remite a las delegaciones la versión desclasificada del documento de referencia.

El texto del documento es idéntico al de la versión anterior.

¹ Documento desclasificado por la Comisión Europea el 26 de septiembre de 2023.

RESTREINT UE



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 17 de enero de 2003 (17.01)
(OR. fr)**

5442/03

RESTREINT UE

**ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3**

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor: Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Sylvain BISARRE, Director

Fecha de recepción: 14 de enero de 2003

Destinatario: Sr. D. Javier SOLANA, Secretario General / Alto Representante

Asunto: Recomendación de Decisión del Consejo dirigida a autorizar a la Comisión, en nombre de la Comunidad Europea, a abrir negociaciones para un acuerdo sobre responsabilidad civil de los daños transfronterizos causados por actividades peligrosas en el marco del Convenio de Helsinki sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales y del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – SEC(2003) 23 final.

Adj.: SEC(2003) 23 final



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.01.2003
SEC(2003) 23 final

RESTREINT UE

Recomendación de

DECISION DEL CONSEJO

dirigida a autorizar a la Comisión, en nombre de la Comunidad Europea, a abrir negociaciones para un acuerdo sobre responsabilidad civil de los daños transfronterizos causados por actividades peligrosas en el marco del Convenio de Helsinki sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales y del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales.

(presentada por la Comisión)

DECLASSIFIED

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

A raíz de la fuga de cianuro de Baia Mare, en Rumania, en enero de 2000 y de las medidas adoptadas por el gobierno suizo como consecuencia de la misma, los órganos de dirección del Convenio CEE/NU de Helsinki de 1992 sobre la protección y el uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales ("Convenio sobre la protección del agua") y del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales ("Convenio sobre los accidentes industriales") decidieron que, a la vista de las deficiencias en materia de responsabilidad civil que presentan los regímenes actuales:

- se pusiera en marcha un proceso de negociación con el fin de adoptar un acuerdo en materia de responsabilidad civil por los daños transfronterizos causados por las actividades peligrosas que entre dentro del ámbito de ambos Convenios (en adelante denominado "el acuerdo")
- a este fin, se cree un grupo de trabajo intergubernamental (GTI) de composición abierta, encargado de redactar un acuerdo al respecto que se presentará para su adopción en una sesión conjunta de carácter extraordinario, posiblemente en el marco de la Conferencia ministerial "Medio ambiente para Europa", que se celebrará en Kiev los días 23 a 25 de mayo de 2003.

Las cuatro primeras reuniones del GTI se celebraron en noviembre de 2001 y en febrero, mayo y septiembre de 2002. Están previstas nuevas reuniones para noviembre de 2002 y febrero de 2003. En caso necesario, se convocarían reuniones adicionales.

La Comunidad Europea es parte contratante de el Convenio sobre protección del agua y del Convenio sobre accidentes industriales.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROYECTO DE ACUERDO SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL

El proyecto de acuerdo tiene como objetivo regular la responsabilidad civil por los daños que se deriven de casos que entren dentro del ámbito de aplicación de los dos Convenios mencionados: los Convenios CEE/NU sobre la protección de las aguas y sobre los accidentes industriales. Además, el proyecto de acuerdo podría enmendar ambos Convenios en aquellos puntos en que resulte necesario para introducir las disposiciones específicas del régimen de responsabilidad civil que desea adoptarse.

Así pues, el objetivo del proyecto de acuerdo es establecer un régimen exhaustivo de responsabilidad civil y una indemnización rápida y adecuada de los daños derivados de los efectos transfronterizos de accidentes industriales registrados en aguas transfronterizas entre las Partes del acuerdo (artículos 1 y 3). El proyecto de acuerdo persigue la cobertura de los daños tradicionales (daños personales y materiales) y los registrados en el medio ambiente. A tal fin, concede a las víctimas el derecho de demandar al contaminador ante los tribunales en el marco de un régimen de responsabilidad estricto, complementado por un número limitado de medios de defensa disponibles (artículo 4) y un requisito de garantía financiera (artículo 11).

Además, este estricto régimen de responsabilidad se complementa con un régimen de responsabilidad para los casos de intencionalidad, negligencia u omisión de acuerdo con las disposiciones aplicables del Derecho nacional (artículo 5). Según el proyecto, deberán preverse unos límites financieros para los casos de responsabilidad en sentido estricto, al tiempo que se suprimirán los límites por lo que se refiere a la responsabilidad en los casos citados (artículo 9).

También se prevén las disposiciones auxiliares necesarias para el buen funcionamiento de las futuras medidas (véanse, por ejemplo, el artículo 10 relativo a los límites de duración de la responsabilidad y artículos 13 a 17 bis relativos a los procedimientos).

En el artículo 11 bis se recogen las disposiciones relativas al acceso a la información y a la justicia en cumplimiento de los principios establecidos con arreglo al Convenio de Aarhus (artículo 11 bis).

Por lo que respecta a los procedimientos, el proyecto de acuerdo contiene, entre otras, disposiciones relativas a los tribunales competentes (artículo 13), demandas conexas (artículo 14) y reconocimiento mutuo y ejecución de resoluciones (artículo 17).

3. TEMAS DE COMPETENCIA COMUNITARIA

3.1. Temas de competencia compartida

La Comunidad Europea, de acuerdo con el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea y, en concreto, con el apartado 1) del artículo 175 del mismo, es competente para concluir acuerdos internacionales y para aplicar las obligaciones derivadas de los mismos que contribuyan a los objetivos fijados en el apartado 1 del artículo 174 del Tratado CE.

El Tratado de la Comunidad Europea establece los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente en el apartado 1 del artículo 174:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente
- la protección de la salud de las personas
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 174 del Tratado CE, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

La responsabilidad ambiental tiene como objetivo que el contaminador pague por el daño que ha causado.

De este forma, mediante la responsabilidad ambiental se contribuye a:

- aplicar los principios clave en materia de medio ambiente recogidos en el Tratado CE
- garantizar la descontaminación y restauración del medio ambiente
- incentivar el respeto de la legislación medioambiental por parte de los agentes económicos
- mejorar, aunque sea de forma indirecta, el funcionamiento del mercado interno.

El establecimiento de un régimen exhaustivo de responsabilidad civil y la rápida indemnización de los daños resultantes de los efectos transfronterizos de los accidentes industriales en las aguas transfronterizas contribuirán a alcanzar y aplicar los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 174 del Tratado.

Por último, y aparte de esta competencia general, el proyecto de acuerdo coincide con otra legislación de la UE existente (sobre el acceso a la información) y con otras propuestas legislativas aún en fase de debate (sobre responsabilidad por daños medioambientales).

3.1.1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental

Por lo que se refiere a las propuestas legislativas, cabe señalar que, el 23 de enero de 2002, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales².

En la propuesta se establece un marco basado en la responsabilidad ambiental para garantizar que en el futuro se reparen o prevengan los daños al medio ambiente. La responsabilidad ambiental abarca los daños al medio ambiente y las amenazas inminentes en el caso de actividades de explotación específicamente limitadas, los atentados contra la biodiversidad protegida tanto a nivel comunitario como nacional y contra las aguas cubiertas por la Directiva marco "Aguas" (2000/60/CE³), y la contaminación del suelo que perjudica gravemente la salud de las personas.

Con arreglo a la propuesta, las partes potencialmente responsables de los costes de prevención o subsanación de los daños medioambientales son los operadores de las actividades peligrosas o potencialmente peligrosas enumeradas en el Anexo I. Entre éstas figuran las actividades que liberan sustancias químicas peligrosas en el aire o las vierten al agua, por ejemplo, plantas de producción de sustancias químicas peligrosas, instalaciones de vertido y de incineración.

En la propuesta también se prevén algunas excepciones y defensas. Por ejemplo, no podrá invocarse la responsabilidad en el caso de emisiones autorizadas. Del mismo modo, entre las exenciones que se incluyen en la propuesta, figuran las actividades y emisiones que no se consideraron peligrosas de acuerdo con el estado de evolución de los conocimientos

² COM(2002) 17 final – DO C 151 E, 25.6.2002, p. 132.

³ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco de actuación en el marco de la política de aguas (DO L 327, 22/12/2000 p. 1).

científicos y técnicos en el momento en que tuvieron lugar. Es preciso señalar que ambas excepciones no son de aplicación en caso de negligencia del operador.

Cuando se demuestre la negligencia por parte de operadores que desarrollen actividades económicas que no estén contempladas en el Anexo I, éstos serán también responsables de los costes de prevención y subsanación de los daños causados a la biodiversidad.

Por último, las autoridades públicas deberán desempeñar una función importante en el régimen de responsabilidad propuesto al garantizar que sean los propios operadores los que lleven a cabo personalmente o financien las medidas preventivas o de subsanación necesarias.

Los tipos de daños ambientales transfronterizos causados por accidentes industriales en aguas transfronterizas que cubre el proyecto de acuerdo entrarán dentro del ámbito de aplicación de la futura legislación comunitaria en materia de responsabilidad ambiental. Aunque la propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental no cubre los daños personales y materiales, tanto ésta como el proyecto de acuerdo cubrirán las demandas de indemnización por el coste de rehabilitación de las aguas transfronterizas dañadas y el coste de las medidas de subsanación adoptadas en el momento en que se produzca el accidente.

En este contexto, cabe señalar que las distintas disposiciones de la propuesta de Directiva (por ejemplo, la definición de daño ambiental) no introducen ninguna distinción entre daño "nacional" y "transfronterizo". El alcance de la propuesta de Directiva debería interpretarse en el sentido de cubrir ambos tipos de daño.

Además, el artículo 17 de la Directiva (relativo a la cooperación entre Estados miembros) no prohíbe a los Estados miembros recurrir a medidas bilaterales en materia de responsabilidad civil transnacional cuando sea útil, o, con más razón, cuando sea necesario para alcanzar los objetivos asignados a los Estados miembros correspondientes. No obstante, la vía alternativa de la responsabilidad civil de los Estados miembros debería, como mínimo, ser compatible con las correspondientes principales disposiciones de la propuesta.

A falta de una cláusula de excepción, es preciso que un régimen de responsabilidad civil bilateral transnacional se ajuste a las principales características del régimen de responsabilidad en términos de tipo de responsabilidad, defensas disponibles, límites de tiempo, etc.

Es preciso reconocer la necesidad urgente de una aproximación coherente de la legislación comunitaria e internacional en materia de responsabilidad ambiental. Entre los ejemplos de negociaciones internacionales futuras o en marcha para definir el objeto de la responsabilidad ambiental en las que sería necesaria una postura común de la UE podríamos mencionar:

- El protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación firmado en 1999 y en la actualidad pendiente de ratificación.
- El protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. En la reunión de las Partes prevista para la primavera de 2003, su órgano directivo debería adoptar una decisión para abrir las negociaciones en relación con la elaboración de normas y procedimientos internacionales en materia de responsabilidad.

- El apartado 2 del artículo 14 del Convenio sobre biodiversidad dispone que un grupo de trabajo estudiará el tema de la responsabilidad en el marco del Convenio antes de finales de 2003.

Por lo tanto, procede autorizar a la Comisión a que participe en las negociaciones del proyecto de acuerdo.

3.1.2. Acceso a la información medioambiental y acceso a la justicia

La introducción de disposiciones relativas al acceso a la información medioambiental, que también podrían regular el recurso a la justicia para los casos en que se deniegue de forma ilegal dicho acceso, probablemente afectará a la legislación comunitaria sobre este mismo tema. El acceso a la información medioambiental está regulado en la actualidad a través de la Directiva 90/313/CE del Consejo relativa a la libertad de acceso a la información sobre medio ambiente⁴. En la actualidad se está debatiendo una nueva propuesta de la Comisión de Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo relativa al acceso a la información medioambiental presentada el 29 de junio de 2000⁵.

3.2. Temas de competencia externa exclusiva con arreglo al Reglamento nº 44/2001 del Consejo.

Tras el Tratado de Amsterdam, la Comunidad ha adquirido nuevos poderes de cooperación jurídica en materia civil que se plasmaron en la adopción del Reglamento nº 44/2001⁶. Dicho Reglamento es obligatorio en todos los Estados miembros excepto Dinamarca, cuyas relaciones con el resto de los Estados de la Unión siguen regidas por el Convenio de Bruselas de 1968.

La adopción del Reglamento 44/2001 implica que los Estados miembros ya no tienen la facultad de suscribir nuevas obligaciones que afecten a este instrumento. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros, cuando actúan ya sea a título individual o colectivo, pierden su derecho a asumir obligaciones con terceros países a medida que se adoptan normas comunes que pueden verse afectadas por dichas obligaciones. De ello se desprende que únicamente la Comunidad es competente para la negociación, conclusión y aplicación de tales compromisos internacionales. Por lo tanto, es necesario contar con la maquinaria necesaria para que la Comunidad pueda asumir sus funciones.

De acuerdo con el Protocolo sobre la posición de Dinamarca en anexo a los Tratados de la Unión y de la CE, las obligaciones que se desprenden del Reglamento (CE) 44/2001 no afectan a dicho Estado miembro, y éste no está obligado a aplicarlo. Por consiguiente, Dinamarca no es parte en la adopción de la presente Directiva sobre estas cuestiones y es libre de apoyar o no el acuerdo. No obstante, el deber de cooperación que se recoge en el artículo 10 del Tratado CE le impone la obligación de consultar a los demás Estados miembros sobre esta materia en el seno del Consejo.

El proyecto de acuerdo sobre responsabilidad civil sometido a negociación contiene disposiciones accesorias (artículos 13, 14 y 17) que tienen incidencia en el Reglamento CE en lo tocante a las reglas comunes sobre la competencia judicial y el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y comercial. El Reglamento CE prevé

⁴ DO L 158, 23.6.1990, p. 56. Directiva 90/313/CEE–

⁵ COM(2000) 402 final – DO C 337E, 28.11.2000, p. 156)

⁶ DO L 12, 16.1.2001, p. 1

que las normas de competencia armonizadas se apliquen cuando el demandado tenga su domicilio en uno de los Estados miembros en los que se aplica el Reglamento y que, de acuerdo con el artículo 4, "si el demandante no estuviera domiciliado en un Estado miembro" la competencia judicial se regirá, en cada Estado miembro, por la ley de dicho Estado miembro.

Normas de competencia judicial

El artículo 13 del proyecto de instrumento contiene normas específicas sobre competencia judicial que otorgan al demandante la posibilidad de elegir el tribunal en el lugar en el que se sufrió el daño o tuvo lugar el accidente industrial o en el que el demandado tiene su lugar de residencia habitual o domicilio principal de actividad.

A efectos del Reglamento, la competencia judicial se basa fundamentalmente en el domicilio del demandado. Además, en materia delictual o cuasidelictual el demandado podrá ser procesado en el Estado miembro donde se hubiera producido o pudiera producirse el perjuicio en cuestión.

En principio, y aunque el análisis de la competencia judicial en ambos regímenes es muy similar, no pueden descartarse discrepancias en el futuro a medida que surja nueva jurisprudencia o debido a cambios de la legislación.

Demandas conexas

La definición de "demandas conexas" del proyecto de instrumento recogida en el apartado 3 del artículo 14 coincide con la prevista en el apartado 3 del artículo 28 del Reglamento CE. No obstante, sigue habiendo diferencias sustanciales entre ambos instrumentos. Se pueden analizar del modo siguiente:

- En caso de que las demandas conexas estén pendientes ante los tribunales de distintas partes, el apartado 1 del artículo 14 del proyecto de instrumento permite a cualquier tribunal distinto del tribunal al que se ha recurrido en primer lugar suspender el procedimiento a petición de una de las partes, pero solo cuando el caso esté pendiente en primera instancia. Sin embargo, el apartado 1 del artículo 28 del Reglamento CE permite a todos los tribunales a los que se ha presentado un recurso suspender el procedimiento sin límites por lo que se refiere a la instancia en la que está pendiente la demanda.

- En el apartado 2 del artículo 14 del proyecto de instrumento se establecen las condiciones en las que los tribunales pueden inhibirse en favor de otro tribunal. Dichas condiciones difieren sustancialmente del régimen establecido con arreglo al apartado 2 del artículo 28 del Reglamento CE.

En conclusión, el apartado 2 del artículo 14 del proyecto de instrumento y el apartado 2 del artículo 28 del Reglamento no son compatibles.

Reconocimiento y ejecución

1.- Reconocimiento mutuo:

El apartado 1 del artículo 17 del proyecto de documento relativo al reconocimiento mutuo difiere de los artículos 33, 34, 35 y 37 del Reglamento CE en tres aspectos:

- a) El proyecto de instrumento establece como condición para el reconocimiento mutuo de una resolución que ésta proceda de un tribunal con competencia judicial con arreglo a las normas establecidas en dicho instrumento y dispone que será ejecutable en el Estado de origen. Por el contrario, el Reglamento CE, como regla general, prohíbe que el segundo tribunal revise la competencia del primer tribunal, sin que se mencione condición alguna por lo que se refiere a la fuerza ejecutiva de la resolución.
- b) El proyecto de instrumento también supedita el reconocimiento de una resolución al hecho de que dicha resolución ya no esté sujeta a recursos ordinarios, mientras que el Reglamento CE permite al tribunal al que se solicita el reconocimiento de una resolución suspender el procedimiento en caso de que dicha resolución sea objeto de un recurso ordinario.
- c) Por último, la mayor parte de los fundamentos para la denegación del reconocimiento que se justifican con arreglo al proyecto de instrumento divergen de los fundamentos correspondientes previstos en el Reglamento.

En conclusión, el proyecto de instrumento y el Reglamento no son compatibles por lo que se refiere al reconocimiento de las resoluciones.

2.- Ejecución de las resoluciones: No existen incompatibilidades aparentes.

Así pues, la evaluación de la Comisión del interés de la Comunidad es la siguiente:

- Con el fin de salvaguardar los intereses de la Comunidad desde el punto de vista de su competencia exterior, sería necesario que el acuerdo contenga una cláusula de desconexión que permita la aplicación del Reglamento 44/2001 entre los Estados miembros en lugar de las disposiciones aplicables del proyecto de acuerdo sobre todos los aspectos que entran dentro del campo de aplicación del Reglamento CE.
- El ejercicio de poderes exteriores por parte de la Comunidad en asuntos de competencia de la CE supone la adhesión de la CE al proyecto de instrumento. Hay que señalar que la Comunidad Europea es Parte de ambos convenios. El proyecto de acuerdo ya contiene una cláusula que contempla la posibilidad de que las organizaciones regionales de integración económica sean Partes.

RECOMENDACIÓN

A la luz de lo anteriormente expuesto, la Comisión recomienda:

- Que el Consejo autorice a la Comisión a negociar un acuerdo sobre responsabilidad civil por los daños causados por actividades peligrosas en el marco del Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales y del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales.
- Que, dado que, de acuerdo con el Tratado, la Comisión llevará a cabo estas negociaciones en nombre de la Comunidad Europea, el Consejo designe un comité especial para asistirle en estas tareas.
- Que el Consejo emita las directrices de negociación en anexo.

ANEXO

DIRECTRICES DE NEGOCIACIÓN

- (1) La Comisión garantizará la coherencia del acuerdo con la correspondiente legislación comunitaria y con la legislación propuesta en materia de acceso a la información ambiental y responsabilidad ambiental, así como con los Convenios internacionales en este ámbito y con los objetivos de la estrategia comunitaria sobre el desarrollo sostenible incluida la evaluación previa de impacto. La Comisión se encargará de que el acuerdo incluya una o más cláusulas que permitan a los Estados miembros de la Comunidad Europea aplicar la legislación comunitaria pertinente en lugar de las disposiciones correspondientes del acuerdo internacional.
- (2) La Comisión garantizará que el acuerdo contenga las disposiciones adecuadas que permitan a la Comunidad ser Parte contratante del mismo.
- (3) La Comisión informará al Consejo de los resultados de las negociaciones y, en su caso, de cualquier problema que pudiera surgir durante las mismas.

DECLASSIFIED