



COMISIÓN EUROPEA

El Nuevo Período de Programación 2000-2006:

Documentos técnicos temáticos

DOCUMENTO TÉCNICO 1

Aplicación del principio de quien contamina paga

Modulación de los porcentajes de ayuda comunitaria para las operaciones en infraestructuras a cargo de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el ISPA

6/12/1999

Índice

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO GENERAL	5
II. OPERACIONES EN INFRAESTRUCTURAS OBJETO DE DICHAS NORMAS	7
III. NORMAS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO A LAS OPERACIONES COFINANCIADAS POR LOS FONDOS ESTRUCTURALES, EL FONDO DE COHESIÓN Y EL ISPA	8
1. Operaciones en infraestructuras encuadradas en un marco legislativo comunitario en el que se aplica el sistema de tasas del principio de quien contamina paga.....	9
a) Tasas basadas en el consumo de recursos.....	9
b) Tasas insuficientes	9
c) Ningún sistema de tasas en vigor.....	10
d) Casos especiales, en los que es necesaria una cierta flexibilidad ..	10
2. Operaciones en infraestructura para las que se está desarrollando un marco legislativo comunitario en el que se aplica el sistema de tasas del principio de quien contamina paga.....	10
a) Tipos de proyectos de infraestructuras.....	10
b) Modulación de los porcentajes de ayudas.....	11
IV. EJECUCIÓN.....	13
ANEXO I.....	14
ANEXO II	16
ANEXO III.....	17

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO GENERAL

El nuevo Reglamento general de los Fondos Estructurales, el Reglamento revisado del Fondo de Cohesión y el nuevo instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) incluyen disposiciones para la aplicación del principio de quien contamina paga en las operaciones de los Fondos. En concreto, los nuevos Reglamentos de los Fondos prevén la modulación de los tipos de participación, haciendo referencia al principio de quien contamina paga¹.

Dicho principio implica que todo aquel que cause un daño medioambiental deberá asumir los costes de su prevención o de la compensación correspondiente. Así, en la mayoría de los casos, no debería financiarse la política de medio ambiente con fondos públicos, puesto que los causantes de la contaminación, en la medida en que puedan ser identificados, deberían ser quienes se hiciesen cargo de dicha financiación. No obstante, en su normativa más antigua sobre el principio de quien contamina paga (Recomendación del Consejo 75/436/Euratom/CECA/CEE y su Comunicación anexa) la Comisión establece una serie de excepciones a dicho principio, también recogidas en el apartado 5 del artículo 175 del Tratado CE².

En la actualidad, la aplicación del principio varía de forma considerable de un Estado miembro a otro y, sin un marco coherente y homogéneo a escala comunitaria, existe un riesgo de trato desigual en la ejecución de la financiación comunitaria, especialmente en lo que se refiere a las decisiones sobre porcentajes de ayudas.

En la reciente Comunicación de la Comisión sobre “Las directrices para los programas del período 2000-2006” (COM(1999)344) se establecen los elementos básicos de un marco para la aplicación del principio:

- deberá fomentarse un sistema por medio de porcentajes de ayuda diferentes, en virtud del cual los costes medioambientales relacionados con el tratamiento de la contaminación y/o las medidas preventivas sean sufragados por quienes provocaron la contaminación;
- la aplicación del principio de quien contamina paga deberá ser compatible con los objetivos de la cohesión económica y social;

¹ Letra c) del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1264/1999 del Consejo, que modifica al Reglamento (CE) n° 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión; apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1267/1999 del Consejo, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión. Además, en el artículo 26 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 se establece que, para la aprobación de grandes proyectos, habrá que remitir información relacionada con la aplicación del principio.

² Dichas excepciones incluyen los casos en que haya costes muy onerosos a corto plazo y, entre otras ayudas, las regionales, siempre y cuando se respete la normativa sobre ayudas estatales. Además, se establece que una serie de ayudas no son contrarias al principio, como, por ejemplo, las contribuciones financieras que se concedan a las autoridades locales para construir y administrar infraestructuras medioambientales cuyos gastos no puedan ser cubiertos a corto plazo por los causantes de la contaminación que utilicen dichas infraestructuras. Del mismo modo, se prevén compensaciones para los costes especialmente onerosos que conlleva lograr un nivel de pureza excepcional en el medio ambiente.

- su desarrollo deberá ser progresivo y afectar al conjunto de sectores de infraestructuras cubiertos por la financiación comunitaria;
- deberá tenerse en cuenta la aceptación social del principio de tarificación;
- deberán tenerse en cuenta las disposiciones del Tratado relativas a la utilización prudente y racional de los recursos, en particular agua y energía.

En el presente documento, se propone la aplicación de unas normas prácticas en la cofinanciación de las operaciones en las infraestructuras con cargo al Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y el ISPA, tal como se precisan en la sección III y de acuerdo con los aspectos antes citados. El objetivo esencial es fomentar una mayor aplicación del principio, mediante la modulación de los porcentajes de ayuda y, con ello, contribuir al uso más eficaz de la financiación pública y a la conservación de los recursos naturales. Al mismo tiempo, es importante asegurarse de que no haya ningún tipo de discriminación estableciendo porcentajes menores de ayuda para los Estados miembros que integren el principio de quien contamina paga en sus operaciones cofinanciadas que para aquellos que no lo hagan.

II. OPERACIONES EN INFRAESTRUCTURAS OBJETO DE DICHAS NORMAS

Las operaciones en infraestructuras relacionadas con el medio ambiente, el transporte y la energía representan más del 90% de la asistencia comunitaria a las infraestructuras, concedida a través de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en el actual período de programación. Dado el impacto de ese tipo de operaciones en el medio ambiente, la aplicación del principio de quien contamina paga es más que pertinente en los sectores de las infraestructuras.

Para la aplicación del principio en dichos sectores, es preciso establecer un sistema de tarificación. Dicho sistema debería dirigirse a la aplicación de un canon por el uso de las infraestructuras, así como por la contaminación que origina. Los usuarios de las infraestructuras, por lo tanto, deberían contribuir a sufragar los gastos de la reducción de la contaminación así como los de funcionamiento, mantenimiento y sustitución de las infraestructuras. Los cánones mencionados supondrían, en cierta medida, una fuente de ingresos y por ello influirían en el porcentaje de la ayuda comunitaria concedida. La modulación de los porcentajes establecida en los proyectos de reglamentos va ligada a toda una gama de posibles factores, entre los que se incluye la posibilidad de generar ingresos, de manera que es importante no contemplar aisladamente la aplicación del principio de quien contamina paga.

Los marcos legislativos comunitarios que prevén unas tasas en esos sectores, se encuentran en diferentes fases de desarrollo (para más detalles, véase el anexo III). En el ámbito de la gestión de residuos, la legislación que estipula el pago de una tasa por el tratamiento de residuos, lleva ya en vigor algunos años. En lo que se refiere al agua, la Directiva marco sobre política de aguas propuesta – y sobre la cual el Consejo adoptó una posición común (9085/3/99-Rev. 3 de 22.10.1999) – sentará la base jurídica para su tarificación.

En materia de infraestructuras de transporte, el Libro Blanco de la Comisión titulado “Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE” (COM(1998)466) intenta establecer un marco general para la tarificación de las infraestructuras de transporte que incluya la contaminación y otros costes sociales. Se han presentado ya varias propuestas legislativas para la aplicación de dicho marco en todos los sectores de las infraestructuras.

En lo que se refiere a las infraestructuras energéticas, la Comisión, en su Comunicación de 1998 “Consolidar la integración del medio ambiente en la política comunitaria de energía” COM(1998)571, señala que se deben internalizar los costes externos de la producción y el consumo de energía, mediante una combinación adecuada de impuestos y de tasas.

III. NORMAS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO A LAS OPERACIONES COFINANCIADAS POR LOS FONDOS ESTRUCTURALES, EL FONDO DE COHESIÓN Y EL ISPA

Tipos de modulación: el enfoque para los diferentes sectores de infraestructuras en función del marco legislativo comunitario

La parte II anterior y la información que se ofrece en el anexo III prueban que los marcos normativos comunitarios en lo que respecta a las tasas por contaminación, se encuentran en diferentes fases de desarrollo según el sector de infraestructuras del que se trate. Por ello, en el presente documento, la Comisión propone una distinción con respecto al modo en el que se aplica el principio de quien contamina paga en

- i) los sectores cubiertos por un marco legislativo y en
- ii) los sectores que actualmente no están cubiertos por ningún marco legislativo,

en lo que se refiere a las normas precisas de modulación de porcentajes de ayudas.

- i) En los casos en que esté en vigor el marco legislativo comunitario sobre tasas por contaminación (actualmente sólo lo está el de gestión de residuos), los porcentajes de ayuda comunitaria deben variar dependiendo del grado en que dicho sistema de tasas fomente el uso eficaz y el mantenimiento de la infraestructura, así como el adecuado consumo de los recursos, de acuerdo con la legislación comunitaria. En el apartado 1 de la parte III se exponen las normas detalladas para ello.
- ii) En los sectores de infraestructuras en los que esté aún por desarrollar el marco legislativo sobre las tasas por contaminación (actualmente los relativos a aguas, transporte y energía), la Comisión propone que la modulación de los porcentajes de ayudas se use como un incentivo para el desarrollo de dicho sistema, con lo que se iniciaría el proceso para extender progresivamente la aplicación del principio de quien contamina paga a todas las operaciones de infraestructuras cofinanciadas por la Comunidad.

Como primer paso, se propone la aplicación de dicha modulación a un número limitado de tipos de inversión en infraestructura en estos tres sectores, en concreto, por un lado, en el ámbito de los transportes y de la energía, los que se ajusten a la definición de las redes transeuropeas³ y a la Directiva sobre las grandes instalaciones

³ Infraestructuras que se ajustan a la definición de las redes transeuropeas que figura en las orientaciones aprobadas mediante las Decisiones n° 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228 de 9.9.1996, p. 1) y n° 1254/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 1996, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (DO L 161 de 29.6.1996).

de combustión⁴ y, por otro, en el ámbito del agua, a los definidos en la Directiva sobre evaluación del impacto medioambiental⁵ y en la propuesta de Directiva marco en el ámbito de la política de aguas. Las normas detalladas se especifican en el apartado 2 del presente capítulo y se aplicarán en cuanto se halle en vigor el marco legislativo para dichos sectores.

1. Operaciones en infraestructuras encuadradas en un marco legislativo comunitario en el que se aplica el sistema de tasas del principio de quien contamina paga⁶

a) Tasas basadas en el consumo de recursos

Cuando la financiación de un proyecto de infraestructuras incluya un sistema de tasas basado en el consumo real de recursos, en el que se cubran los costes de mantenimiento y de gestión y en gran medida también los costes de amortización⁷, el porcentaje “normal” de ayuda debería aplicarse teniendo en cuenta los otros criterios previstos para la modulación de los porcentajes de ayuda en los distintos Reglamentos de los Fondos.

b) Tasas insuficientes

Debería reducirse el porcentaje de ayuda(s) siempre que la financiación de un proyecto incluya un sistema de tasas (como las tasas a tanto alzado de poca cuantía) que no se base en el consumo real de recursos y no proporcione los medios financieros para mantener adecuadamente la infraestructura o cubrir los costes de gestión y una buena parte de los costes de amortización. En estos casos, el porcentaje máximo de ayuda será el establecido en la primera columna del cuadro del anexo I (son los mismos porcentajes que los contemplados para los diferentes tipos de regiones en la letra a) del apartado 4 del artículo 29 del Reglamento general).

Cuando dichas tasas no cubran al menos los gastos de mantenimiento y gestión de la infraestructura, como norma general, el proyecto no será cofinanciado por la Comunidad.

⁴ Infraestructuras reguladas por la Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1998, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DO L 336 de 7.12.1988).

⁵ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

⁶ Por tasas del principio de quien contamina paga se entienden las cargas financieras impuestas a los beneficiarios del servicio y que:

- (i) se dedican a cubrir los costes del suministro de dichos servicios y
- (ii) están ligadas directa y proporcionalmente con el nivel de servicios recibidos.

⁷ En este caso, lo que se quiere decir al referirse a los costes de amortización es que las tasas deberían ser lo suficiente altas como para generar unos beneficios que permitan la sustitución de la infraestructura al término de su vida útil normal

c) Ningún sistema de tasas en vigor

Cuando la financiación de un proyecto no incluya ninguna tasa relacionada con la aplicación del principio de quien contamina paga⁸, como norma general, dicha actuación no debe ser financiada por la Comunidad. Por supuesto, esta decisión también tendrá en cuenta las condiciones señaladas en la parte I del presente documento y en el documento COM(1999)344.

d) Casos especiales, en los que es necesaria una cierta flexibilidad

- i) No será necesario reducir el porcentaje de ayudas en los proyectos con tasas insuficientes o con ningún sistema de tasas, esto es, los previstos en los apartados a) y b) anteriores, cuando las autoridades responsables se hayan comprometido a aplicar, de acuerdo con un calendario, un sistema de tasas basado en el consumo de recursos (como se señala en el apartado a)) que luego pueda verificarse.
- ii) En el caso de un proyecto de infraestructuras con un uso mixto, por ejemplo para empresas y hogares particulares, las tasas impuestas a las empresas deberán cubrir los costes del tratamiento de cualquier contaminación que originen.

2. Operaciones en infraestructura para las que se está desarrollando un marco legislativo comunitario en el que se aplica el sistema de tasas del principio de quien contamina paga

a) Tipos de proyectos de infraestructuras

Debe aplicarse, en un primer tiempo, la modulación de los porcentajes de ayuda relacionada con el principio de quien contamina paga a los siguientes proyectos de infraestructuras:

Infraestructuras hidráulicas⁹

Servicios de abastecimiento de agua, plantas de tratamiento de aguas residuales, obras para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales, planes de extracción de aguas subterráneas, presas y otras instalaciones para retener, conservar o almacenar agua.

⁸ Se incluyen las situaciones en que toda una categoría de beneficiarios principales del servicio están exentos del pago de tasas.

⁹ Tal y como se definen detalladamente en los anexos de la Directiva 85/337/CEE (excepto los servicios de aguas, que se definen en la propuesta de Directiva marco en el ámbito de la política de aguas).

Infraestructuras de transporte¹⁰

Autopistas y otras carreteras (tanto construcción como ampliación), líneas férreas, instalaciones para el transbordo intermodal y terminales intermodales, aeropuertos y campos de aviación, infraestructuras portuarias.

Infraestructuras energéticas¹¹

Centrales térmicas, instalaciones de combustión, gasoductos y oleoductos, líneas eléctricas aéreas.

b) Modulación de los porcentajes de ayudas

Cuando se trate de proyectos de infraestructuras cofinanciados por la Comunidad, se deberá modular el porcentaje de las ayudas para fomentar la implantación de un sistema de tasas. Dicho sistema debe ser proporcional a los costes sociales marginales de producción, incluidos los costes para el medio ambiente y los costes relacionados con la escasez del recurso en el caso del agua, o bien debe determinarse de forma que influya en la utilización de los diferentes modos de actuación (por ejemplo, tratándose de los transportes, un sistema de tasas más favorable a los medios de transporte menos contaminantes). También podría tenerse en cuenta el vínculo funcional con los gastos del presupuesto en favor del medio ambiente. Las tasas percibidas generarán unos ciertos ingresos, y por lo tanto, en líneas generales, supondrá un porcentaje de ayuda comunitaria por debajo de los límites máximos establecidos en los Reglamentos de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión y el ISPA. Del mismo modo, a la hora de establecer los porcentajes de ayudas, deben estudiarse las condiciones de base para la introducción de los sistemas de tasas relacionados con el principio de quien contamina paga indicados en la parte I y en el documento COM(1999)344. Además, las normas propuestas en el presente documento para la modulación tan sólo se refieren al factor “quien contamina paga”. Por su parte, los Reglamentos de los Fondos consideran también un cierto número de criterios que habrá que tener en cuenta a la hora de establecer los porcentajes de ayuda y en concreto la capacidad de las intervenciones de generar *ingresos* que no estén ligados al coste de la reparación causada por la contaminación.

¹⁰ Infraestructuras que se ajustan a la definición de las redes transeuropeas que figura en las orientaciones aprobadas mediante la Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L 228 de 9.9.1996, p. 1).

¹¹ Son las infraestructuras que se ajustan a la definición de las redes transeuropeas que figura en las orientaciones aprobadas mediante la Decisión nº 1254/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 1996, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (DO L 161 de 29.6.1996), por una parte y, por otra, las que están reguladas por la Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1998, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DO L 336 de 7.12.1988).

Normas para los Fondos Estructurales

Cuando se trate de intervenciones de los Fondos Estructurales, para las inversiones en los sectores del agua, el transporte o la energía antes mencionados, el punto de partida a la hora de establecer los porcentajes de ayuda comunitaria deberán ser los límites fijados para las inversiones en infraestructuras en la letra a) del apartado 4 del artículo 29 del Reglamento general de los Fondos Estructurales (esto es, los límites para las inversiones generadoras de ingresos netos importantes). Así, como norma general, los porcentajes de ayuda no deberán exceder dichos límites (véase la primera columna del cuadro del anexo I).

Sin embargo, en los casos en que esté en vigor un sistema de tasas y pueda demostrarse con pruebas irrefutables (incluidas las relacionadas con los criterios enumerados en el punto I del presente documento) que dicho sistema no conlleva unos beneficios que excedan los costes de gestión, mantenimiento y amortización, podrán incrementarse los porcentajes de ayuda dentro de los límites generales para las infraestructuras establecidos en el artículo 29 del Reglamento general (véase la segunda columna del cuadro del anexo I).

Normas para el Fondo de Cohesión y el ISPA

En el caso de los proyectos del Fondo de Cohesión y del ISPA, la aplicación del principio de quien contamina paga se decidirá en estrecha cooperación con el Estado miembro o el país candidato. Lo adecuado sería que la Comisión y el Estado miembro o país candidato tomasen como punto de partida los límites establecidos para las operaciones con ingresos netos importantes. En este caso, en un Estado miembro beneficiario del Fondo de Cohesión se aplicaría el límite establecido para las regiones del objetivo nº 1 en la letra a) del apartado 4 del artículo 29 del Reglamento general de los Fondos Estructurales (véase la primera columna del cuadro del anexo I).

En los casos en que los sistemas de tasas estén en vigor y pueda probarse que no suponen unos beneficios que excedan los costes de gestión, mantenimiento y amortización, pueden incrementarse los porcentajes de ayuda de acuerdo con los límites generales previstos en el artículo 7 del Reglamento del Fondo de Cohesión, así como en el artículo 6 del Reglamento del ISPA (véase la segunda columna del cuadro del anexo I).

IV. EJECUCIÓN

Dentro de un marco de cooperación, la Comisión desea discutir detalladamente con los Estados miembros los modos de llevar a la práctica las normas de aplicación del principio de quien contamina paga. En relación con el periodo de intervención de 2000-2006, y con motivo de la preparación de los próximos MCA, los Estados miembros deberán presentar a la Comisión un diagnóstico sobre la aplicación del principio de quien contamina paga y, en función de aquel, comprometerse a tener más en cuenta dicho principio fijando objetivos importantes que se deberán alcanzar en la primera parte del periodo de programación (de tres a cuatro años). En el caso de los sectores regulados actualmente por la legislación comunitaria, el compromiso mínimo deberá suponer la desaparición de las hipótesis mencionadas en las letras b) y c) del punto 1 de la parte III (páginas 9-10). Al finalizar este primer periodo, y gracias a una evaluación específica intermedia, deberá poderse establecer un balance y fijar las bases para hacer una aplicación más amplia y completa del principio.

En cualquier caso, desde el punto de vista de la Comisión y para todos los instrumentos, es esencial que dicha ejecución asegure la igualdad de trato entre los Estados Miembros en lo que se refiere a la fijación de los porcentajes de ayuda, en particular a la luz de los distintos procedimientos de toma de decisiones para determinar dichos porcentajes, según los distintos tipos de instrumentos financieros, señalados en el anexo II.

La puesta en práctica progresiva de estas normas durante el próximo período de programación 2000-2006, con la estrecha colaboración entre los Estados Miembros y la Comisión, ayudará a que se aplique en mayor medida y más eficazmente este principio del Tratado, que forma también parte del proceso para integrar la protección y mejora ambiental en la política de cohesión. La presente propuesta de aplicación del principio de quien contamina paga establece una estrategia gradual que asegurará su absoluta coherencia con los objetivos de la cohesión económica y social.

ANEXO I

Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión e ISPA

Propuesta de modulación de porcentajes de ayuda para la aplicación del principio de quien contamina paga a las operaciones en infraestructuras en los sectores del agua, el transporte y la energía para el período 2000-2006

A. Fondos Estructurales

Tipos de Región/ País	Límite máximo reducido	Límite máximo ampliado
	% del coste total subvencionable	% del coste total subvencionable
Objetivo nº 1	40	75
Región objetivo nº 1 del Fondo de Cohesión	50	80
Región objetivo nº 1 del Fondo de Cohesión Ultraperiféricas	50	85
Objetivo nº 2	25	50

B. Fondo de Cohesión e ISPA

Tipos de Región/ País	Límite máximo reducido	Límite máximo ampliado
	% del gasto público total	% del gasto público total
País del Fondo de Cohesión	50	80-85
País candidato	50	75 85 en casos excepcionales

ANEXO II

Decisiones sobre porcentajes de ayuda

Durante el período de programación 2000-2006, los distintos Fondos comunitarios tendrán procedimientos de toma de decisión diferentes en lo relativo a la fijación de los porcentajes de ayuda:

- a) En el caso de los programas operativos de los Fondos Estructurales, las autoridades competentes de los Estados Miembros serán las que decidan los porcentajes de ayuda que habrán de aplicarse.

Cuando se apoye un gran proyecto con un coste subvencionable de al menos 50 millones de euros, la Comisión también participará en la decisión sobre el porcentaje de ayuda. Según el apartado 3 del artículo 26 del Reglamento general, la Comisión podrá corregir el nivel de ayuda comunitaria propuesto por el Estado miembro.

- b) En el caso del Fondo de Cohesión, la Comisión aprueba los proyectos y el porcentaje de ayuda en colaboración con el Estado miembro.
- c) En el caso del instrumento de preadhesión, el ISPA, la Comisión, tras el dictamen del Comité de gestión, aprobará los proyectos y el porcentaje de ayuda.

ANEXO III

El marco legislativo comunitario para el principio de quien contamina paga

1. Marco general

El principio de quien contamina paga es uno de los principios básicos de la política comunitaria de medio ambiente y se aplica en todo el territorio europeo. Aparece en el primer Programa comunitario de medio ambiente (1973) y es objeto de una Recomendación del Consejo en 1975; desde finales de los 70 en adelante se desarrolla en el contexto de las ayudas estatales y figura por primera vez en el Tratado CE en 1987 con la adopción del Acta Única¹². El apartado 2 del artículo 174 del Tratado estipula que la política comunitaria de medio ambiente se basará en el principio de quien contamina paga.

La Recomendación 75/436/Euratom, CECA, CEE del Consejo, relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente, fue el punto de partida para la creación de una base jurídica para el principio de quien contamina paga. Recomienda que los Estados miembros se atengan a los principios y a las normas de la Comunicación de la Comisión anexa.

Elementos claves de la Comunicación de 1975

- La definición de “responsable de la contaminación” se refiere a quien deteriora directa o indirectamente el medio ambiente. Esto implica que el concepto va más allá del vertido o la emisión de contaminantes.
- Se señalan como principales instrumentos de acción las normas y los cánones o una combinación de los dos.
- Se afirma que los cánones tienen dos funciones (de estímulo y de redistribución) y que los responsables de la contaminación deben hacerse cargo del pago de los cánones.
- Se establece una serie de excepciones al principio de quien contamina paga (costes especialmente onerosos a corto plazo, ayudas regionales, entre otras, siempre y cuando se respete la normativa sobre ayudas estatales).

No se consideran contrarias al principio un cierto número de ayudas financieras (las concedidas a las comunidades locales para construir o administrar instalaciones de protección del medio ambiente cuyo coste no pueda ser cubierto total e inmediatamente por los cánones abonados por los causantes de la contaminación que utilicen dichas

¹² El Acta Única Europea se refiere al principio de quien contamina paga como uno de los principios básicos de la política medioambiental. El Tratado de Maastricht, en el apartado 5 de su artículo 175, introduce otra referencia al principio, relativa a la posibilidad de financiar medidas comunitarias de política de medio ambiente con cargo al Fondo de Cohesión, sin perjuicio del principio de quien contamina paga.

instalaciones; la financiación destinada a compensar los costes especialmente onerosos que conlleva un nivel de pureza excepcional en el ambiente).

2. Disposiciones específicas

Tras la Recomendación del Consejo de 1975, el desarrollo de un marco comunitario para la aplicación del principio ha sido limitado. Sin embargo, la Comisión ha presentado un cierto número de documentos normativos relacionados con dicha aplicación y actualmente hay varias propuestas legislativas de la Comisión, sobre todo en materia de medio ambiente y transporte, que si llegasen a aprobarse extenderían el alcance del principio.

a) Medio ambiente

El artículo 15 de la Directiva 75/442/CEE (modificada) relativa a la gestión de residuos, dispone que los Estados Miembros deben tener en vigor un sistema de tasas para la eliminación de residuos:

“De conformidad con el principio de quien contamina paga, el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre:

- el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa de las mencionadas en el artículo 9, y/ o
- los poseedores anteriores o el productor del producto generador de los residuos”.

En relación con el agua, la propuesta de Directiva marco en el ámbito de la política de aguas, a partir de la cual el Consejo llegó a una posición común (9085/99-30.7.1999), hace referencia a la tarificación del agua, y debe, una vez haya sido plenamente aplicada en los Estado miembros, crear la base jurídica para que las tasas cubran los costes de la contaminación. El apartado 1 del artículo 9 de dicha posición común establece que:

“Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes ambientales y de recursos, teniendo en cuenta el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III a, y en particular de conformidad con el principio de quien contamina paga. En este contexto, podrán tener en cuenta los efectos sociales, ambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas”.

[Durante varios años, la Comisión ha venido considerando la posibilidad de establecer un marco comunitario que aborde el problema de la responsabilidad medioambiental y en breve, presentará un Libro Blanco sobre el tema. La responsabilidad medioambiental constituye el modo y el medio de conseguir que los principales causantes de la contaminación reparen los daños que han causado o que paguen los costes que ello supone.]

b) Transporte

Recientemente, la Comisión ha presentado un Libro Blanco (COM(1998) 466) titulado “Tarifas justas para el uso de infraestructuras” que constituye una continuación del Libro Verde de 1995 “Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte”. Su objetivo es establecer un marco general para la tarificación de las infraestructuras y un calendario para las operaciones. Los principios subyacentes tras el enfoque comunitario son que el usuario debe pagar por el uso de las infraestructuras y que las tasas deben vincularse a los costes sociales marginales. Por éstos se entienden los costes variables que reflejan el coste que produce la utilización de la infraestructura por cada vehículo o unidad de transporte adicional, como los costes “externos” de saturación, contaminación y accidentes. El Libro Blanco propone una estrategia gradual para el establecimiento de un marco de tarificación durante el período 1998-2004.

Las prioridades a corto plazo del Libro Blanco se relacionan con el desarrollo de ciertas metodologías (en cooperación con los Estados Miembros) para el cálculo de los costes marginales y la adopción urgente de las propuestas actuales sobre tarificación. Esto incluye la revisión de la Directiva 93/89/CEE sobre la “Eurovignette” (COM(1996)331), relativa a la aplicación de tasas por el uso de infraestructuras de carreteras, y con respecto a la cual el Consejo ha llegado a una posición común en la que introduce el concepto de que pueden establecerse diferentes tasas por el uso de carreteras en función de criterios medioambientales. Las propuestas para otros modos de transporte incluyen también la propuesta para la aplicación de cánones por el uso de infraestructuras ferroviarias (COM(1998)480) y la relativa a las tasas aeroportuarias (COM(1997)154), así como una propuesta de Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (COM(1998)452), que prevé la existencia de instalaciones receptoras de desechos y residuos de carga en los puertos. Dicha propuesta establece la aplicación de un sistema de tasas que deberán abonar los barcos al hacer escala en un puerto que contribuya a cubrir, en gran medida, los costes de funcionamiento de las instalaciones y la eliminación de los desechos y residuos.

Otras medidas incluyen la revisión del Reglamento (CEE) nº 1107/70 sobre ayudas estatales en el transporte. Se tiene la intención de autorizar las primas de compensación por los costes externos medioambientales (de otros modos competidores) no cubiertos, dada la ausencia de un sistema de tasas general en el sector del transporte que permita internalizar los costes externos, en consonancia con los principios del Libro Blanco. En segundo lugar, se revisarán las directrices de las redes transeuropeas de transporte, y muy probablemente, la Evaluación Estratégica del Impacto Medioambiental (EEIA) pasará a convertirse en un aspecto clave. Finalmente, se prevé a medio plazo una directiva sobre tasas portuarias, en la cual se vincularán las tasas tanto a las infraestructuras como a los costes externos.

c) **Energía**

En lo que respecta a la política energética, no existe un marco jurídico general a nivel comunitario para la aplicación del principio de quien contamina paga, aunque en una reciente Decisión sobre la revisión del V Programa de actuación en materia de medio ambiente, la Comunidad se compromete a fomentar la internalización de los costes externos de la producción y el consumo de energía (letra b) del apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 2179/98/CE). Las recientes Comunicaciones de la Comisión “Consolidar la integración medioambiental en la política energética comunitaria” (COM(1998)571) y “Eficacia energética en la Comunidad Europea: hacia una estrategia de racionalización del uso de la energía” (COM(1998)246) propugnan que las tarifas de las infraestructuras reflejen los costes marginales en el lugar donde se preste el servicio y que los costes externos de la producción y el consumo de energía queden internalizados mediante una combinación adecuada de impuestos y tasas.