

Análisis FGE

Vertido en el mar de granza: legislación europea aplicable

En respuesta al vertido de pellets que tuvo lugar el pasado mes de diciembre y que afectó a la costa gallega, este documento analiza los dos expedientes legislativos que se están debatiendo en el marco europeo en relación con los accidentes que derivan en vertidos marítimos.

Fecha de publicación: enero de 2024

Contacto: bruselas@fundaciongaliciaeuropa.eu

1. Introducción

En su camino al puerto neerlandés de Rotterdam, el buque Toconao, de bandera liberiana, perdió el pasado 8 de diciembre de 2023 seis containers de carga a 80 km de Viana del Castelo (Portugal). Se estima que **el buque vertió más de mil sacos de 25 kilos de granza** (unas 26,2 toneladas), que pocos días después comenzaron a llegar a las playas gallegas, así como al resto de la costa norte española.

La FGE analiza a continuación **dos expedientes legislativos que están a debate a nivel europeo** en relación con este tipo de accidentes: el relativo a la contaminación marina originada por buques, dentro del paquete legislativo que revisa la normativa en materia de seguridad marítima, y la nueva propuesta de reglamento sobre prevención de las pérdidas de granza para reducir la contaminación por microplásticos.

2. Vertidos contaminantes en el mar

En el marco del [paquete legislativo](#) sobre seguridad marítima salido a la luz en junio de 2023, se puede encontrar la propuesta¹ relativa al control del cumplimiento de las normas internacionales sobre la contaminación por buques, que actualiza la Directiva [2005/35/CE](#), la cuál **regula las sanciones aplicables a las descargas ilegales de hidrocarburos y sustancias líquidas nocivas de los buques en el mar**.

Una descarga ilegal es **aquella procedente de un buque que no cumple las normas** correspondientes de la Organización Marítima Internacional (OMI), o lo que es lo mismo, las **establecidas en el Convenio Marpol 73/78**². Desde la adopción de la Directiva 2005/35/CE, se introdujeron modificaciones importantes en este convenio que derivan en normas y prohibiciones más estrictas en relación con las descargas de sustancias en el mar, por lo que el objetivo de la propuesta de modificación es **ampliar su ámbito de aplicación mediante la transposición de estas normas internacionales ya adoptadas**.

Debido a esto, la propuesta de modificación abarca una **gama más amplia de sustancias contaminantes**, de manera que a las ya cubiertas (hidrocarburos y sustancias nocivas líquidas transportadas a granel), se añaden las sustancias perjudiciales transportadas en bultos, las aguas sucias de los buques, la basura de los buques y los residuos de los sistemas de depuración de los gases de escape.

¹ **Propuesta de directiva** por la que se modifica la Directiva 2005/35/CE, relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones, incluidas las penitenciarias, para las infracciones de contaminación.

² **Convenio Internacional** para Prevenir la Contaminación por Buques (1973) y su Protocolo de 1978, en su versión actualizada. A día de hoy no existe un texto actualizado y completo del Convenio Marpol 73/78 que sea proporcionado por la OMI.

En la OMI se están debatiendo nuevas cuestiones medioambientales en relación con el transporte marítimo internacional que contamina el agua y el aire. Entre ellas figuran los contaminantes del agua procedentes de la basura plástica marina, como los envases y la granza de plástico que se depositan en el mar, así como los contaminantes atmosféricos. Estos debates pueden derivar en una **modificación del Convenio Marpol 73/78, por lo que la propuesta de la Comisión añade una cláusula de revisión** (artículo 12 bis) que tendrá en cuenta cualquier cambio en las normas internacionales para la prevención de la contaminación por buques que deban cumplirse en el marco de este convenio.

2.1 Próximos pasos

A finales de 2023, Parlamento Europeo y Consejo adoptaron su [Informe y Orientación general](#), respectivamente. En esta última, destaca la propuesta del Consejo, en relación con el artículo 12 bis, **de eliminar la referencia específica a la granza**, así como a las emisiones de los buques (óxido de azufre y óxido de nitrógeno); al carbono negro, a la basura plástica marina, a los envases y al ruido subacuático.

En breves comenzarán las negociaciones a tres entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea (trólogos), de las que saldrá el texto definitivo de la directiva. A raíz del vertido del Toconao, **España está tratando de incluir una enmienda que obligue a los buques a notificar el contenido de la carga** cuando haya vertidos accidentales de containers y a incitar que si analice si estas son peligrosas para el medio ambiente. De igual manera, es complicado que salga adelante porque España apenas cuenta con apoyos en esta demanda.

Cabe recordar, además, que en el supuesto de que no se llegue a acuerdo **antes de que se disuelva el Parlamento Europeo** a finales de abril, este proceso quedará paralizado hasta que comience la noticia legislativa.

3. Contaminación por microplásticos procedente de granza

El pasado 16 de octubre, la Comisión Europea hizo pública su propuesta de reglamento ³ *relativo a la prevención de las pérdidas de granza para reducir la contaminación por microplásticos*, en consonancia con su objetivo de reducir en un 30% los microplásticos vertidos de aquí a 2030⁴. **La pérdida de granza constituye**

³ [Propuesta de reglamento](#) relativo a la prevención de las pérdidas de granza para reducir la contaminación por microplásticos.

⁴ [Comunicación](#) de la Comisión Europea. *La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: "Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo"* [COM(2021) 400 final].

un de las principales fuentes de liberación no intencionada de microplásticos en la UE (entre 52 000 y 184 000 toneladas en 2019), de manera que las medidas contenidas en la propuesta podrían ayudar a reducir **estas pérdidas entre un 54% y un 74%, lo que equivale a disminuir en un 6% la cantidad total de los vertidos no intencionados** de microplásticos.

3.1 Características

A. Ámbito de aplicación

Quedarán sujetos a la aplicación del reglamento:

- Los operadores económicos que intervienen en la manipulación de granza en la UE en cantidades superiores a cinco toneladas anuales.
- **Los transportistas de la UE y de fuera de la UE que transporten granza en la UE.**

La mención al transporte (dentro y fuera de la UE) hace referencia al empleo de “vehículos de carretera, vagones de ferrocarril o buques **de navegación interior**”, **por lo que el transporte marítimo queda fuera del ámbito de aplicación del reglamento.**

B. Deberes de operadores y transportistas

- Deberes generales:
 - Prevenir pérdidas de granza.
 - Facilitar información a las autoridades nacionales sobre la manipulación de granza que llevan a cabo.
- Deberes relativos a la manipulación de granza:
 - Los operadores económicos deberán elaborar un plan de evaluación de riesgos para cada instalación (Anexo I), que será notificado a la autoridad competente del Estado miembro en el que esta se encuentre junto con una declaración responsable (Anexo II).
 - Los transportistas aplicarán las medidas contenidas en el Anexo III durante las operaciones de carga y descarga, los desplazamientos y las operaciones de limpieza y mantenimiento (v.g. limpieza periódica de los compartimentos de carga; reparación de los embalajes dañados; notificación a las autoridades nacionales del Estado miembro en el que si produjo una fuga o vertido...)
 - Operadores y transportistas aplicarán las medidas señaladas en el siguiente orden de prioridad:

- i. Prevención, con el ánimo de evitar fugas⁵ del continente primario.
 - ii. Contención, para asegurar que las fugas no se conviertan en una pérdida⁶ en el medio ambiente.
 - iii. Limpieza, después de una fuga o pérdida.
- o Operadores y transportistas mantendrán **registros**:
 - i. De las medidas adoptadas para cumplir con los deberes expuestos.
 - ii. **De las cantidades de pérdidas estimadas anualmente y del volumen total manipulado de granza.** Para esto, la Comisión Europea solicitará a las organizaciones europeas de normalización que establezcan un estándar para proceder con esta estimación. De no ser viable, la Comisión establecerá tal metodología mediante un acto de ejecución.

C. Certificación

Para facilitar los controles de cumplimiento de las autoridades competentes, los operadores económicos que sean grandes empresas y las pymes deberán obtener -cada tres y cuatro años, respectivamente- un **certificado (anexo IV) expedido por un tercero independiente en el que se acredite que todas las instalaciones en las que si manipularon granza cumplen con los requisitos y deberes establecidos en la propuesta de reglamento.**

Los operadores económicos que estén registrados en el "sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales" ([EMAS](#)) quedan exentos del deber de certificación, al considerarse que ya cumplen con la normativa.

Las autoridades competentes elaborarán un registro de certificados, que se pondrá a disposición pública.

D. Indemnizaciones

Si se produjo un daño a la salud como resultado de una infracción del reglamento (total o parcial), los interesados podrán reclamar y obtener una indemnización de las personas físicas o jurídicas responsables, y cuando proceda, de las autoridades competentes.

⁵ Escape puntual de granza de su continente primario.

⁶ Escape puntual o prolongado de granza al medio ambiente desde un instalación, vehículos por carretera, vagones de ferrocarril o buques de navegación interior.

E. Control del cumplimiento

Las autoridades nacionales competentes tienen la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los requisitos y disposiciones del reglamento por parte de los operadores económicos y transportistas, para lo cual realizarán inspecciones ambientales teniendo en cuenta la información presentada por los certificadores y por los operadores económicos en sus planes de evaluación de riesgos. Cada tres años, los Estados miembros tendrán que presentar a la Comisión Europea un informe sobre la aplicación del reglamento.

F. Entrada en vigor y aplicación

El artículo 3.1 -relativo al deber general de prevenir pérdidas de granza y a las **medidas inmediatas que si deben tomar para limpiarlas si estas tienen lugar será aplicable desde la entrada en vigor** del reglamento, 20 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). **El resto de las disposiciones serán aplicables 18 meses después de la entrada en vigor del reglamento.**

3.2 Otra normativa internacional

La propuesta es acorde con la Recomendación no vinculante 2021/06⁷ del **Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)**, que promueve estándares de prevención y regímenes de certificación para toda la cadena de suministro de plástico.

3.3 Próximos pasos

La propuesta seguirá el **recorrido típico del proceso legislativo común**, teniendo que ser aprobada por Parlamento Europeo y Consejo de la UE tras las modificaciones pertinentes aportadas por ambas instituciones.

En este caso, **la propuesta fue presentada en octubre en los grupos de trabajo del Consejo competentes, pero por ahora no fue sometida a mayor discusión.** El **proyecto de informe** del Parlamento Europeo fue presentado el 11 de enero en la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), con el ánimo de que sea aprobado en la sesión plenaria que tendrá lugar a finales de abril. Su ponente es **João Albuquerque** (PT, S&D), quien propone **modificaciones**

⁷ [OSPAR Recommendation 2021/06 on the reduction of plastic pellet loss into the marine environment.](#)

relacionadas con la definición de granza o con los requisitos aplicables a las pymes, pero tampoco hace referencia a la inclusión del transporte marítimo.

4. Análisis FGE

El **Convenio Marpol 73/78** se corresponde con la principal norma internacional relativa a la prevención de la contaminación del medio marino por buques, pero **su contenido se ve limitado a determinados contaminantes**, por lo que existe un debate abierto a nuevas sustancias. Así, **la OMI está analizando el transporte marítimo de granza** en containers de carga y está examinando medidas, tanto voluntarias como obligatorias, que someterían a los operadores que manipulan granza a requisitos más estrictos.

El artículo 4 del Convenio Marpol 73/78 establece expresamente que la transgresión de este marco normativo, independientemente del lugar en el que se encuentre el buque, estará prohibida y será sancionada, bien por la legislación del Estado de pabellón, bien por la legislación del Estado costero.

En este sentido, y en base a su competencia en la lucha contra la contaminación marina⁸, la UE incorpora a su ordenamiento jurídico las actualizaciones de este convenio mediante la propuesta de modificación de la **Directiva 2005/35/CE, con el ánimo de velar que los responsables de las descargas ilegales de sustancias contaminantes estén sujetos a sanciones**. Existe la posibilidad de que **en el futuro la contaminación por granza quede comprendida en el ámbito de aplicación de esta directiva, siempre que exista una incorporación previa al Convenio Marpol 73/78 y que la Comisión Europea lo considere pertinente**.

Teniendo en cuenta sus competencias en materia medioambiental⁹ y los compromisos medioambientales adquiridos a lo largo de los últimos años, **la Comisión Europea propuso una normativa específica, bajo la forma jurídica de reglamento, sobre la contaminación de granza**, la cual impone una serie de deberes a los operadores económicos y a los transportistas (v.g. limpieza después de una fuga o pérdida). Sin embargo, esta propuesta **no comprende el transporte marítimo dentro de su ámbito de aplicación, por lo que, mismo en el supuesto de que tal normativa ya hubiera entrado en vigor, no se podría haber aplicado a la contaminación producida en las costas gallegas**.

⁸ El título VI (artículos 90 a 100) del TFUE establece la prerrogativa de la UE de adoptar disposiciones para la política común de transportes, lo que le confiere a la UE el derecho a actuar en relación con la contaminación procedente de buques. El artículo 100.2 TFUE permite que el legislador europeo establezca disposiciones apropiadas para la navegación marítima. Según el artículo 91.1.a) TFUE, la UE tiene competencia en el ámbito de los transportes para establecer normas comunes aplicables a los transportes internacionales.

⁹ Artículo 192.1 TFUE.

Ambas propuestas legislativas son objeto del proceso de negociación llevado a cabo por los colegisladores, por lo que aún cabe abogar por su modificación, teniendo siempre en cuenta la normativa en vigor, ya sea internacional o de la UE. En este sentido, se podría **impulsar al mantenimiento de las referencias específicas a la granza,** en el caso de la propuesta de modificación de la Directiva 2005/35/CE, **así como la incorporación del transporte marítimo,** en el caso de la propuesta de reglamento relativo a la prevención de las pérdidas de granza.