

375X0436

N° L 194/4

Diario Oficial de las Comunidades Europeas

25. 7. 75

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO****de 3 de marzo de 1974****relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente**

(75/436/Euratom, CECA, CEE)

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica,

Visto el proyecto de Recomendación presentado por la Comisión,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo<sup>(1)</sup>,Visto el dictamen del Comité económico y social<sup>(2)</sup>,

Considerando que el principio de «quien contamina paga» ha sido aceptado en el marco de la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente<sup>(3)</sup>;

Considerando que, efectivamente, es conveniente imputar los costes derivados de la protección del medio ambiente contra la contaminación, con arreglo a principios idénticos en toda la Comunidad con el fin de evitar que, en los intercambios y la competencia se produzcan distorsiones incom-

patibles con el buen funcionamiento del mercado común y con el objetivo de expansión económica equilibrada perseguido por la Comunidad y para promover los objetivos del programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente;

Considerando que para facilitar la aplicación de dicho principio es necesario que las Comunidades Europeas y los Estados miembros lo concreten más definiendo sus modalidades de aplicación así como las excepciones que puedan introducirse, habida cuenta de las dificultades que plantea la aplicación de este principio o la interferencia de otras políticas con la política de protección del medio ambiente,

Recomienda, con arreglo al Tratado CEE, a los Estados miembros, que se atengan, en lo que se refiere a la asignación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de protección del medio ambiente, a los principios y a las modalidades de aplicación contenidos en la Comunicación de la Comisión que se incorpora como anexo a la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el 3 de marzo de 1975.

*Por el Consejo**El Presidente*

J. KEATING

(1) DO n° 75 de 3. 7. 1974, p. 31.

(2) DO n° 118 de 30. 9. 1974, p. 35.

(3) DO n° 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

## ANEXO

**Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente**

**Principios y modalidades de aplicación**

1. El principio de «quien contamina, paga» ha sido aceptado en el marco de la Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el 22 de noviembre de 1973, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. El programa de acción prevé que la Comisión transmitirá al Consejo una propuesta relativa a la aplicación de este principio, incluidas las eventuales excepciones.

La imputación a los causantes de la contaminación de los costes resultantes de la lucha contra ésta les incita a reducir la contaminación y a buscar productos o tecnologías menos contaminantes y permitirá de esta manera utilizar, de forma más racional, los recursos del medio ambiente; además, esta imputación responde a criterios de eficacia y equidad.

A fin de evitar que distorsiones de la competencia afecten a los intercambios y a la localización de las inversiones, que sería incompatible con el buen funcionamiento del mercado común, es conveniente imputar los costes resultantes de la protección del medio ambiente contra la contaminación según principios idénticos en toda la Comunidad.

2. Con este fin, tanto las Comunidades Europeas, a escala comunitaria, como los Estados miembros, en sus respectivas legislaciones nacionales en materia de protección del medio ambiente, deben aplicar el principio de «quien contamina, paga», con arreglo al cual las personas físicas o jurídicas, sean de Derecho privado o público, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos<sup>(1)</sup>.

Por consiguiente, la protección del medio ambiente, en principio, no debe estar garantizada por políticas basadas en la concesión de ayudas y que impongan a la colectividad los gastos de la lucha contra la contaminación.

3. El «responsable de la contaminación» es quien deteriora directa o indirectamente el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca este deterioro<sup>(2)</sup>.

Cuando la identificación del responsable de la contaminación sea imposible o muy difícil y, por tanto, arbitraria, o en caso de que la contaminación del medio ambiente sea el resultado de varias causas simultáneas – contaminación acumulativa<sup>(3)</sup> – o de la sucesión de varias de estas causas agentes contaminantes en cadena<sup>(4)</sup>, los costes de la lucha contra la contaminación debería imputarse en los puntos – por ejemplo, de la cadena o de la contaminación acumulativa – y mediante los medios administrativos o legales que ofrezcan la solución óptima a nivel administrativo y económico y que contribuyan de la manera más eficaz a la mejora del medio ambiente.

En el caso de contaminaciones en cadena, la imputación de coste puede realizarse en el punto en el que el número de agentes sea el más bajo posible y el más fácil de controlar, o bien donde se contribuya de la manera más eficaz con esta imputación a la mejora del medio ambiente y se eviten las distorsiones de la competencia.

4. Para aplicar el principio de «quien contamina, paga», los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para evitar la contaminación son las normas y los cánones. Es posible aplicar de manera conjunta ambos procedimientos.

a) Dentro de las normas, se pueden distinguir:

- i) las «normas de calidad del medio ambiente» que prescriben, mediante procedimientos jurídicos coercitivos, los niveles de contaminación o de perturbación que no deberán sobrepasarse en un medio o parte de un medio determinado;
- ii) las «normas de producto» (la palabra «producto» se utiliza en su más amplio sentido) que:
  - determinan los límites en lo que se refiere a los niveles de contaminantes o perturbaciones que no podrán sobrepasarse en la composición o en las emisiones de un producto,
  - establecen las propiedades o las características de fabricación de un producto,
  - se refiere a las modalidades de utilización<sup>(5)</sup> de un producto

(3) Por ejemplo, en el caso en que, en una aglomeración, varios agentes contaminadores son responsables simultáneamente de la contaminación del aire por SO<sub>2</sub>, como es el caso de la contaminación producida por hogares, usuarios de vehículos de motor e instalaciones industriales.

(4) Por ejemplo, en el caso de la contaminación producida por el gas de escape de los vehículos de motor en el que son agentes contaminantes no solo los usuarios del vehículo sino también los fabricantes del vehículo y del carburante.

(5) Estas modalidades de utilización o especificaciones pueden igualmente ser objeto de «código de prácticas».

(1) En tanto que los poderes públicos no establezcan el referido nivel, los gastos resultantes de las medidas que adopten para impedir la contaminación correrán igualmente a cargo de los responsables de la contaminación en cumplimiento del principio «quien contamina, paga».

(2) La noción de «el responsable de la contaminación» según se desprende de esta frase, no afecta a las disposiciones relativas a la responsabilidad civil.

Cuando sea procedente, las normas de productos podrán incluir especificaciones relativas a los métodos de prueba, al envasado, a las marcas y a las etiquetas de los productos ;

- iii) Las normas aplicables a las instalaciones fijas, denominadas en ocasiones, «normas de proceso» que comprenden :
  - a) las «normas de emisión» que establecen los niveles límites de contaminantes o perturbaciones que no deberán sobrepasarse en las emisiones procedentes de instalaciones fijas ;
  - b) las «normas de concepción de construcción de las instalaciones fijas» que determinan las especificaciones que deberán cumplirse en el diseño y construcción de instalaciones fijas a fin de proteger el medio ambiente ;
  - c) las «normas de explotación» que determinan las especificaciones<sup>(1)</sup> que deberán cumplirse en la explotación de las instalaciones fijas a fin de proteger el medio ambiente.

- b) El canon tiene por objeto incitar al responsable de la contaminación a que adopte, por propia iniciativa, con el menor coste, las medidas necesarias para reducir la contaminación de que sea causante (función de estímulo) y/o que se haga cargo de su participación en los gastos de medidas colectivas, como, por ejemplo, los gastos de depuración (función de redistribución). El canon deberá fijarse en función del nivel de contaminación emitida, según un procedimiento administrativo adecuado.

El canon se fijará de forma que cumpla, principalmente, la función de estímulo.

Como quiera que el canon tiene por finalidad principal la función de redistribución, deberá establecerse, en el marco de las medidas mencionadas anteriormente, de forma respecto de una determinada región y/o un determinado objetivo de calidad, el importe global del canon sea igual a la suma de los gastos colectivos derivados de la eliminación de las perturbaciones.

El producto del canon podrá utilizarse para financiar las medidas que adopten los poderes públicos, o para contribuir a la financiación de las instalaciones montadas por los responsables individuales de la contaminación en la medida en que éstos presten un servicio especial a la colectividad, reduciendo, a petición concreta de los poderes públicos, el nivel de contaminaciones o perturbaciones, por debajo del nivel establecido por las autoridades competentes. En este último caso, la contribución a la financiación sólo deberá compensar los servicios prestados de esta manera por dichos responsables a la colectividad.

Además, el producto de los cánones podrá asignarse, en cumplimiento de los artículos 92 y siguientes del Tratado de la CEE, a la financiación, por los responsables individuales de la contaminación, de las instalaciones destinadas a proteger el medio ambiente, teniendo en

cuenta el objetivo que representa la drástica reducción de las perturbaciones existentes. En tal caso, estas medidas de financiación deberán incorporarse a un programa de financiación plurianual elaborado por las autoridades competentes.

Cuando el producto de los cánones sobrepase el total de los gastos efectuados por los poderes públicos en aplicación de los dos párrafos anteriores, cada gobierno deberá utilizar preferentemente este excedente en el marco de su política del medio ambiente; sin embargo, ese excedente sólo podrá utilizarse para la concesión de ayudas en las condiciones a que se refieren los apartados 6 y 7 anteriores.

Es conveniente que la Comunidad se esfuerce en uniformizar, en la medida de lo posible, los métodos de cálculo utilizados por los Estados miembros para fijar los cánones.

- c) Con el fin de evitar las distorsiones de la competencia que puedan afectar a los intercambios y la localización de las inversiones en la Comunidad, será efectivamente necesario lograr, en la esfera comunitaria, una armonización cada vez mayor de los diferentes instrumentos cuando se apliquen en casos similares.

Hasta que esto no se consiga no se habrá resuelto completamente a escala comunitaria la cuestión de la imputación de los costes de la lucha contra la contaminación. La presente Comunicación de la Comisión sólo constituye un primer paso para aplicar el principio de «quien contamina, paga».

A este paso deberá seguir lo antes posible una armonización en la Comunidad de los instrumentos de aplicación de dicho principio cuando se apliquen en casos similares, tal como se indica en el párrafo tercero del apartado 8.

- 5. Los causantes de la contaminación estarán obligados a sufragar, según los instrumentos utilizados, y sin perjuicio de las eventuales indemnizaciones debidas según el Derecho nacional o internacional y/o la regulación que se elabore en la Comunidad :

- a) los gastos correspondientes a las medidas que adopten para luchar contra la contaminación (inversiones en equipo y material anticontaminante, aplicación de nuevos métodos, gastos de funcionamiento de las instalaciones anticontaminantes, etc.), incluso en el caso de que estas medidas superen a las normas impuestas por los poderes públicos ;

- b) los cánones.

Los costes que deberán sufragar los causantes de la contaminación en el marco de aplicación del principio de «quien contamina, paga» deberán comprender todos los gastos necesarios para alcanzar el objetivo de calidad del medio ambiente, incluidos los gastos administrativos directamente vinculados a la ejecución de las medidas anticontaminantes.

(1) Estas modalidades de utilización o especificaciones podrán igualmente ser objeto de «código de prácticas».

Por el contrario, los gastos de construcción, adquisición y funcionamiento de las instalaciones de vigilancia y de control de la contaminación realizados por los poderes públicos podrán correr a cargo de éstos.

6. En determinados casos, podrán admitirse excepciones a la aplicación del principio de «quien contamina, paga»:

a) cuando la aplicación inmediata de normas muy restrictivas en las que la imputación de los cánones importantes pueda traer consigo graves perturbaciones económicas, la integración rápida del coste de la lucha contra la contaminación en los costes de producción pueda dar lugar a costes sociales más elevados. Por consiguiente, puede resultar necesario:

- conceder a determinados responsables de la contaminación un plazo límite para adaptar sus productos o sus métodos de producción a las normas nuevas y/o
- otorgar ayudas limitadas temporalmente y, en su caso, de carácter decreciente.

En todo caso, las medidas de esta naturaleza, sol podrán aplicarse a las instalaciones de producción en funcionamiento<sup>(1)</sup> y a los productos existentes.

b) cuando, en el marco de otras políticas (por ejemplo, la política regional, industrial, social y la política agrícola, la política de investigación y desarrollo científico), las inversiones que produzcan un efecto sobre la protección del medio ambiente, se beneficien de ayudas destinadas a resolver determinados problemas estructurales de carácter industrial, agrícola o regional.

Evidentemente, las ayudas a que se refieren las letras

a) y b) sólo podrán ser concedidas por los Estados miembros en cumplimiento de las disposiciones en materia de ayudas de los Estados previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y, en particular, en los artículos 92 y siguientes del Tratado CEE. En la aplicación a estas ayudas de los artículos 92 y siguientes del Tratado de la CEE se tendrán en cuenta las necesidades que cubran dichas ayudas en materia de protección del medio ambiente.

<sup>(1)</sup> La ampliación y la transferencia de instalaciones existentes se consideran creación de instalaciones nuevas en la medida en que ampliación o transferencia impliquen un aumento de la capacidad de producción.

La Comisión someterá ulteriormente al Consejo las propuestas pertinentes en este ámbito relativas, en particular, a la armonización de los instrumentos de gestión del principio de «quien contamina, paga» y a su aplicación específica a los problemas de la contaminación transfronteriza.

Cada Estado miembro aplicará el principio de «quien contamina, paga» respecto de todas las formas de contaminación dentro de su país, independientemente del país afectado por la contaminación.

7. No se consideran contrarias al principio de «quien contamina, paga»<sup>(2)</sup>:

- a) las contribuciones financieras que se concedan, eventualmente, a las comunidades locales para construir y administrar las instalaciones públicas de protección del medio ambiente, cuyos gastos no puedan ser cubiertos total e inmediatamente por los cánones abonados por los causantes de la contaminación que utilicen dichas instalaciones. En la medida en que dichas instalaciones traten efluentes distintos de los desechos domésticos, los servicios que de esta manera se presten a las empresas deberán ser facturados a éstas de forma que reflejen los costes reales de estos tratamientos;
- b) la financiación destinada a compensar las cargas especialmente onerosas que se impongan a determinados responsables de una contaminación con el fin de lograr un nivel de pureza excepcional del medio ambiente;
- c) las contribuciones que se concedan con el fin de estimular los esfuerzos de investigación y desarrollo a fin de aplicar técnicas, métodos de fabricación y productos menos contaminantes.

8. En la ejecución de estas tareas en el marco de la política de medio ambiente de la Comunidad, la Comisión se atenderá, en particular, a las definiciones y a las modalidades de aplicación del principio de «quien contamina, paga», anteriormente precisadas.

La Comisión solicita al Consejo que tome nota de estas definiciones y modalidades de aplicación y que recomiende a los Estados miembros que se antengan a las mismas en sus legislaciones y en los actos administrativos referentes a la imputación de costes en materia de medio ambiente.

<sup>(2)</sup> Esta lista podrá ser modificada por el Consejo a propuesta de la Comisión.