Natura 2000: Una guía para la guía

Comentarios de la industria al Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la extracción de minerales no energéticos y Natura 2000

related to:

NATURA 2000

euromines

Asociación Europea de las Industrias Mineras de Minerales de Metal e Industriales

Esta «Guía para la guía» forma parte del kit de herramientas sobre biodiversidad bajo patrocinio de Euromines. En concreto, y según se explica a continuación, revisa las cuatro secciones del Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la extracción de minerales no energéticos y Natura 2000.

Impactos potenciales de las actividades de extracción de minerales no energéticos sobre la flora y la fauna

Este capítulo presenta la preocupación del público sobre los posibles impactos de la industria extractiva en la biodiversidad. Aclara que el documento de Orientación sobre la Comisión Europea describe los peores escenarios que pasarían a considerarse ilegales en el marco legal de la UE y que, por tanto, son los menos probables en la práctica.

Los puntos concretos tratados incluyen las definiciones de «integridad del espacio», «pérdida del hábitat» y «efecto significativo».

La importancia de la planificación estratégica

Esta sección destaca la importancia para los gobiernos europeos de contar con un marco nacional consolidado o un plan estratégico para el uso del suelo elaborado a partir de datos geológicos, entre otros recursos. Las empresas de extracción de minerales no deberían tener la responsabilidad de resolver cuestiones de política nacional que escapan a su capacidad de ejecución o control.

Artículo 6.3: realización de una evaluación adecuada de los planes y proyectos de acuerdo con la directiva sobre hábitats

Una evaluación adecuada es uno de los tres principales pasos que deben completarse conforme al artículo 6.3 y 6.4 de la Directiva sobre hábitats de la UE. Los otros dos pasos son la determinación de la necesidad de una evaluación inicial (screening) y las excepciones. En conjunto tienen como objetivo exponer los riesgos generales que se deben controlar en un proyecto de extracción minera a la vista de los objetivos de conservación de los espacios Natura 2000.

Esta sección se centra en algunos malentendidos de uso extendido para retrasar indebidamente el desarrollo de los proyectos de extracción de minerales; es decir, las definiciones del alcance y la finalidad de una evaluación adecuada conforme al artículo 6§3 de la Directiva sobre hábitats.

En concreto, se distingue entre «evaluación del impacto» y «evaluación adecuada»; entre los objetivos de conservación diferentes de los Estados miembros y las empresas de extracción; y entre el concepto de coherencia ecológica y conectividad de los hábitats.

Algunas actividades extractivas y sus relaciones con las disposiciones del artículo 6.3 Y 6.4

Por último, este capítulo se centra en algunas prácticas que las empresas de extracción usan para mitigar sus impactos en la biodiversidad; p. ej.: rehabilitación progresiva, compensaciones de biodiversidad y medidas de mejora del espacio.

En concreto, se distingue entre rehabilitación de los espacios de extracción actuales y la restauración de espacios deteriorados; entre mitigación y compensación; y entre medidas de mejora del espacio (Site Enhancement Measures, SEM) y compensaciones de biodiversidad.

Introducción 2

Alcance de esta «Guía para la guía» 3

Impactos potenciales de las actividades de extracción de minerales no energéticos sobre la flora y la fauna 4

La importancia de la planificación estratégica 5

Artículo 6.3: realización de una evaluación adecuada de los planes y proyectos de acuerdo con la directiva sobre hábitats 7

Algunas actividades extractivas de minerales y sus relaciones con las disposiciones del artículo 6.3 y 6.4 10

Referencias 16

Introducción

La finalidad del Documento de orientación de la Comisión Europea sobre extracción de minerales no energéticos y Natura 2000 es atender a cuestiones que son responsabilidad de la Comisión Europea. Sin embargo, la industria extractiva opera conforme a sus propias directrices de prevención de pérdida de la biodiversidad en todas las áreas. Algunas de estas directrices van más allá del alcance de los requisitos particulares de las Directivas de Aves y Hábitats de la UE, pero no responden a ellos.

Esta «Guía para la guía» forma parte del kit de herramientas sobre biodiversidad bajo patrocinio de Euromines, que se compone de documentos ya existentes. Su finalidad es ayudar a las empresas a interpretar el Documento de orientación de la Comisión Europea y a revisarlo con las autoridades competentes. Servirá como material de referencia para complementar el Documento de orientación de la Comisión Europea. El kit aborda una mayor selección de cuestiones relativas a los impactos de la industria extractiva en la biodiversidad:

Tema pendiente	Recurso de la industria
Evaluación del impacto medioambiental	Documento de orientación de la Comisión Europea
Cumplimiento	«Guía para la guía» de Euromines
Conservación más allá de los requisitos legales	Guía de buenas prácticas de ICMM
Consulta a las partes interesadas	
Control y garantías	P. ej.: Guideline to Promotion of Biodiversity at the Mineral Extraction Sites of HeidelbergCement (Directrices para la promoción de la biodiversidad en emplazamientos de extracción minera de HeidelbergCement)
Códigos de conducta	Suplemento GRI del Sector de Minería y Metales Marco de desarrollo sostenible de ICMM
Prácticas de las PYME	Directrices para el trabajo de exploración de la asociación sueca de productores de metal, minerales y minas

Desde 2003, las Directrices para el desarrollo sostenible de la industria extractiva europea de Euromines llevan incluyendo el compromiso de «Promocionar la conservación de la biodiversidad y los enfoques integrados para la planificación del uso del suelo»[1]. Euromines es un miembro activo del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) y ha contribuido directamente al desarrollo de la publicación de referencia ICMM Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity (2006) (Pautas de buena práctica para minería y biodiversidad). En 2009, Euromines también produjo un libro de 101 ejemplos de cierres aconsejados de minas en colaboración con la Post-Mining Alliance[2].

Euromines tiene una actitud proactiva en favor de una mayor claridad, transparencia, coherencia y rigurosidad en los procesos de gestión de áreas del suelo como parte de la red Natura 2000. La estrategia para Europa 2020, la Iniciativa de las materias primas de la UE[3] (RMI) y el Documento de orientación de la Comisión Europea deberían usarse para subrayar la necesidad de promover una mayor inversión en los activos naturales de la UE.

En muchos Estados miembros, el proceso de designación de los espacios Natura 2000 se realizó de forma apresurada, sin tener en consideración otros usos del suelo y con mayor atención a la cantidad que a la calidad. Por tanto, no siempre habrá una demostración fáctica del valor de la biodiversidad de los espacios Natura 2000, lo que ocasiona problemas relacionados con el acceso al suelo, la planificación mineral y la evaluación medioambiental en el sector extractivo.

Lamentablemente, los documentos de orientación de la Comisión Europea no aportan necesariamente la certeza legal que las empresas extractivas necesitan para justificar proyectos de exploración costosos, estudios de base y evaluaciones de impacto. En este contexto, podría ser necesario integrar a posteriori elementos del Documento de orientación de la Comisión Europea en las legislaciones provinciales o nacionales.

1 Acceda a las Directrices para el desarrollo sostenible en http://www.euromines.org/who_is_euro_sdi.html
2 http://www.edenproject.com/shop/101-Things-To-Do-With-A-Hole-In-The-Ground-8229.aspx
3 http://www.euromines.org/who_is_euro_raw_materials_initiative.html

Alcance de esta «Guía para la guía»

El documento de orientación de la Comisión Europea se divide en nueve secciones que abarcan todos los aspectos, desde una presentación de la industria extractiva, hasta los efectos posibles en las especies y los hábitats de las áreas de conservación contempladas en las dos directivas, y las actividades de extracción en el ámbito del entorno marino.

Esta Guía para la guía se centra en cuatro secciones del Documento de orientación de la Comisión Europea que requieren más análisis para la industria:

- Los impactos de la industria en la biodiversidad de la UE
- La importancia de la planificación estratégica del uso del suelo para establecer el marco
- Evaluación adecuada de los proyectos de la industria extractiva según la Directiva de Aves y Hábitats
- Evaluación adecuada de las prácticas actuales de gestión de la biodiversidad.

Impactos potenciales de las actividades de extracción de minerales no energéticos sobre la flora y la fauna

El capítulo 3 del Documento de orientación de la Comisión Europea se dedica casi íntegramente a describir los impactos potenciales de la extracción de minerales ante la carencia de controles legales o de gestión, y en consecuencia analiza los peores escenarios (ilegales). Sin embargo, identifica claramente las inquietudes de las partes interesadas y subraya la responsabilidad compartida entre las empresas extractivas para garantizar que se implante una buena gobernanza.

El resumen del capítulo se refiere a la posibilidad de que las actividades extractivas afecten a la estructura física y el funcionamiento de los hábitats en áreas concretas, «que causen por ello una pérdida en la resiliencia del ecosistema general». Esto solo debería interpretarse junto con las definiciones sugeridas de «integridad del espacio» incluidas en la página 63 del Documento de orientación[4]. Las sentencias de los tribunales han confirmado que es posible tener efectos en áreas particulares de espacios Natura 2000 sin afectar necesariamente a la resiliencia del ecosistema ni a la integridad del espacio Natura 2000 en conjunto.

Degradación del hábitat

Si bien las actividades extractivas ciertamente pueden perturbar los hábitats y especies y sus poblaciones locales, la magnitud de las operaciones extractivas no es tan extrema como para causar extinciones masivas. La Comisión Europea interpreta el término «hábitat» como cualquier presencia aislada de un cierto tipo de hábitat. En este sentido, «pérdida» significa la reducción de la prevalencia total de condiciones de vida adecuadas, con la consiguiente migración de las especies afectadas a áreas restantes de un hábitat apropiado.

La mayoría del capítulo 3.4.1 se dedica a los impactos de explotaciones mineras históricas abandonadas, que continúan teniendo efectos significativos en los ecosistemas. En definitiva, las empresas extractivas tienen que explicar que actualmente en la UE no se observan esos mismos efectos en las explotaciones modernas.

Colonización por especies invasoras

El Documento de orientación de la Comisión Europea se refiere a las limitaciones de la UE para la introducción de especies no nativas, conforme al artículo 22(b) de la Directiva sobre hábitats y el artículo 11 de la Directiva sobre aves. No obstante, se habrá de tener en cuenta que la introducción temporal intencionada de especies no nativas para fines de acondicionamiento del mantillo previo al establecimiento de hábitats nativos como parte de la rehabilitación de la mina no se prohíbe a nivel de la UE. Al contrario, se considera una práctica recomendada en algunos casos. Estas prácticas, sus ventajas y riesgos asociados, deben explicarse detenidamente a las partes interesadas cuando se interesen en la tramitación de permisos.

Perturbaciones relacionadas con los movimientos

La sección 3.5.6 del Documento de orientación de la Comisión Europea se refiere a la necesidad de evitar perturbar «de forma intencionada o desconsiderada» a determinadas especies, sobre todo durante la reproducción, cría, hibernación y migración. Se recomienda que las empresas extractivas se comprometan a repasar la última literatura científica cuando negocien este aspecto de la solicitud de permisos. Se está constatando que el movimiento de equipos y vehículos, y la presencia de personal (en especial si la mina/cantera no opera de forma continuada) podrían no perturbar a la fauna según lo sugiere el Documento de orientación.

Distinción entre efectos significativos y no significativos

Las secciones 3.7 y 5.3 del Documento de orientación de la Comisión Europea abordan el paso de determinación de la necesidad de una evaluación (screening), punto considerable conforme a la Directiva sobre hábitats, para determinar qué proyectos requieren una evaluación adecuada de sus efectos en cualquier espacio Natura 2000. Ya que la inmensa mayoría de operaciones extractivas requieren una evaluación del impacto medioambiental, esta sección del Documento de orientación puede considerarse bastante a menudo como no importante.

4 Cabe destacar que «integridad del espacio» no es un término definido en la Directiva sobre hábitats.

La importancia de la planificación estratégica

Aunque el Documento de orientación de la Comisión Europea reconoce la necesidad de un marco de planificación estable para la extracción de minerales a largo plazo, suele dirigir el foco al supuesto de la extracción de áridos y parte de la base de que las empresas extractivas pueden elegir realizar su actividad en emplazamientos alejados de los espacios Natura 2000.

Los objetivos de la gestión del suelo, el agua y los recursos vivientes son un tema de elección social. Los procesos para determinar las elecciones de la sociedad respecto al uso de su suelo deben admitir capacidad de consulta plena y la reconciliación de distintas perspectivas para la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Por tanto, los minerales desempeñan un papel importante en el crecimiento económico, el desarrollo y la ayuda sostenibles. Los resultados de la conservación tienen que sopesarse con otros resultados deseables de la gestión del suelo.

Consideración de la planificación de minerales con gestión de Natura 2000

Al tratarse la planificación del uso del suelo de elecciones entre distintas alternativas, la industria extractiva suele estar en desventaja en ausencia de políticas de minerales claramente definidas. En consecuencia, las políticas de minerales son especialmente importantes para garantizar el acceso a los depósitos de minerales. Si no se introduce una política de minerales en la planificación estratégica del uso del suelo, no podrán evaluarse en la suficiente medida las limitaciones geológicas sobre la localización de las actividades extractivas y los impactos potenciales sobre la coherencia de la red Natura 2000.

Si bien el acceso al suelo es necesario para contribuir al desarrollo económico con las materias primas, la incertidumbre sobre la localización de los depósitos extraíbles de los minerales supone una complicación. Los avances tecnológicos están abriendo oportunidades en áreas anteriormente impracticables de explotar por cuestiones técnicas.

La mayoría de los Estudios geológicos nacionales señalan con datos y mapas la distribución de los recursos minerales, aunque actualmente no es posible «hilvanarlos» todos juntos para formar un Mapa geológico de la UE, y algunos mapas no son recientes. La reducción de la actividad de extracción minera europea no refleja una disminución de los recursos disponibles como muchos creen, sino que se debe a la no aplicación de las mejores técnicas actuales de sondeos de minerales para actualizar los mapas geológicos.

Considerar los minerales en las decisiones de planificación de uso del suelo es una buena práctica y un aspecto fundamental para un suministro eficiente de minerales. La adquisición de materiales cerca de la base de sus clientes también suele considerarse una buena práctica.

Selección del espacio y la diferencia entre sectores

En ocasiones, las autoridades sobre normativa medioambiental esperan que las propias prácticas de planificación de la industria solucionen cualquier solapamiento potencial con espacios Natura 2000. Las empresas de la industria extractiva deben ser aún más conscientes de las prácticas de planificación normales dentro de la industria (métodos de explotación, evaluación de la viabilidad, incluido el estudio de alternativas, el diseño del proceso, incluido el estudio de alternativas, EIA incluido el estudio de alternativas, etc.). En las secciones 2.2, 2.3 y 2.3.1 del documento de referencia de la industria para buenas prácticas de minería y biodiversidad, Good Practice Guidance for Mining and Biovidersity de la ICMM, ya hay contemplado algún texto adecuado.

El valor de la biodiversidad y la presencia de áreas protegidas son solo dos consideraciones entre toda una serie de factores determinantes que llevan a las empresas de la industria extractiva a invertir en estudios de exploración o viabilidad en un área concreta (otros factores importantes incluyen los grados previstos, los precios de los productos, las opciones de infraestructura y transporte, la estabilidad política, los procedimientos legales predecibles, etc.). Las prácticas de planificación minera suelen apuntar a una solución rentable óptima que aun así se solape con un área protegida, como un espacio Natura 2000. Ante la inexistencia de un marco nacional o un plan estratégico de uso del suelo, las partes interesadas suelen pedir a las empresas extractivas que resuelvan temas de política nacional sobre los que no tienen mandato ni control, lo que señala la necesidad de una planificación estratégica del uso del suelo a cargo de un organismo imparcial (preferentemente gubernamental) sin influencia del sector.

Procesos de planificación entre sectores

Los ejemplos aportados por la Comisión Europea en la página 40 de su Documento de orientación van de Austria a Inglaterra, ambos países con un enfoque jerárquico por el que a la extracción minera se le otorga acceso al suelo que queda una vez considerado el resto de usos. Este enfoque es discriminatorio si se aplica a los metales y minerales industriales, porque solo se pueden extraer de una selección muy limitada de entornos geológicos en los que se encuentran en las concentraciones suficientes.

Para evitar conflicto y lograr resultados satisfactorios para todas las partes, es determinante adoptar una estrategia de planificación transparente e inclusiva. La necesidad de encontrar un equilibrio óptimo entre la protección de los ecosistemas importantes y el desarrollo socioeconómico requiere soluciones conjuntas e integradas. El papel de los gobiernos para resolver las cuestiones de conservación y extracción de minerales es determinante, pero podrían tener capacidad de decisión limitada como para materializar soluciones de gestión del uso del suelo efectivas, equitativas y sostenibles.

Euromines aboga por la preparación de planes de uso del suelo estratégicos y con la participación de todos sectores a nivel nacional, de modo que se establezca un marco para solucionar las demandas en conflicto de los distintos sectores del mismo territorio nacional. Este enfoque planifica el uso futuro del suelo con un «reparto equitativo» para actividades importantes como corredores de transporte, extracción de recursos, agricultura, suministro de agua, generación de electricidad, etc.

En muchos Estados miembros de la UE, aún falta un contexto de planificación estratégica para otros minerales aparte de arena y grava, por lo que las opiniones encontradas acerca de la aceptación y los impactos del proyecto son más probables en los procesos de evaluación adecuada inherentes a los proyectos de minerales metálicos e industriales.

«Acceso permitido» o «Acceso prohibido»

Al hilo de todo esto, las decisiones «Acceso permitido o prohibido» (es decir, permitir o no la extracción de minerales en ciertas categorías de áreas protegidas) deben obedecer a una consideración científica de los impactos irreversibles y reflejarse en los planes de uso del suelo y minerales nacionales. Las decisiones de «Acceso prohibido» solo son posibles si los problemas prácticos de las definiciones, el proceso y la gestión de las áreas protegidas quedan suficientemente claros y sustentados por una base científica, y si los problemas en las decisiones de información del uso del suelo se resuelven correctamente mediante un proceso abierto, transparente y en el que participen todas las partes interesadas cuando se trata del uso de lindes de área protegida. No tiene que ser siempre así para la red Natura 2000.

Artículo 6.3: realización de una evaluación adecuada de los planes y proyectos de acuerdo con la directiva sobre hábitats

El capítulo 5 del Documento de orientación de la Comisión Europa repite en gran medida el documento de orientación anterior, que continúa como fuente teórica y legal. No aborda en detalle las peculiaridades prácticas de la industria extractiva.

Los miembros de Euromines coinciden en que la evaluación del artículo 6§3 es clave para garantizar que los impactos en el estado de conservación favorable de los hábitats y las especies contemplados por las Directivas sobre hábitats se estudien con independencia del proyecto, de modo que los impactos residuales no afectan negativamente a la integridad de los espacios Natura 2000. Si la evaluación del artículo 6§3 se realiza correctamente, la aplicación del artículo 6§4 solo debería resultar necesaria en circunstancias excepcionales. Por tanto, las cuestiones de soluciones alternativas al propio proyecto, que obvien el interés público del proyecto y las medidas de compensación, no deberían plantearse de forma rutinaria en la evaluación de los proyectos de extracción de minerales dentro de la UE.

Para garantizar que este es el caso, todas las partes deberían conocer la gran diferencia en el significado legal de varios términos, p. ej.:

- «evaluación del impacto» frente a «evaluación adecuada»
- «espacio Natura 2000» frente a «espacio»
- «estado de conservación favorable» frente a «integridad del espacio del que se trate»
- «conectividad» frente a «coherencia»

El Documento de orientación de la Comisión Europea no usa necesariamente estos términos conforme al significado legal con el que se definen en las Directivas de Aves y Hábitats.

Evaluación del impacto y evaluación adecuada

Según el anterior Documento de orientación de la Comisión Europea, «adecuada» solo significa que la evaluación se registrará y razonará lo suficientemente como para permitir tomar decisiones correctas a la luz de la información relativa al medio ambiente.

Las directivas EAE y EIA son recursos suficientes para cubrir las demandas de la Directiva sobre hábitats y son las de mayor aplicación para la industria de minerales conforme a la legislación de la UE. En estos casos, no es necesaria una evaluación adecuada «extra», porque ya puede incluirse en la EIA.

La evaluación adecuada debería considerarse de especial relevancia para planes o proyectos que no se suscriben a EAE ni EIA, y para estos casos inusuales, se debe realizar «al menos» una evaluación de los posibles efectos en los activos de Natura.

Definición de «espacio»

Varios documentos de orientación de la industria se refieren a «espacio» como el emplazamiento de extracción, o la ubicación de la mina. Esta interpretación no se solapa necesariamente con un espacio Natura 2000.

Espacio Natura 2000: significa un espacio designado para formar la red Natura 2000, que incluye zonas de protección especial (ZEPA) y espacios de importancia comunitaria (LIC) aprobados por la Comisión Europea y declarados como zonas de conservación especial (ZCE) por los Estados miembros.

Lugar significa todo el suelo en una ubicación geográfica distintiva bajo el control de gestión de un operador (Directiva 2006/21/CE).

Consecución y mantenimiento del estado favorable

«Estado de conservación favorable» (definido en la página 24 del Documento de orientación de la Comisión Europea) es un objetivo definido para los Estados miembros y solo tiene relevancia indirecta para el procedimiento de concesión de licencias de los proyectos privados. El artículo 6§3 impone que el proyecto no tenga ningún efecto significativo en la integridad del espacio Natura 2000 en previsión de sus objetivos de conservación. Alcanzar el «estado de conservación favorable» es responsabilidad del Estado miembro. Los Estados miembros tendrán que mantener el estado de conservación favorable donde se haya conseguido. Por el momento, esta situación es escasa.

El estado de conservación favorable no siempre se aplica al estado de especies y hábitats del espacio individual, sino a su estado en el área de variedad natural (especies) o área de distribución (hábitats) de toda la sección nacional de una región biogeográfica. Esto supone que el estado de conservación favorable puede lograrse para tipos de hábitats o especies concretos de interés comunitario a nivel biogeográfico, y los espacios Natura 2000 podrán tener distintos grados de estado de conservación para estos tipos de hábitats y especies. Es decir, los objetivos relacionados con Natura 2000 podrían variar de un espacio a otro de acuerdo con los objetivos de conservación específicos que deberán establecer las autoridades nacionales competentes.

Actualmente, solo una minoría de hábitats y especies incluidos tienen un estado de conservación favorable. Esto tiene sentido, ya que los espacios Natura 2000 son de reciente designación a fin de lograr una conservación favorable. El artículo 6 no requiere que los planes y proyectos privados obtengan de inmediato estados de conservación favorable. Así como tampoco requiere la obtención de este estado antes de que se acuerde un plan o proyecto. La consecución de estado de conservación favorable es una obligación a largo plazo de los Estados miembros en los que se han designado espacios Natura 2000; consecuencia de esta obligación, la integridad del espacio no debe verse afectada negativamente. Los procesos de «restauración» ecológica implantados en el espacio deben permanecer efectivos. Obviamente, se considerará positiva cualquier medida de prevención, mitigación o mejora incluida en el plan o el proyecto que pudiera acelerar la restauración del espacio.

Coherencia y conectividad

La coherencia de la red Natura 2000 se contempla en el artículo 6§4 de la Directiva sobre hábitats y se relaciona con los objetivos generales de la Directiva, es decir, lograr y mantener el estado de conservación favorable de un número de especies y hábitats. Queda claro que la red no se compone solo de un hábitat amenazado. Los componentes de la red Natura 2000 no son intercambiables ni interdependientes. Coherencia de la red es un concepto político antes que un parámetro ecológico o biológico. Presumiblemente, la red permanece «coherente» si los hábitats y especies objetivo se gestionan hacia un estado de conservación favorable como un grupo.

El término «Conectividad» no se contempla en ningún punto de las Directivas. Se ha introducido en el Documento de orientación de la Comisión Europea, al parecer como parte del debate ecológico para dilucidar los requisitos que deben

cumplirse para lograr el estado de conservación favorable de determinadas especies. En este sentido, la conectividad debe interpretarse según el artículo 6§3 de la Directiva, pero la «conectividad» no es necesaria (científica ni legalmente) en toda la red, solo donde sea lógica para el estado de conservación favorable de una especie o grupo de especies particulares (p. ej.: para la estabilidad genética de las poblaciones, para proveer las necesidades mínimas del hábitat para especies solitarias o migratorias, etc.).

El Diseño y la Evaluación

El diseño de un proyecto de extracción de minerales pasa necesariamente por una evaluación de impactos en la biodiversidad; la comparación de soluciones alternativas al problema de diseño y la comparación de distintas opciones de prevención y mitigación. Estos procesos se realizan conforme a las competencias y buena práctica de la industria antes de que se lleve a cabo la evaluación adecuada, y no están sujetos al Documento de orientación de la Comisión europea.

La evaluación adecuada es el proceso legal por el que la autoridad competente «evaluará» el diseño. Por tanto, la autoridad tiene que confirmar que se han cumplido los requisitos mínimos de la Directiva; no supervisa, gestiona ni dirige el diseño del proyecto. El proceso de evaluación incluye oportunidades para que las empresas mejoren su diseño a partir de las valoraciones de las autoridades competentes y otras partes interesadas, pero no sustituirá al proceso de diseño interno del proyecto.

Datos y supervisión (cómo cuantificar/controlar la mitigación)

Las autoridades competentes deben informar sobre el estado del espacio Natura 2000 si la designación ha sido correcta en términos legales y científicos. De lo contrario, ¿cómo se ha identificado el sitio para su designación? El hecho de que, en muchos casos, las autoridades competentes no puedan ofrecer tal información ha derivado en reclamaciones relativas a que la designación de espacios Natura 2000 no se ha hecho con transparencia ni respaldada por ninguna base científica.

Se espera que las autoridades competentes ofrezcan información relevante sobre los espacios Natura 2000 (objetivos, estado, tendencias, necesidades particulares de especies, etc.) y el estado de los planes para establecer nuevos espacios Natura 2000. Entre tanto, los solicitantes deben proporcionar información relevante sobre sus proyectos (impactos significativos probables, prevención, mitigación, etc.).

Para los casos en los que los espacios Natura 2000 se hayan designado con información insuficiente, se deberán generar los datos que falten para la evaluación adecuada sin penalizar al proponente de un proyecto (p. ej.: la empresa de extracción de minerales). Por principio, los inversores no tendrán que pagar por la implementación incorrecta de las Directivas llevada a cabo por el Estado miembro. Para evitar la imposición injusta de retrasos costosos, se negociarán acuerdos para compartir gastos y la recopilación conjunta de datos.

Indicadores

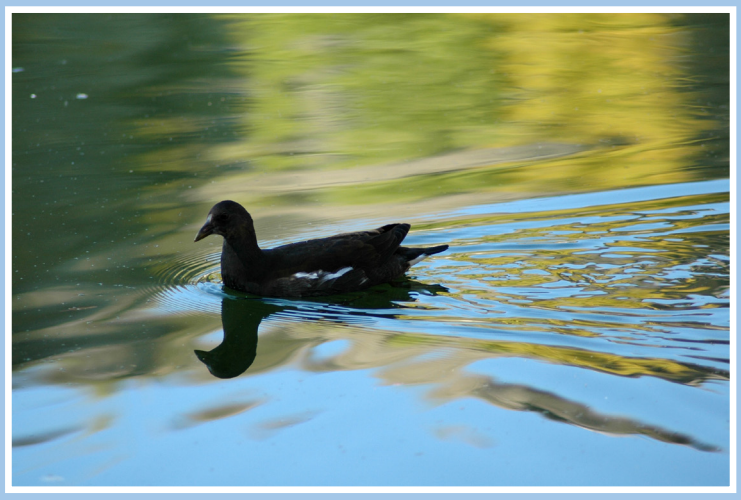
La guía de ICMM, los estándares de rendimiento y medioambientales de las corporaciones financieras internacionales, los indicadores clave de rendimiento de Cement Sustainability Initiative y el suplemento del sector de metales y minas de GRI son respuestas directas a la Convención Internacional sobre Diversidad Biológica con recomendaciones específicas para los informes de biodiversidad del sector extractivo.

Sin embargo, la única forma de evaluar verdaderamente la biodiversidad de los espacios individuales es a través de una evaluación científica rigurosa (recuento de los números y tipos de especies, hábitats, etc.). La guía HeidelbergCement incluye algunas sugerencias para indicadores específicos del espacio.

Algunas actividades extractivas de minerales y sus relaciones con las disposiciones del artículo 6.3 y 6.4

Lamentablemente, el capítulo 7.1 del Documento de orientación de la Comisión Europea mezcla dos cuestiones similares, pero diferentes, cuando aborda el tema de la rehabilitación del espacio de extracción. Confunde:

- la rehabilitación de las minas actuales como resultado de una planificación de cierre integrado; con
- la restauración de espacios abandonados durante largo tiempo (p. ej.: el programa tras la explotación minera del Reino Unido).



Respecto a las compensaciones, el Documento de orientación de la Comisión Europea cita la definición de BBOP de 2009, que aparece en la página 85 del Documento y describe las compensaciones como acciones que tienen lugar después de que se han tomado medidas de mitigación. En cambio, el documento de referencia Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity de ICMM, publicado en 2006, describe ambas opciones de mitigación y medidas de compensación como inclusivas de las compensaciones. Ninguna de estas definiciones considera el uso legal de los términos «mitigación» y «medida de compensación» de la Directiva sobre hábitats de la UE, que se publicó originalmente en 1992. La definición de la Comisión Europea, que solo aparece en el glosario de la página 102 del Documento de orientación, es más similar a la definición de la ICMM.

La terminología de rehabilitación

La confusión entre rehabilitación de minas actuales y restauración de espacios deteriorados obedece en parte a los problemas de terminología en las distintas secciones de la comunidad y regiones de la UE.

Por tanto, se recomienda exponer el contexto aplicable siempre que se usen estos términos (ver a continuación). Al tratar el tema con las autoridades medioambientales y otras partes interesadas, es esencial que los términos y las definiciones se acuerden bilateralmente desde el principio.

En el contexto de la red Natura 2000, lo términos «restauración» y «rehabilitación» son especialmente problemáticos. El término «rehabilitación» no se recoge en ninguna legislación. La Directiva sobre hábitats usa el término «restauración», pero de forma sustancialmente diferente a cómo se usa en la industria extractiva. Las tablas de las siguientes páginas ilustran el alcance de los posibles malentendidos.

A las empresas no se les debería exigir lograr la «restauración» conforme a la definición del término en la Directiva sobre hábitats. La definición incluida en el Documento de orientación de la Comisión Europea no refleja la definición legal ni la definición de uso común entre la industria extractiva. Por consiguiente, es particularmente confusa. La definición de rehabilitación habla sobre «suelo

deteriorado» y se relaciona directamente con la definición de «restauración». No coincide con la definición de uso común entre la industria extractiva, por lo que también resulta confusa.

La mayoría de las empresas usarán el término intercambiándolo con mayor o menor frecuencia con «rehabilitación» a fin de describir el cierre integrado de las minas actuales para fines de conservación de la biodiversidad, que es mucho más factible de lo que sugiere el Documento de orientación de la Comisión Europea.

Los emplazamientos históricos abandonados presentan más dificultades por la falta de una propiedad clara, la falta de una planificación de cierre, las prácticas desfasadas y las oportunidades de financiación limitadas en extremo. Ilustran el peor caso hasta la fecha de intentar restablecer los valores de conservación en antiguas minas y no son representativos de lo que puede lograrse con un nuevo proyecto que implemente prácticas recomendadas desde el primer día.

Términos como reclamación o remedio, que casi siempre se refieren a suelo deteriorado, inservible, contaminado o abandonado, deberían evitarse al describir planes integrados de rehabilitación y cierre de minas.

Definiciones seleccionadas de «Restauración»

Definición	Fuente	Aplicación
Una serie de medidas necesarias para lograr un estado de conservación favorable de hábitats naturales, flora y fauna silvestres.	**Directiva 1992/43/CEE**	**Todos los espacios Natura 2000 (obligación legal de los Estados miembros de la UE).**
Medida tomada en un espacio tras una degradación o deterioro antropogénico para restaurar o mejorar su valor ecológico. En este documento de orientación se suele usar para la rehabilitación guiada por principios ecológicos y que promueve la recuperación de la integridad ecológica; el restablecimiento del ecosistema original (anterior a la operación minera) en todos sus aspectos funcionales y estructurales.	**Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la extracción de minerales no energéticos y Natura 2000**	**Emplazamientos mineros históricos abandonados (p. ej.: el programa tras la explotación minera del Reino Unido)**
La reclamación guiada por principios ecológicos y que promueve la recuperación de la integridad ecológica; el restablecimiento del ecosistema original (anterior a la operación minera) en todos sus aspectos funcionales y estructurales.	**Estudios de casos IUCN/ ICMM de todo el mundo: «Integrating Mining and Biodiversity Conservation» (2004)**	**Cierre de emplazamientos mineros históricos**
Restablecimiento del ecosistema original, el hábitat o sus funciones de la forma no distribuida en la que existían originalmente, incluidos los elementos biológicos, químicos y físicos.	**Directrices para la promoción de la biodiversidad en emplazamientos de extracción minera de HeidelbergCement**	**Cierre integrado de emplazamientos mineros actuales**
En un sentido ecológico, pretende acelerar de forma artificial los procesos de sucesión natural restaurando la forma y función originales del ecosistema.	**Sector y agentes mineros de Irlanda: Irish Mining & Exploration Group, Irish Business and Employers Confederation**	**Cierre integrado de emplazamientos mineros actuales**

Definiciones seleccionadas de «Rehabilitación»

Definición	Fuente	Aplicación
Ninguna	**Directiva 1992/43/CEE**	**Ninguna**
El proceso de convertir suelo deteriorado en suelo útil y puede incluir soluciones de ingeniería además de ecológicas. La restauración de los hábitats naturales suele incluirse como parte del cierre de la explotación y del proceso de rehabilitación. En este documento de orientación, el término se utiliza para implicar un proceso guiado por principios ecológicos que promueva la recuperación de la integridad del sistema en todos sus aspectos funcionales y estructurales.	**Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la extracción de minerales no energéticos y Natura 2000**	**Emplazamientos mineros históricos abandonados (p. ej.: el programa tras la explotación minera del Reino Unido)**
Progresión hacia el restablecimiento del ecosistema original.	**Estudios de casos IUCN/ ICMM de todo el mundo: «Integrating Mining and Biodiversity Conservation» (2004)**	**Cierre de emplazamientos mineros históricos**
Restauración o mejora de ciertos aspectos o funciones de un ecosistema o hábitat. No implica necesariamente la restauración completa de un ecosistema o hábitat.	**Directrices para la promoción de la biodiversidad en emplazamientos de extracción minera de HeidelbergCement**	**Cierre integrado de emplazamientos mineros actuales**
Una reversión parcial a un estado anterior.	**Sector y agentes mineros de Irlanda: Irish Mining & Exploration Group, Irish Business and Employers Confederation**	**Cierre integrado de emplazamientos mineros actuales**

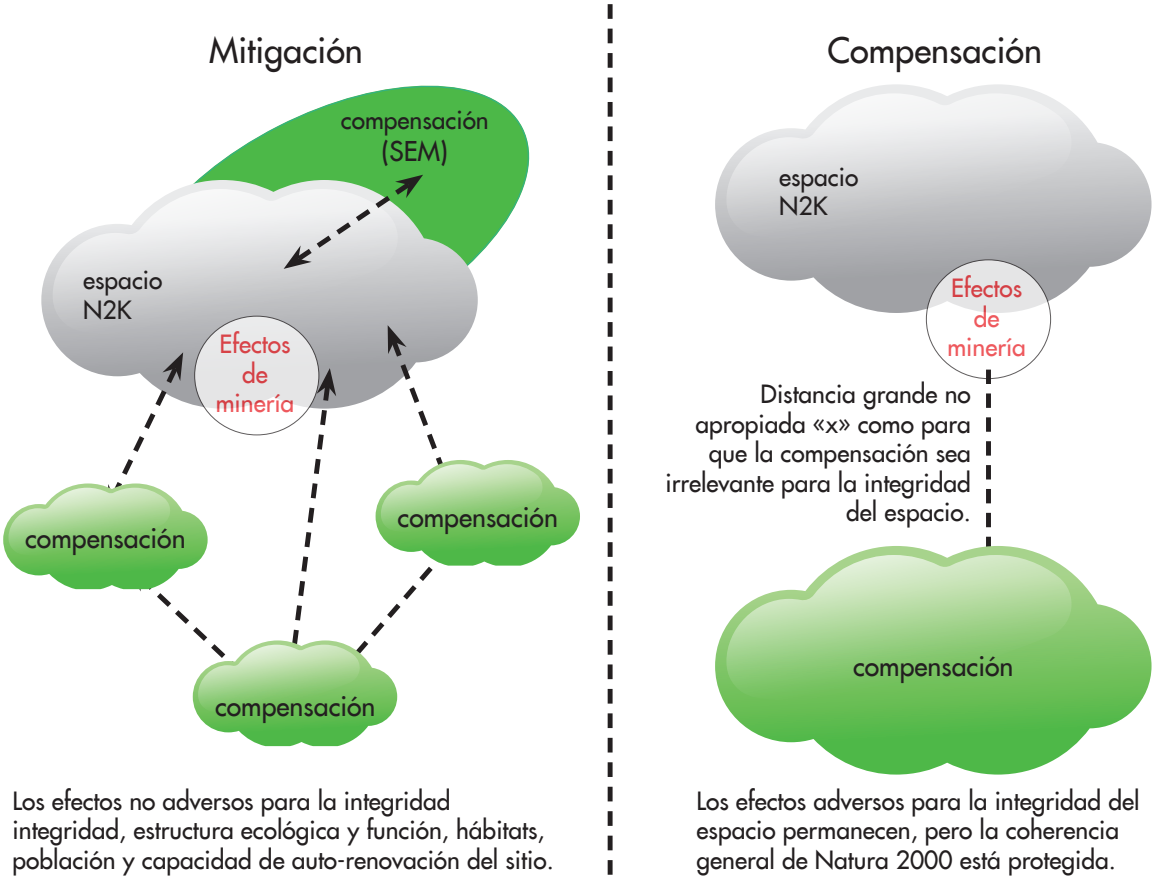
Mitigación frente a compensación

Las medidas de mitigación están orientadas a minimizar o incluso cancelar el impacto negativo de un proyecto para la integridad de un espacio Natura 2000, durante o después de su finalización. Por tanto, la definición está estrechamente ligada a la de «integridad del espacio» incluida en la página 63 del Documento de orientación de la Comisión Europea.

El artículo 6§3 de la Directiva sobre hábitats no prohíbe ninguna actividad concreta (incluidos componentes compensatorios o de mitigación de esa actividad) siempre que se pueda concluir que la actividad no afectará negativamente a la integridad del espacio.

Las medidas de compensación tienen como fin compensar los efectos en los espacios cuya integridad se vea afectada de forma adversa por el plan o los proyectos de modo que se mantenga la coherencia general de la red Natura 2000. Por tanto, la definición está estrechamente ligada a la de «coherencia de la red Natura 2000» (consulte la página 43 del Documento de orientación de la Comisión Europea).

Los dos conceptos se ilustran a continuación. El artículo 6§3 de la Directiva sobre hábitats impone medidas de mitigación. Las medidas de compensación solo se requieren, en circunstancias excepcionales, por el procedimiento de excepciones del artículo 6§4.



La terminología de compensaciones

El término «mitigación» no se recoge en ninguna legislación. La Directiva sobre hábitats usa el término «compensación» en un contexto legal muy específico, que es diferente al que suele usarse para el término en la industria extractiva.

Algunas autoridades medioambientales europeas han expresado claramente sus opiniones sobre la imposibilidad de considerar las compensaciones de biodiversidad como medidas de mitigación; deben considerarse como medidas de compensación y solo podrán usarse en el contexto de excepciones, conforme al artículo 6§4 de la Directiva sobre hábitats. Esto indica que estas autoridades vinculan la definición de «compensación» del programa BBOP de 2009 al término legal «mitigación» de la Directiva sobre hábitats de 1992, en lugar de a la definición de «compensación» que se ofrece en la página 102 del Documento de orientación de la Comisión Europea.

Estas posturas contradicen la experiencia sobre el terreno de la industria conforme a la legislación de los años anteriores a 2009. El reto para la industria es adaptar la interpretación cambiante de las autoridades y comunicar cómo determinadas actividades de compensación o rehabilitación, conforme a lo descrito en el documento de referencia Good Practice Guidance on Mining and Biodiversity de ICMM, pueden beneficiar directamente al espacio Natura 2000 afectado, y pasar entonces a considerarse como posibles medidas de mitigación de acuerdo con el artículo 6§3 de la Directiva sobre hábitats.

Si los términos «mitigación» y «compensación» se han usado fuera del contexto de Natura 2000, se debería indicar claramente. Las descripciones alternativas, como «medidas de mejora del espacio», podrían comunicar de forma más directa y acertada los planes de una empresa extractiva de minerales para prevenir efectos negativos en la integridad de los espacios Natura 2000.

Las compensaciones de biodiversidad son acciones de conservación que pretenden compensar el daño inevitable y residual a la biodiversidad ocasionado por los proyectos de desarrollo, para aspirar a una pérdida neta cero de biodiversidad (página 105 del Documento de orientación de la Comisión Europea).

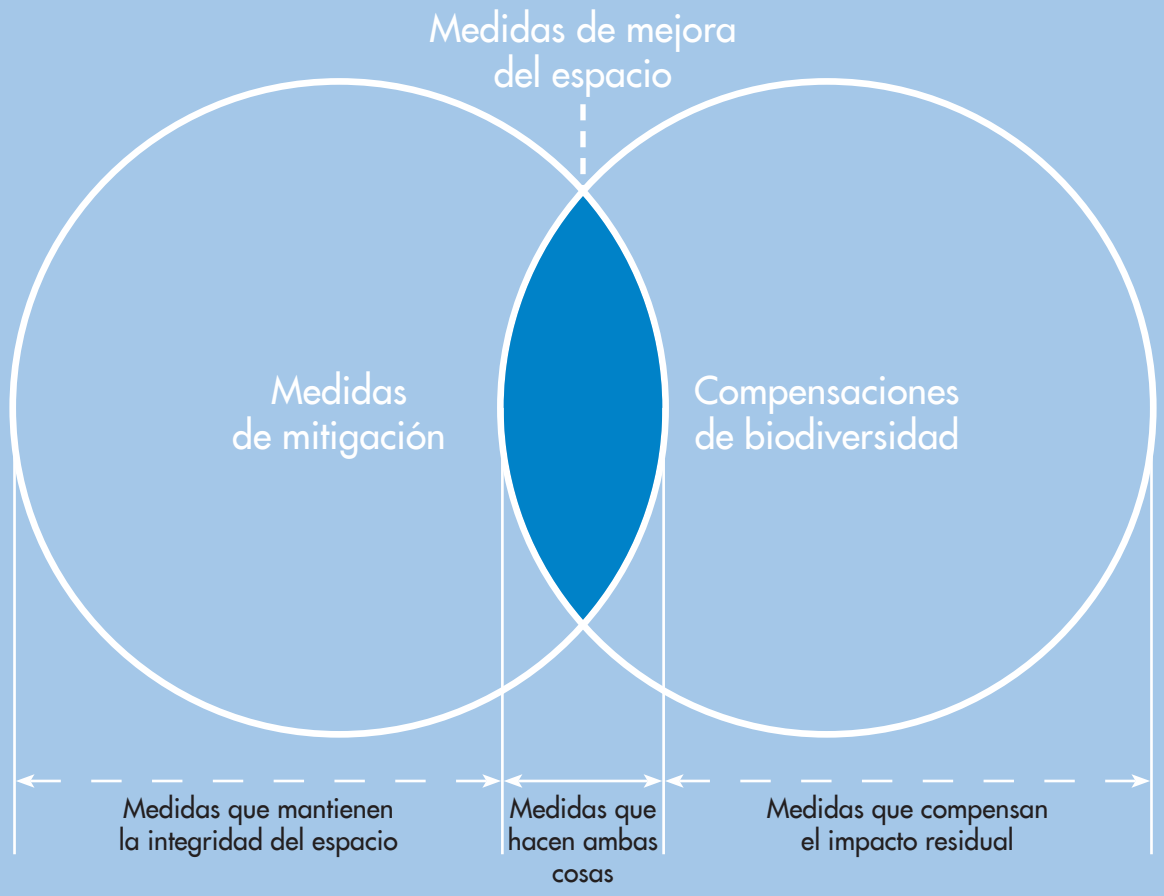
Las medidas de mejora del espacio pueden definirse como acciones de conservación ideadas para compensar el daño inevitable residual causado por los proyectos de desarrollo, para aspirar a mantener la integridad del espacio Natura 2000 en vista de sus objetivos de conservación. El objetivo es conseguir una pérdida neto cero y, preferiblemente, una ganancia neta de biodiversidad en lo que respecta al área, la composición, la estructura, la función y el uso por la población y los valores culturales asociados a los hábitats y especies del espacio de interés comunitario dentro del espacio Natura 2000 (ampliado).

Según la definición anterior, las medidas de mejora del espacio pueden incorporarse en una propuesta de extracción de minerales en cumplimiento del artículo 6§3 de la Directiva sobre hábitats y responder a las restricciones establecidas para «mitigación» en sentencias anteriores del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; es decir, la «coherencia», la «función y estructura ecológica», los «hábitats», las «poblaciones» y la «capacidad de autorreparación y autorrenovación» de un espacio concreto pueden mantenerse con condiciones dinámicas gracias al uso correcto de tales medidas de mejora.

El siguiente diagrama pretende mostrar cómo se pueden relacionar las diferentes medidas.

Criterios recomendados para las medidas de mejora del espacio

- Las medidas de mejora nunca se usarán para justificar ni compensar un rendimiento o prácticas de gestión medioambiental deficientes.
- Las medidas de mejora deberían traducirse en una ganancia neta para la diversidad con el tiempo, considerando los tiempos de los procesos ecológicos, y estos resultados deberían evaluarse mediante estudios científicos revisados por expertos.
- Las medidas de mejora deberían ser cuantificables; deben estimarse de forma fiable los impactos, las limitaciones y las ventajas.
- Las medidas de mejora deben estar orientadas; deben compensar los impactos con el criterio de «igual a igual o mejor».
- Las medidas de mejora solo se considerarán tras agotarse todos los intentos posibles de mitigar los impactos adversos.
- Las medidas de mejora deben cumplir los requisitos normativos.
- Las medidas de mejora deben compensar el impacto de forma que se mantenga la integridad de los espacios Natura 2000 afectados al menos durante el período de tiempo en que se produzca el impacto.
- Las medidas de mejora deben contemplar otros factores aparte de los requisitos existentes para que la autoridad competente gestione el espacio Natura 2000, gestión que ya no estará financiada con ningún otro programa.
- Las medidas de mejora deben definirse claramente, ser transparentes y practicables mediante condiciones de licencia, condiciones de autorización del desarrollo, modificación de los límites del espacio Natura 2000, acuerdos o contratos



Ejemplos de medidas de mejora del espacio

Los siguientes estudios de caso de minería y silvicultura responden a la definición de medidas de mitigación e igualmente pueden describirse como medidas de mejora.

Búhos reales (Bubo bubo) en canteras alemanas
(página 114 del Documento de orientación de la Comisión Europea)

Explotación minera de Gambach (Hesse)
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wg_non_energy/library?l=/natinal_guidelines/input_from_members/ima/experience_quarzwerke/_EN_1.0_&a=d

Durante el proceso de extracción, los empleados prestan atención para no perturbar ni destruir los nidos de las aves, o si esto es inevitable, reponerlos en cualquier otro punto de la cantera. Para proporcionar un hábitat suficiente para la población de aviones zapadores y garantizar que continúan anidando en el área minera, el plan de operaciones de extracción aprobado en 1997 contempla reservar suficientes paredes escarpadas para cada época de nidificación. En estas áreas no se produce actividad extractiva durante la época de reproducción. Otras medidas individuales descritas en el plan de operaciones de extracción también garantizan que no haya aves que se asienten en las áreas designadas para la extracción de minerales.

Medida de gestión preliminar en la cantera de Sélestat (Alsacia, Francia)
http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=614 (str. 62)

El operador de una cantera en Alsacia decidió poner en práctica un plan de gestión ecológica para ayudar a la expansión de las mariposas en áreas que no se iban a explotar. Los primeros resultados parecen muy alentadores, ya que, de tres poblaciones de especies de mariposas, dos de ellas aumentaron significativamente en las áreas recientemente restauradas. El operador espera que tras unos años de gestión activa, las poblaciones de mariposas presentes en su área de expansión futura representen una parte no significativa de las poblaciones totales del espacio Natura 2000.

Cantera de Frasnes (Bélgica): piedra caliza
http://www.ima-eu.org/fileadmin/euba/guide.pdf (p. 38)

Rio Tinto Kennecott Utah (EE. UU.): mina de cobre
http://www.wbcsd.org/web/publications/business_biodiversity2002.pdf (p. 46)

Protección de especies con gestión de silvicultura continuada en Francia
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/english/final-completepdf/_EN_1.0_&a=d (p. 33)

Referencias

1. Brodkom, F. (2001), "Good Environmental Practice in the European Extractive Industry, A Reference Guide", p38. IMA-Europe, Tournai at (http://www.ima-eu.org/fileadmin/euba/guide.pdf)
2. Business and Biodiversity Offset Program (Washington, DC) 2009 (BBOP)
3. Council Directive (EC) 79/409/EEC of 2 April 1979 on the Conservation of Wild Birds (Birds Directive)
4. Council Directive (EC) 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora (Habitats Directive)
5. Earthwatch Institute, (2002), International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, world Business Council for Sustainable Development (Business & Biodiversity "The Handbook for Corporate Action", p46. Switzerland
6. Euromines, (2010). "Sustainable Development Guidelines" at (http://www.euromines.org/who_is_euro_sdi.html)
7. European Commission (EC), Defining "Critical" Raw Materials (2010) at (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf)
8. European Commission (EC), Guidance on Undertaking Non-Energy Extractive Activities in Accordance with Natura 2000 Requirements at (http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/neei_n2000_guidance.pdf)
9. European Commission (EC), "Raw Materials Initiative" (RMI) – Communication at (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/documents/index_en.htm)
10. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (2007) p33. at (http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/english/final-completepdf/_EN_1.0_&a=d)
11. International Council on Mining & Metals (ICMM) Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity (2006) at (http://www.icmm.com/biodiversity)
12. IUCN / ICMM Case studies from around the world: "Integrating Mining and Biodiversity Conservation" (2004)
13. Melki, F. (2007), "Guide méthodologique pour l'évaluation des incidences des projets de carrières sur les sites Natura 2000", Biotope at (http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=614)
14. Pearman, G. (2009). 101 Things To Do With A Hole In The Ground. Published by Post-Mining Alliance in association with the Eden Project
15. Pütter, T. (2008), "Experience of the Quarzwerke Group with Natura 2000", p4. Quarzwerke
16. Rademacher, M. (2010). "Quarries: A network to promote biodiversity". Guideline to Promotion of Biodiversity at the Mineral Extraction Sites of HeidelbergCement at (http://www.heidelbergcement.com/NR/rdonlyres/E437C510-3461-421E-AF9D-D4280D9C53C2/0/RademacherMichael_promotionofbiodiversity.pdf)

Estudios de caso	Fuente	Detalles
Búhos reales (Bubo bubo) en canteras alemanas	Documento de orientación de la Comisión Europea	página 114
Explotación minera de Gambach (Hesse)	http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wg_non_energy/library?l=/natinal_guidelines/input_from_members/ima/experience_quarzwerke/_EN_1.0_&a=d	Durante el proceso de extracción, los empleados prestan atención para no perturbar ni destruir los nidos de las aves, o si esto es inevitable, reponerlos en cualquier otro punto de la cantera. Para proporcionar un hábitat suficiente para la población de aviones zapadores y garantizar que continúan anidando en el área minera, el plan de operaciones de extracción aprobado en 1997 contempla reservar suficientes paredes escarpadas para cada época de nidificación. En estas áreas no se produce actividad extractiva durante la época de reproducción. Otras medidas individuales descritas en el plan de operaciones de extracción también garantizan que no haya aves que se asienten en las áreas designadas para la extracción de minerales.
Medida de gestión preliminar en la cantera de Sélestat (Alsacia, Francia)	http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=614	El operador de una cantera en Alsacia decidió poner en práctica un plan de gestión ecológica para ayudar a la expansión de las mariposas en áreas que no se iban a explotar. Los primeros resultados parecen muy alentadores, ya que, de tres poblaciones de especies de mariposas, dos de ellas aumentaron significativamente en las áreas recientemente restauradas. El operador espera que tras unos años de gestión activa, las poblaciones de mariposas presentes en su área de expansión futura representen una parte no significativa de las poblaciones totales del espacio Natura 2000. (en la página 63)
Cantera de Frasnes (Bélgica): piedra caliza	http://www.ima-eu.org/fileadmin/euba/guide.pdf	página 38
Rio Tinto Kennecott Utah (EE. UU.): mina de cobre	http://www.wbcsd.org/web/publications/business_biodiversity2002.pdf	página 46
Protección de especies con gestión de silvicultura continuada en Francia	http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/english/final-completepdf/_EN_1.0_&a=d	página 33

European Association of Mining Industries
Metal Ores & Industrial Minerals
12, Avenue de Broqueville
B-1150 Brussels
Belgium

www.euromines.org
Tel.: +32 2 775 63 31
Fax: +32 2 770 63 03