

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas»

[COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD)]

(2011/C 248/24)

Ponente: **David SEARS**

El 24 de enero de 2011, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas»

COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de mayo de 2011 (ponente: Sr. SEARS).

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha aprobado por 146 votos a favor, ninguno en contra, y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE ha apoyado firmemente las propuestas de la Comisión de legislación destinada a reducir tanto la frecuencia como el posible impacto de los accidentes graves. En la medida en que el alcance de estas Directivas depende en gran medida de otros actos legislativos de la UE, en particular en lo que se refiere a la clasificación y el etiquetado de las sustancias peligrosas, el CESE está de acuerdo en que actualmente es necesaria una nueva Directiva, a raíz de los cambios resultantes de la reciente adopción de un Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA) desarrollado y propuesto por las Naciones Unidas. Las dificultades que ello plantea, con escasas ventajas previstas aparte de facilitar el comercio mundial, se reconocen y se han estudiado en detalle en un dictamen anterior⁽¹⁾.

1.2 El CESE también comparte plenamente la opinión de la Comisión y de la mayoría de las partes interesadas de que no es preciso introducir otros cambios importantes —y, por supuesto, de que los cambios deben reducirse al mínimo a fin de evitar apartarse de los objetivos clave de esta legislación eficaz, ya consolidada y que cuenta con un gran apoyo—.

1.3 El CESE considera por lo tanto que deben realizarse todos los esfuerzos para valorar de manera crítica, si es necesario producto por producto, si los cambios en la clasificación son o no relevantes para la probabilidad de que se produzca un accidente importante. Si no lo son, o si aumentarían de manera importante el número de establecimientos y pymes más pequeños afectados sujetos a un menor riesgo, debería velarse por no diluir el impacto de la propuesta. Esto es especialmente aplicable al sector de los detergentes, donde las nuevas clasificaciones guardan escasa relación con la experiencia real correspondiente a los productos domésticos de uso cotidiano. En estos casos deberían estudiarse cuidadosamente los umbrales de cantidad, sobre todo cuando el riesgo de incendio o explosión es pequeño y los productos se han envasado en cantidades más pequeñas para su venta al por menor.

1.4 Cuando las materias primas, sustancias intermedias y productos acabados están sujetos a más de un acto legislativo cuya revisión está prevista en plazos diferentes, debe tenerse mucho cuidado con los periodos transitorios que se solapan a fin de garantizar la reducción al mínimo de los costes globales para los industriales y los Estados miembros, así como de la confusión que de ello pueda derivarse.

1.5 Dado que la opinión general de las autoridades competentes parece ser que los establecimientos más importantes ya están efectivamente cubiertos por esta legislación, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles y la información posterior sobre estos establecimientos y, si procede, sobre establecimientos adyacentes. En la medida de lo posible, esta actuación no debería limitarse a aumentar las solicitudes de información que deberán recabar los Estados miembros y transmitirla a la Comisión. El CESE observa que, tal y como está actualmente estructurado, el sistema apenas responde a sus objetivos, y acoge favorablemente los esfuerzos realizados por la Comisión para acordar cambios con los Estados miembros, de cuyas contribuciones abiertas y puntuales depende. Los cambios propuestos en la lista de productos y establecimientos afectados deberían seguir siendo examinados escrupulosamente por las demás instituciones y órganos consultivos de la UE antes de su adopción.

1.6 El CESE apoya enérgicamente que se facilite información relevante, comprensible y oportuna a los ciudadanos de a pie. Seguirá siendo necesario utilizar documentos impresos, aunque se utilizarán cada vez más otros medios electrónicos, incluidas las redes sociales, sobre todo en el nivel local. Todas las organizaciones representativas de la sociedad civil próximas a un establecimiento del tipo «Seveso» (o cualquier otro emplazamiento para la fabricación o almacenamiento) tienen un papel que desempeñar tanto a la hora de prevenir como de responder a accidentes de todo tipo, incluidas las urgencias en caso de accidente grave definidas en la Directiva Seveso.

⁽¹⁾ DO C 204 de 9 de agosto de 2008.

1.7 Las nuevas propuestas relativas a la «justicia en materia de medio ambiente» solo son relevantes si puede demostrarse la «injusticia en materia de medio ambiente» para los riesgos inherentes a los accidentes graves. Dada la frecuencia más bien escasa de accidentes comunicados en virtud de esta Directiva, especialmente en establecimientos de nivel inferior, resulta difícil confirmar este punto. Toda información facilitada debería ponerse a disposición de todos los componentes de la sociedad civil organizada. El CESE considera, por lo tanto, que este requisito debería sustituirse por un enfoque más moderno y consensuado de gestión de la información sobre seguridad, convenientemente apoyado por pruebas y por la evaluación de impacto exigida.

1.8 El CESE observa que la UE lleva retraso con respecto a los Estados Unidos en el reconocimiento y la recompensa de las buenas prácticas, sobre todo en lo que se refiere a la seguridad de los procesos y a la seguridad individual, y considera que esto supondría mayores ventajas que algunas de las medidas aquí propuestas.

1.9 El CESE apoya, por lo tanto, esta propuesta, aunque sugiere la revisión de una serie de puntos a fin de garantizar que se cumplan plenamente los objetivos a largo plazo ya consolidados de esta legislación de reducir la frecuencia y el impacto de los riesgos inherentes a los accidentes graves.

2. Introducción

2.1 La necesidad de clasificar, etiquetar y envasar (CLP, en sus siglas inglesas) «sustancias» –al menos inicialmente, una lista finita de elementos y sus compuestos– definidas como «peligrosas» o que presentan riesgos en una serie de escalas que afectan a la salud humana, la seguridad y el medio ambiente fue reconocida hace más de 40 años en la Directiva sobre sustancias peligrosas 67/548/CEE. En poco más de veinte años, este ámbito se amplió hasta cubrir los «preparados» –una lista más larga, y potencialmente infinita, de mezclas compuestas de dos o más sustancias en proporción variable pero definida y producidas deliberadamente– en la Directiva sobre preparados peligrosos (88/379/CEE).

2.2 Estas dos Directivas y las numerosas Directivas que las modifican, así como las adaptaciones al progreso técnico, sirven de columna vertebral para un sistema armonizado de protección de los trabajadores, consumidores, fabricantes, comercializadores y distribuidores, así como del medio ambiente. También garantizan un mercado único en toda la UE para los productos afectados, incluyendo las materias primas, los productos intermedios y los residuos, así como para los productos terminados que deberán introducirse en el mercado. Además, las Directivas están estrechamente relacionadas y aportan su contribución fundamental a prácticamente todo el resto de la normativa de la UE relativa a la protección de la salud humana, la seguridad y el medio ambiente. Por lo tanto, es probable que cualquier cambio introducido en este sistema subyacente resulte complicado y caro.

2.3 En los últimos años se han introducido dos cambios de este tipo. En 2006 el Consejo adoptó el Reglamento (CE) 1907/2006 relativo «al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos» (REACH), acompañado de la Directiva 2006/121/CE por la que se modifica nuevamente la Directiva 67/548/CEE y se adaptan

estos dos importantes actos legislativos. En 2008 el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento (CE) 1272/2008 con el fin de aplicar un nuevo Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA), desarrollado tras muchos años de trabajo por las Naciones Unidas. Esto llevaría en muchos casos a introducir cambios en los nombres, pictogramas y frases estándar atribuidos a distintos riesgos, así como a «sustancias» y «mezclas» clasificadas. Los riesgos reales que un producto o proceso determinado presentan para los trabajadores, distribuidores, consumidores y el público en general seguirían siendo, por supuesto, los mismos.

2.4 Entonces se reconoció que las ventajas derivadas de sustituir un sistema ya consolidado, eficaz y que funcionaba correctamente por otro sistema serían probablemente escasas, y que las posibilidades que ofrecía para reducir los costes en el comercio internacional no se veían compensadas por el aumento de los costes de regulación y cumplimiento dentro de la UE. Los problemas técnicos derivados de la introducción de nuevas clasificaciones y parámetros también serían importantes, con mayores costes de reformulación o cambios en la gama de productos puestos a disposición de los consumidores, y con altas posibilidades de que cada acto legislativo afectado pudiera generar confusión tanto durante como después de los períodos transitorios.

2.5 Estos problemas resultan ahora evidentes, y se abordan en cierta medida, en la Propuesta de Directiva de la Comisión COM(2010) 781 final –también conocida como «Seveso III»– que sustituye la legislación vigente relativa al control de los «riesgos inherentes a los accidentes graves» en los que intervengan «sustancias peligrosas», tal y como se definen en dicha legislación.

2.6 Esta legislación fue introducida en 1982 por la Directiva 82/501/CEE a raíz de un grave accidente acontecido en Seveso en 1976 (que tuvo como consecuencia una amplia exposición a dioxinas). Fue modificada tras los accidentes de Bhopal (una fuga importante de isocianato de metilo) y Basilea (una serie de incendios y liberación de productos tóxicos). Fue sustituida en 1996 por la Directiva del Consejo 96/82/CE. A raíz de varios accidentes graves ocurridos en Toulouse (con nitrato de amonio), Baia Mare (un vertido de cianuro) y Enschede (una explosión en una fábrica de fuegos artificiales), esta Directiva volvió a ser modificada por la Directiva 2003/105/CE, que establecía una serie de obligaciones en materia de procedimiento e información bien definidas para los fabricantes y los Estados miembros.

2.7 Se considera que esta legislación ha tenido por lo general un efecto profundo y positivo sobre la seguridad y el control de los establecimientos donde se utilizan, fabrican o almacenan sustancias peligrosas. Cubre en la actualidad a unos 10 000 establecimientos industriales, de los que alrededor de 4 500 han pasado a denominarse «establecimientos de nivel superior», es decir, que requieren una información y un control más estrictos que los 5 500 «establecimientos de nivel inferior». Se realizan inspecciones periódicas, y se han introducido sistemas de información a nivel nacional y de la UE. Este sistema cuenta con un apoyo importante y una valoración muy positiva de todos los interesados. Siguen produciéndose accidentes, pero afortunadamente menos y con un menor impacto sobre la salud humana y el medio ambiente que si no existiese esta legislación.

2.8 Según las estadísticas en línea de la Comisión, se ha informado sobre 745 accidentes de este tipo durante los 30 años de vigencia de la Directiva. Se han notificado otros 42 accidentes, pero aún no se han añadido a la base de datos pública eMARS⁽²⁾. Aunque no se dispone de estadísticas completas, y las que hay no son fáciles de obtener, el 80 % de los mismos se han producido aparentemente en establecimientos de nivel superior, y el resto en establecimientos considerados de nivel inferior. 35 de ellos fueron notificados voluntariamente por terceros países pertenecientes a la OCDE. El número de accidentes comunicados al año alcanzó su nivel máximo en el período 1996-2003, y desde entonces se ha reducido considerablemente. No está claro si esto representa una mejora real de la seguridad de los establecimientos o se trata tan solo de retrasos bastante largos a la hora de analizar y comunicar accidentes por parte de los Estados miembros y retrasos posteriores en la traducción de los documentos.

2.9 Los establecimientos militares, así como los riesgos inherentes a la radiación ionizante, a la explotación de minerales e hidrocarburos en alta mar, al transporte y a los almacenes de residuos, junto con las sustancias específicas enumeradas en la Parte 3 del Anexo 1 de esta Directiva, quedan excluidos de estos controles.

2.10 Desgraciadamente, el alcance de esta legislación depende en gran medida de la legislación CLP descrita anteriormente para cualquier sustancia peligrosa de que se trate. El que un establecimiento específico tenga o no la obligación de someterse a los controles de Seveso, y en qué medida deberá hacerlo, está determinado por las clasificaciones y las cantidades de las sustancias utilizadas, fabricadas o almacenadas en el mismo. Los controles están ideados para evitar o reducir al mínimo solo los efectos de los «accidentes graves», que se definen como aquellos en que se producen una o más de las siguientes circunstancias: una o más muertes; heridas y hospitalización de seis o más personas; daños a propiedades situadas dentro o fuera del establecimiento; evacuación importante de personal o vecinos del establecimiento; o daños a largo plazo para el medio ambiente exterior. Los accidentes realmente graves señalados en el punto 2.6 y que generaron cambios en la legislación fueron, por supuesto, de unas dimensiones mucho mayores y, por lo tanto, no típicas de los accidentes que por lo general se notifican.

2.11 La introducción de la legislación relativa al SGA requiere nuevas modificaciones, en particular de los anexos de la Directiva donde se enumeran los tipos específicos de riesgo y las «sustancias» y «mezclas» clasificadas para su inclusión o exclusión sobre la base de sus clasificaciones de riesgo revisadas.

2.12 Dado que se trata de cambios en las definiciones y no en los riesgos reales, y que la Comisión no tiene intención de modificar o ampliar de manera importante el ámbito de aplicación de la legislación vigente, se espera que las ventajas reales para la seguridad de los procesos y de los trabajadores o consumidores, o para el medio ambiente, sean mínimas. Por lo tanto, es evidente la necesidad de controlar los costes y otras repercusiones para los industriales y los Estados miembros, así como de evitar que deje de centrarse en los riesgos inherentes a los accidentes graves.

3. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de nueva Directiva de la Comisión, tiene como base el artículo 191 del TFUE. Esta Directiva va dirigida a los Estados miembros y entrará en vigor veinte días después de su publicación en el Diario Oficial. La Directiva 96/82/CE quedará derogada con efectos del 1 de junio de 2015. Se ha consultado ampliamente a las partes interesadas. Hubo acuerdo general en que no era preciso introducir cambios importantes, salvo ajustar su anexo 1 al Reglamento (CE) n° 1272/2008.

3.2 No obstante, la Comisión busca aclarar y actualizar algunos de los procedimientos y definiciones, e introducir nuevas medidas, en particular en lo que se refiere a la frecuencia de las inspecciones, al contenido de la política de prevención de accidentes graves (PPAG) del industrial, a los requisitos de un sistema de gestión de la seguridad (SGS), al suministro de información al público, a los derechos de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, a la notificación de información por parte de los Estados miembros a la Comisión, y al proceso de modificación de los anexos mediante actos delegados.

3.3 La Comisión reconoce que las dificultades principales residen en ajustar las categorías existentes de «muy tóxico» y «tóxico» a las nuevas categorías de «toxicidad aguda 1, 2 y 3», ahora divididas en función de las vías de exposición (oral, cutánea y por inhalación). Habrá nuevas categorías más específicas para los peligros comburentes, explosivos e inflamables, incluidos los «aerosoles inflamables». Se hace especial referencia a una serie de otros productos, incluidos el nitrato de amonio y el fuelóleo pesado, de uso generalizado pese a su utilización ocasional como precursores para explosivos.

3.4 La propuesta va acompañada de un documento de trabajo y una evaluación de impacto de los servicios de la Comisión, de dos evaluaciones de impacto externas elaboradas por COWI A/S (grupo internacional de consultores danés) sobre posibles opciones para la propuesta en su conjunto y para la adaptación del anexo 1, así como de un informe elaborado por un grupo de trabajo técnico (GTT) del CCI sobre criterios de clasificación para identificar los establecimientos del tipo Seveso. Previa solicitud, se facilitó información adicional sobre propuestas para la reforma de la base de datos eMARS.

3.5 A pesar de cierto aumento de las competencias y responsabilidades de la Comisión, se afirma que ello no repercute en el presupuesto de la UE. La evaluación de impacto no cuantifica plenamente los costes y beneficios para los Estados miembros y los industriales, aunque sugiere que ambos serían muy inferiores a los de la fecha de introducción de la legislación. También se señala que los costes son por lo general inferiores a los incurridos en un incidente real. Se cita como ejemplo el incendio de 2005 en la terminal de Buncefield, en el Reino Unido. No se ha evaluado el coste ni la eficacia real de algunas nuevas propuestas para la información de los ciudadanos o para facilitar datos a la Comisión. La aplicación y los costes estimados de la legislación actual se estudiaron en algunos documentos conexos, pero no se incluyeron en la evaluación de impacto.

⁽²⁾ <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>

4. Observaciones generales

4.1 El CESE se ha pronunciado favorablemente en sus dictámenes sobre todas las Directivas citadas, y ha apoyado enérgicamente la serie de propuestas encaminadas a reducir al mínimo la frecuencia y el impacto de los riesgos de accidente grave conocidas como Directivas Seveso I, II y ahora III. Apoya, por lo tanto, la nueva propuesta, el fundamento jurídico y el instrumento elegidos para la misma. No obstante, se muestra preocupado por la proporcionalidad y el efecto probable de la propuesta, algunas de cuyas disposiciones van claramente más allá de lo estrictamente necesario para lograr los objetivos deseados.

4.2 El CESE también apoya firmemente el objetivo de un «Sistema Globalmente Armonizado» (SGA) para la «clasificación, envasado y etiquetado de productos químicos» establecido por las Naciones Unidas para apoyar el comercio mundial y ayudar a las economías menos desarrolladas en sus esfuerzos para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y consumidores.

4.3 No obstante, el CESE hizo una serie de advertencias al respecto en un dictamen anterior publicado en el DO C 204, p. 47, de 9 de agosto de 2008. Muchas de estas advertencias serían aplicables en cualquier proceso de armonización transnacional o, en este caso, mundial, con independencia de sus buenas intenciones, donde se sustituya un sistema que funciona correctamente por otro con el pretexto de lograr un bien mayor, como facilitar el comercio mundial. Los costes y la burocracia pueden dispararse. Pueden debilitarse procedimientos y definiciones ya consolidados. Pueden diluirse los objetivos fundamentales. Puede ser necesario revisar las prácticas de fabricación y comercialización a un coste importante y sin que ello aporte beneficios a los trabajadores ni a los consumidores. Es probable que se genere confusión a todos los niveles, tanto durante los inevitables períodos transitorios de cada acto legislativo afectado como después de los mismos. Es probable que los beneficios, en caso de que se cuantifiquen, sean escasos o inexistentes, y que resulte difícil justificar los costes adicionales.

4.4 Muchos de los puntos anteriores se reconocieron en la elaboración de esta propuesta, en particular con el consenso casi universal de que no eran necesarias revisiones importantes del objeto, alcance y aplicación general de la legislación vigente, salvo la revisión del anexo 1 para ajustarlo a las nuevas definiciones en materia de clasificación, etiquetado y envasado (CLP) de «sustancias peligrosas» de las que depende esta legislación.

4.5 Por desgracia sigue existiendo una serie de problemas, algunos de los cuales se plantearon durante la consulta pero no se han abordado en el texto actual. Otras preocupaciones de carácter general se han desestimado por completo.

4.6 El CESE lamenta en particular que la adopción de un SGA negociado a nivel global y básicamente monolingüe haya conducido a que pierdan su significado algunas palabras clave ya consolidadas, como «sustancia», que ahora puede abarcar «preparados» y «mezclas»; y que se considere que estas dos últimas palabras significan lo mismo, cuando no era así en la Directiva general sobre preparados; y aún no se ha realizado ningún esfuerzo para confirmar que los términos –tanto en inglés como en algunas otras lenguas de la UE– «producto químico» (como sustantivo), «sustancia química» y «sustancia» sean

sinónimos en la legislación de la UE, pese a los distintos usos y significados atribuidos. Para algunos puede resultar necesario explicar que no existen sustancias «no químicas». Además, las referencias a «factores M» o «frases de R&S» solo tienen sentido en una lengua y pueden presentar problemas a la hora de traducirlas a otras lenguas.

4.7 Por lo tanto, como se ha sugerido anteriormente, se ha desaprovechado esta oportunidad para elaborar un glosario de términos clave en todas las lenguas de la UE, que es indispensable cuando la legislación se traslada a nuevos ámbitos que afectan al mismo grupo de productos –por ejemplo, para limitar la disponibilidad a los terroristas y evitar que puedan utilizarlos como precursores de explosivos– y a la hora de abordar una legislación horizontal y vertical que se solapa e interactúa, como en el caso de REACH, las emisiones industriales, la calidad del agua y los RAEE, con legislación específica para productos como solventes, detergentes, cosméticos, aerosoles, fertilizantes y pesticidas.

4.8 Algo similar puede decirse con respecto al proceso propuesto para modificar los anexos, que básicamente sirven para aumentar o reducir el número de productos y, por lo tanto, de emplazamientos sujetos a esta legislación, actuando la Comisión por sí sola mediante «actos delegados». Serían necesarias a este efecto directrices claras por escrito, aceptables para todas las partes afectadas, que aún no se han desarrollado. Los fundamentos científicos de estas decisiones deben establecerse detalladamente, y todos los procedimientos acordados previamente deben supervisarse de cerca. En caso de recusación por el Parlamento Europeo o por el Consejo, debería ser obligatoria una revisión completa por las demás instituciones y órganos consultivos de la UE. También debería preverse la presentación de objeciones por los distintos Estados miembros u otras partes afectadas.

4.9 Esto es también relevante para el ámbito de aplicación de la propuesta. La Directiva Seveso II es aplicable a unos 10 000 establecimientos enumerados en toda la UE, de los que alrededor de la mitad también están cubiertos por la recién adoptada Directiva sobre emisiones industriales, que sustituye a la PCIC y que cubrirá a más de 50 000 establecimientos en total. Los denominados «establecimientos Seveso» incluyen la fabricación de productos químicos, el refinado de petróleo, la fabricación de productos de consumo y otros productos derivados, así como algunas instalaciones de procesamiento de residuos. Las autoridades competentes de los Estados miembros parecen estar de acuerdo en que las definiciones existentes abarcan razonablemente bien todos los emplazamientos donde existe la posibilidad de que ocurra un accidente grave. Se enumeran sin duda todos los establecimientos importantes. Cualquier aumento del nivel de las clasificaciones de los productos para cumplir los requisitos del SGA, sin cambiar los peligros subyacentes reales, solo servirá para añadir establecimientos más pequeños, con unos riesgos reales cada vez más reducidos, o para aumentar, con escasa justificación, el número de establecimientos clasificados como de mayor riesgo. Existen preocupaciones específicas en el caso de las materias primas para los detergentes, donde, debido a modificaciones en la definición, podría añadirse un número importante de establecimientos de nivel inferior. Dado que, según las estadísticas de la Comisión, los 5 500 establecimientos de nivel inferior solo representan entre 5 y 10 accidentes comunicados cada año, no parece que este sea un ámbito prioritario para seguir centrando en él la atención reguladora. En

efecto, el hecho de que en los establecimientos Seveso de nivel inferior la probabilidad de que ocurra un accidente con obligación de información es de uno cada 500-1 000 años (o, en el caso de los establecimientos Seveso de nivel superior, un accidente cada 100-200 años) sugiere que existen mayores riesgos personales en el hogar o en el camino al trabajo –aunque estos últimos, por supuesto, rara vez tiene repercusiones importantes en otras personas o son tratados como graves por los reguladores o el público en general–. Garantizar el conocimiento y el cumplimiento de la ley por las pymes responsables, así como la inspección periódica de los establecimientos por las autoridades competentes, compensa cada vez menos. En una época de recortes presupuestarios y restricciones de personal, esto podría aumentar la probabilidad de que ocurran accidentes graves en otros lugares.

4.10 Por lo tanto, el CESE exige firmemente que las Directivas mantengan su objetivo original de evitar o reducir al mínimo los efectos de los riesgos de accidentes graves tal y como están definidos. Debería resistirse toda decisión encaminada a diluir este efecto, ya sea simplemente mediante la introducción de nuevos SGA para CLP, o con la introducción de cambios en los sistemas de información a nivel local y de la UE. Esto requiere que se estudien cuidadosamente no solo los nuevos límites de clasificación, sino también los umbrales para las cantidades de productos almacenados. En caso de incluirse las mercancías ya envasadas en cantidades más pequeñas para su venta al por menor o de que la posibilidad de incendio o explosión sea escasa, disminuye mucho el riesgo de que se produzca un accidente importante, tal y como está definido.

4.11 El CESE señala asimismo que esta propuesta excluye expresamente, y con razón, accidentes como la reciente explosión acontecida en una plataforma petrolífera del Golfo de México, que puede exigir nueva legislación en esta materia, y, a un nivel más local, la fuga de «lodo rojo» en Hungría, que al menos teóricamente estaba cubierta por la Directiva de 2006 sobre residuos mineros. Por supuesto, es fundamental la aplicación e inspección adecuadas a nivel nacional, con independencia de la legislación vigente en la UE.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE observa que muchas de las Directivas citadas incluyen requisitos de notificación para los fabricantes y los Estados miembros con plazos diferentes. Aumentar la frecuencia y el detalle de la notificación en este apartado sin que existan pruebas claras de sus efectos positivos representa una carga mayor para todos los interesados. La acumulación centralizada de datos, en Bruselas o en otro lugar, agrava los problemas relacionados con el mantenimiento de la calidad y la confidencialidad de los datos.

5.2 Esto es también relevante para el nuevo requisito de que los «establecimientos» faciliten detalles de sus «vecinos» a fin de evitar «efectos dominó» en emplazamientos adyacentes, con independencia de que estén o no cubiertos por esta legislación. No está claro cómo puede abordarse esto en virtud de la legislación de la UE sobre competencia. No obstante, es sin duda relevante para el desarrollo de planes de respuesta a emergencias locales y, en este contexto, cuenta con el pleno apoyo del CESE.

5.3 El requisito de que los industriales elaboren informes en los que se demuestre la presencia de una «cultura de la seguridad» es consecuencia de accidentes como los producidos en los EE.UU en la catástrofe de la lanzadera espacial y, más recientemente, los accidentes graves de Texas y el Golfo de México, donde se señaló en informes elaborados a posteriori que no existía dicha cultura. No obstante, estas son observaciones de carácter subjetivo difíciles de evaluar o cuantificar. Facilitar evaluaciones periódicas y significativas por anticipado generaría problemas a las autoridades competentes de la mayoría de los Estados miembros, con su personal actual. Por lo tanto, esta propuesta fue rechazada en una reunión de expertos en seguridad celebrada en Ispra en 2010, y no está claro el motivo por el que ha vuelto a introducirse en la actual propuesta.

5.4 En general, el CESE preferiría que los requisitos de información se mantuviesen en un nivel realista, sensato, comparable y aplicable en todos los Estados miembros, y que se hiciesen todos los esfuerzos posibles para intercambiar las buenas prácticas a través de las fronteras. El CESE lamenta, en particular, que las secciones relativas a las «lecciones aprendidas» de los 745 informes en línea actualmente disponibles en la base de datos eMARS estén por lo general en blanco y que el resto de las casillas proporcionen escasa información útil, pese a que se ofrecen al público en general, así como a los expertos en seguridad, como una fuente clave de datos relevantes. Parece ser que no se han recabado de manera sistemática algunos datos, como por ejemplo los relativos a la distribución de accidentes entre los establecimientos de nivel superior e inferior, lo que ha dificultado evaluar la eficacia de los distintos componentes de la legislación y de las acciones necesarias a nivel nacional. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente las acciones de la Comisión encaminadas a acordar nuevas normas de información con los Estados miembros y confía en que se asignarán recursos suficientes para que el sistema siga respondiendo a su objetivo original.

5.5 El CESE también se pregunta por qué los requisitos de información para los dos niveles de operadores, definidos por las cantidades y las clasificaciones de riesgo de las sustancias producidas, utilizadas o almacenadas in situ, difieren en relación con la necesidad de una política de prevención de accidentes graves (PPAG) y los consiguientes sistema de gestión de la seguridad (SGS) e informe de seguridad. Dado que la primera (PPAG) tiene un valor escaso sin la segunda (SGS), el CESE considera que este requisito debería ser también aplicable a todos los establecimientos enumerados en la Directiva. No obstante, los requisitos específicos para los establecimientos de nivel inferior deberían adaptarse mejor al riesgo mucho más reducido de que ocurra realmente un accidente grave.

5.6 El CESE observa que se han ampliado de manera importante las propuestas relativas al suministro de información al público, aunque no siempre está claro por qué se hace. En un párrafo se identifica específicamente a «escuelas y hospitales», pero no queda claro si se han definido a efectos educativos, como establecimientos que emplean o contienen a un número elevado de personas que requieren planes de evacuación y formación específicos, o como recursos clave en caso de una emergencia. Esto debería aclararse para que los interesados puedan tomar las medidas adecuadas.

5.7 En todos esos casos, el requisito debería consistir en que la información facilitada sea relevante, comprensible y oportuna para un fin particular. El soporte electrónico servirá a algunos sectores de la comunidad, pero no a otros. Durante muchos años seguirá requiriéndose información impresa. En los planes para tratar urgencias específicas podrían explorarse a nivel local nuevas formas de comunicación, como el uso de mensajes electrónicos para destinatarios específicos, redes sociales e incluso Twitter®.

5.8 Por último, la Comisión incluye un nuevo artículo destinado a garantizar la «justicia en materia de medio ambiente», concepto que surgió en Estados Unidos en la década de 1980 tomando como base el movimiento a favor de los derechos civiles desarrollado veinte años antes, donde se interrelacionan estrechamente el color, la pobreza y la falta de derechos civiles, y, por lo tanto, una ausencia obvia de «justicia». Los mismos principios se incorporaron en el Convenio de Aarhus de 1998. En 2006 se adoptó un Reglamento por el que se establecían las obligaciones de las instituciones de la UE. El correspondiente Dictamen del CESE, publicado en el DO C 117, p. 52, de 30 de abril de 2004, apoyaba la propuesta, pero expresaba preocupación por el carácter limitado de la definición de «organizaciones

que trabajen en favor de la protección del medio ambiente», cuando «otras organizaciones no lucrativas, tales como sindicatos, organizaciones de economía social y socioprofesionales, de consumidores, etc., están haciendo un importante trabajo medioambiental a nivel local, regional, nacional y europeo». Este punto sigue siendo válido en la actualidad, cuando todos los componentes de la sociedad civil organizada participan adecuadamente en la elaboración de opiniones fundadas sobre las cuestiones relevantes para esta legislación y garantizan una protección adecuada de la salud y la seguridad de los trabajadores y de los ciudadanos que los rodean en caso de producirse realmente un accidente grave. Según los informes en línea de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento de 2006, las más bien escasas solicitudes de información registradas han sido en apoyo de campañas paneuropeas en curso, más que sobre problemas de establecimientos específicos. Por lo tanto, no está claro por qué se ha añadido aquí este requisito particular, en lugar de, por ejemplo, propuestas destinadas a intercambiar, reconocer y recompensar las buenas prácticas. Este es un ámbito en el que la UE lleva un retraso importante con respecto a Estados Unidos, y en el que podrían lograrse beneficios reales en la seguridad de los procesos y del personal, de acuerdo con los objetivos declarados de esta propuesta.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
