

Análise FGE

Vertedura no mar de granulados: lexislación europea aplicable

En resposta ao vertido de *pellets* que tivo lugar o pasado mes de decembro e que afectou á costa galega, este documento analiza os dous expedientes legislativos que se están debatendo no marco europeo en relación cos accidentes que derivan en vertidos marítimos.

Data de publicación: xaneiro de 2024

Contacto: bruselas@fundaciongaliciaeuropa.eu

1. Introducción

No seu camiño ao porto neerlandés de Rotterdam, o buque Toconao, de bandeira liberiana, perdeu o pasado 8 de decembro seis contedores de carga a 80 km de Viana do Castelo (Portugal). Estímase que **o buque verteu máis de mil sacos de 25 quilos de granulados** (unhas 26,2 toneladas), que poucos días despois comezaron a chegar ás praias galegas, así como ao resto da costa norte española.

A FGE analiza a continuación **dous expedientes legislativos que están a debate a nivel europeo** en relación con este tipo de accidentes: o relativo á contaminación mariña orixinada por buques, dentro do paquete legislativo que revisa a normativa en materia de seguridade marítima, e a nova proposta de regulamento sobre prevención das perdas de granulados para reducir a contaminación por microplásticos.

2. Verteduras contaminantes no mar

No marco do **paquete legislativo** sobre seguridade marítima saído á luz en xuño de 2023, pódese atopar a proposta¹ relativa ao control do cumprimento das normas internacionais sobre a contaminación por buques, que actualiza a **Directiva 2005/35/CE**, a cal **regula as sancións aplicables ás descargas ilegais de hidrocarburos e sustancias líquidas nocivas dos buques no mar**.

Unha descarga ilegal é **aquela procedente dun buque que non cumpre as normas** correspondentes da Organización Marítima Internacional (OMI), ou o que é o mesmo, as **establecidas no Convenio Marpol 73/78**². Dende a adopción da Directiva 2005/35/CE, introducíronse modificacións importantes neste convenio que derivan en normas e prohibicións máis estritas en relación coas descargas de sustancias no mar, polo que o obxectivo da proposta de modificación é **ampliar o seu ámbito de aplicación mediante a transposición destas normas internacionais xa adoptadas**.

Debido a isto, a proposta de modificación abarca unha **gama máis ampla de sustancias contaminantes**, de xeito que ás xa cubertas (hidrocarburos e sustancias nocivas líquidas transportadas a granel), engádense as sustancias prexudiciais transportadas en vultos, as augas sucias dos buques, o lixo dos buques e os residuos dos sistemas de depuración dos gases de escape.

Na OMI estanse debatendo novas cuestións medioambientais en relación co transporte marítimo internacional que contamina a auga e o aire. Entre elas

¹ **Proposta de directiva** pola que se modifica a Directiva 2005/35/CE, relativa á contaminación procedente de buques e á introdución de sancións, incluídas as penas, para as infraccións de contaminación.

² **Convenio Internacional** para Previr a Contaminación por Buques (1973) e o seu Protocolo de 1978, na súa versión actualizada. A día de hoxe non existe un texto actualizado e completo do Convenio Marpol 73/78 que sexa proporcionado pola OMI.

figuran os contaminantes da auga procedentes do lixo plástico mariño, como os envases e os granulados de plástico que se depositan no mar, así como os contaminantes atmosféricos. Estes debates poden derivar nunha **modificación do Convenio Marpol 73/78, polo que a proposta da Comisión engade unha cláusula de revisión** (artigo 12 bis) que terá en conta calquera cambio nas normas internacionais para a prevención da contaminación por buques que deban cumprirse no marco deste convenio.

2.1 Próximos pasos

A finais de 2023, Parlamento Europeo e Consello adoptaron o seu **Informe e Orientación xeral**, respectivamente. Nesta última, destaca a proposta do Consello, en relación co artigo 12 bis, **de eliminar a referencia específica aos granulados**, así como ás emisións dos buques (óxido de xofre e óxido de nitróxeno); ao carbono negro, ao lixo plástico mariño, aos envases e ao ruído subacuático.

En breves comezarán as negociacións a tres entre o Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión Europea (trílogos), das que saíra o texto definitivo da directiva. A raíz da vertedura do Toconao, **España está tratando de incluír unha emenda que obrigue aos buques a notificar o contido da carga** cando haxa verteduras accidentais de contedores e a incitar que se analice se estas son perigosas para o medio ambiente. Así e todo, é complicado que saia adiante porque España apenas conta con apoios nesta demanda.

Cabe recordar, ademais, que no suposto de que non se chegue a acordo **antes de que se disolva o Parlamento Europeo** a finais de abril, este proceso quedará paralizado ata que comece a nova lexislatura.

3. Contaminación por microplásticos procedente de granulados

O pasado 16 de outubro, a Comisión Europea fixo pública a súa proposta de *regulamento³ relativo á prevención das perdas de granulados para reducir a contaminación por microplásticos*, en consonancia co seu obxectivo de reducir nun 30% os microplásticos vertidos de aquí a 2030⁴. **A perda de granulados constitúe unha das principais fontes de liberación non intencionada de microplásticos na UE** (entre 52 000 e 184 000 toneladas en 2019), de xeito que as medidas contidas na proposta poderían axudar a **reducir estas perdas entre un 54% e un 74%, o**

³ **Proposta de regulamento** relativo á prevención das perdas de granulados para reducir a contaminación por microplásticos.

⁴ **Comunicación** da Comisión Europea. *A senda cara a un planeta san para todos. Plan de Acción da UE: "Contaminación cero para o aire, a auga e o chan"* [COM(2021) 400 final].

que equivale a diminuír nun 6% a cantidade total das verteduras non intencionados de microplásticos.

3.1 Características

A. Ámbito de aplicación

Quedarán suxeitos á aplicación do regulamento:

- Os operadores económicos que interveñen na manipulación de granulados na UE en cantidades superiores a cinco toneladas anuais.
- **Os transportistas da UE e de fóra da UE que transporten granulados na UE.**

A mención ao transporte (dentro e fóra da UE) fai referencia ao emprego de “vehículos de estrada, vagóns de ferrocarril ou **buques de navegación interior**”, polo que o transporte marítimo queda fóra do ámbito de aplicación do regulamento.

B. Obrigas de operadores e transportistas

- Obrigas xerais:
 - Previr perdas de granulados.
 - Facilitar información ás autoridades nacionais sobre a manipulación de granulados que levan a cabo.
- Obrigas relativas á manipulación de granulados:
 - Os operadores económicos deberán elaborar un plan de avaliación de riscos para cada instalación (Anexo I), que será notificado á autoridade competente do Estado membro no que esta se atope xunto cunha declaración responsable (Anexo II).
 - Os transportistas aplicarán as medidas contidas no Anexo III durante as operación de carga e descarga, os desprazamentos e o as operacións de limpeza e mantemento (v.g. limpeza periódica dos compartimentos de carga; reparación das embalaxes danadas; notificación ás autoridades nacionais do Estado membro no que se produciu unha fuga ou vertedura...)
 - Operadores e transportistas aplicarán as medidas sinaladas na seguinte orde de prioridade:

- i. Prevención, co ánimo de evitar fugas⁵ do continente primario.
 - ii. Contención, para asegurar que as fugas non se convertan nunha perda⁶ no medio ambiente.
 - iii. Limpeza, despois dunha fuga ou perda.
- o Operadores e transportistas manterán **rexistros**:
- i. Das medidas adoptadas para cumprir coas obrigas expostas.
 - ii. **Das cantidades de perdas estimadas anualmente e do volume total manipulado de granulados.** Para isto, a Comisión Europea solicitará ás organizacións europeas de normalización que establezan un estándar para proceder con esta estimación. De non ser isto viable, a Comisión establecerá tal metodoloxía mediante un acto de execución.

C. Certificación

Para facilitar os controis de cumprimento das autoridades competentes, os operadores económicos que sexan grandes empresas e as pemes deberán obter - cada tres e catro anos, respectivamente- un **certificado (anexo IV) expedido por un terceiro independente no que se acredite que todas as instalacións nas que se manipularon granulados compren cos requisitos e obrigas** establecidos na proposta de regulamento.

Os operadores económicos que estean rexistrados no "sistema comunitario de xestión e auditoría medioambientais" (**EMAS**) quedan exentos da obriga de certificación, ao considerarse que xa compren coa normativa.

As autoridades competentes elaborarán un rexistro de certificados, que se porá a disposición pública.

D. Indemnizacións

Se se produciu un dano á saúde como resultado dunha infracción do regulamento (total ou parcial), os interesados poderán reclamar e obter unha indemnización das persoas físicas ou xurídicas responsables, e cando proceda, das autoridades competentes.

⁵ Escape puntual de granulados do seu continente primario.

⁶ Escape puntual ou prolongado de granulados ao medio ambiente dende unha instalación, vehículos por estrada, vagóns de ferrocarril ou buques de navegación interior.

E. Control do cumprimento

As autoridades nacionais competentes teñen a responsabilidade de verificar o cumprimento dos requisitos e disposicións do regulamento por parte dos operadores económicos e transportistas, para o que realizarán inspeccións ambientais tendo en conta a información presentada polos certificadores e polos operadores económicos nos seus plans de avaliación de riscos. Cada tres anos, os Estados membros terán que presentar á Comisión Europea un informe sobre a aplicación do regulamento.

F. Entrada en vigor e aplicación

O artigo 3.1 -relativo á obriga xeral de previr perdas de granulados e ás **medidas inmediatas que se deben tomar para limpalas se estas acontecen- será aplicable dende a entrada en vigor** do regulamento, 20 días despois da súa publicación no Diario Oficial da Unión Europea (DOUE). **O resto de disposicións serán aplicables 18 meses despois da entrada en vigor do regulamento.**

3.2 Outra normativa internacional

A proposta é acorde coa Recomendación non vinculante 2021/06⁷ do **Convenio sobre a Protección do Medio Mariño do Nordeste Atlántico (OSPAR)**, que promove estándares de prevención e réximes de certificación para toda a cadea de subministración de plástico.

3.3 Próximos pasos

A proposta seguirá o **recorrido típico do proceso legislativo ordinario**, tendo que ser aprobada por Parlamento Europeo e Consello da UE tras as modificacións pertinentes aportadas por ambas as dúas institucións.

Neste caso, **a proposta foi presentada en outubro nos grupos de traballo do Consello competentes, pero polo de agora non foi sometida a maior discusión.** O **proxecto de informe** do Parlamento Europeo foi presentado o 11 de xaneiro na Comisión de Medio Ambiente, Saúde Pública e Seguridade Alimentaria (ENVI), co ánimo de que sexa aprobado na sesión plenaria que terá lugar a finais de abril. O seu relator é **João Albuquerque** (PT, S&D), quen propón **modificacións relacionadas coa definición de granulado ou cos requisitos aplicables ás pemes, pero tampouco fai referencia á inclusión do transporte marítimo.**

⁷ **OSPAR Recommendation 2021/06 on the reduction of plastic pellet loss into the marine environment.**

4. Análise FGE

O **Convenio Marpol 73/78** correspóndese coa principal norma internacional relativa á prevención da contaminación do medio mariño por buques, pero **o seu contido vese limitado a determinados contaminantes**, polo que existe un debate aberto a novas sustancias. Así, **a OMI está analizando o transporte marítimo de granulados** en contedores de carga e está examinando medidas, tanto voluntarias como obrigatorias, que someterían aos operadores que manipulan granulados a requisitos máis estritos.

O artigo 4 do Convenio Marpol 73/78 establece expresamente que a transgresión deste marco normativo, independentemente do lugar no que se atope o buque, estará prohibida e será sancionada, ben pola lexislación do Estado de pavillón, ben pola lexislación do Estado ribeirán.

Neste sentido, e en base á súa competencia na loita contra a contaminación mariña⁸, a UE incorpora ao seu ordenamento xurídico as actualizacións deste convenio mediante a proposta de modificación da **Directiva 2005/35/CE, co ánimo de velar que os responsables das descargas ilegais de sustancias contaminantes estean suxeitos a sancións**. Existe a posibilidade de que **no futuro a contaminación por granulados quede comprendida no ámbito de aplicación desta directiva, sempre que exista unha incorporación previa ao Convenio Marpol 73/78 e que a Comisión Europea o considere pertinente**.

Tendo en conta as súas competencias en materia medioambiental⁹ e os compromisos medioambientais adquiridos ao longo dos últimos anos, **a Comisión Europea propuxo unha normativa específica, baixo a forma xurídica de regulamento, sobre a contaminación de granulados**, a cal impón unha serie de obrigas aos operadores económicos e aos transportistas (v.g. limpeza despois dunha fuga ou perda). Porén, esta proposta **non comprende o transporte marítimo dentro do seu ámbito de aplicación, polo que, mesmo no suposto de que tal normativa xa tivera entrado en vigor, non se podería ter aplicado á contaminación producida nas costas galegas**.

Ambas propostas legislativas son obxecto do proceso de negociación levado a cabo polos colexisladores, polo que aínda cabe avogar pola súa modificación, tendo sempre en conta a normativa en vigor, xa sexa internacional ou da UE. Neste sentido, poderíase impulsar ao mantemento das referencias específicas aos

⁸ O título VI (artigos 90 a 100) do TFUE establece a prerrogativa da UE de adoptar disposicións para a política común de transportes, o que lle confire á UE o dereito a actuar en relación coa contaminación procedente de buques. O artigo 100.2 TFUE permite que o lexislador europeo estableza disposicións apropiadas para a navegación marítima. Segundo o artigo 91.1.a) TFUE, a UE ten competencia no ámbito dos transportes para establecer normas comúns aplicables aos transportes internacionais.

⁹ Artigo 192.1 TFUE.

granulados, no caso da proposta de modificación da Directiva 2005/35/CE, **así como a incorporación do transporte marítimo**, no caso da proposta de regulamento relativo á prevención das perdas de granulados.