

Bruxelles, den 14.4.2016
COM(2016) 204 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til artikel 18,
stk. 2, i direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og
afhjælpning af miljøskader**

{SWD(2016) 121 final}

{SWD(2016) 122 final}

1. Indledning

I denne anden rapport om gennemførelsen¹ af direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader ("direktivet om miljøansvar", "direktivet" eller "ELD")² præsenteres erfaringerne med anvendelsen af direktivet i perioden 2007-2013. Rapporten skal læses sammenholdt med et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene³. Den er baseret på artikel 18, stk. 2, i direktivet om miljøansvar. Rapporten indeholder konklusioner og anbefalinger til, hvordan gennemførelsen kan forbedres i praksis, baseret på den Refit-evaluering, der er foretaget gennem de seneste to år. Evalueringen omfattede en vurdering af, hvordan direktivet fungerer, og om det er "egnet til formålet"⁴, og bygger på to undersøgelser fra 2012 og tre fra 2013⁵.

Direktivet om miljøansvar vedrører tilfælde af alvorlige miljøskader. Det gennemfører princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som indebærer, at offentligheden ikke skal betale, hvis en industriel aktivitet forårsager alvorlige miljøskader. Operatører, der udøver farlige erhvervsmæssige aktiviteter som anført i bilag III til direktivet om miljøansvar (se afsnit 2 nedenfor), pådrager sig objektivt ansvar for de miljøskader, de forvolder, dvs. at det ikke er nødvendigt at bevise, at den pågældende har begået en fejl (dvs. har handlet forsætligt eller uagtsomt). En operatør, der udøver andre erhvervsmæssige aktiviteter end farlige erhvervsmæssige aktiviteter, drages til ansvar, hvis den pågældende har handlet forsætligt eller uagtsomt.

Direktivets primære mål er at forebygge miljøskader, hvis der er en overhængende fare herfor, og afhjælpe dem, hvis de allerede er indtruffet. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal den ansvarlige operatør træffe de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger og bære alle omkostningerne hertil. Skaderne anses for at være afhjulpet, når miljøet er ført tilbage til sin hidtidige tilstand. Direktivet om miljøansvar omfatter skader på biodiversiteten (beskyttede arter og naturtyper), vand og jord. Traditionelle skader (skader på ejendom, dødsfald og personskaade eller økonomiske tab) er ikke omfattet af direktivet.

2. Gennemførelse og anvendelse

Flere medlemsstater overholdt ikke fristen for gennemførelse af direktivet i national lovgivning (30. april 2007), og det var først fuldt ud gennemført i alle 27 medlemsstater⁶ midt i 2010. Kommissionens første rapport fremhævede disse forsinkelser og andre mangler. Derudover analyserede Kommissionen omhyggeligt den komplekse situation, der opstod som følge af indførelsen af forholdsvis fleksibel EU-rammelovgivning om miljøansvar som supplement til eksisterende national lovgivning i de fleste medlemsstater. Alt i alt bevirkede det en vis forbedring af sammenhængen set fra et retligt synspunkt sammenlignet med situationen, før direktivet om miljøansvar blev gennemført (visse medlemsstater havde f.eks. ikke indført nogen miljøansvarsordning). Den nuværende situation er stadig diversificeret i

¹ Den første gennemførelsesrapport blev forelagt den 12. oktober 2010 (KOM(2010) 581).

² EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56 (som ændret ved direktiv 2006/21/EF, direktiv 2009/31/EF og direktiv 2013/30/EU).

³ SWD(2016) 121.

⁴ Se COM(2013) 685, COM(2014) 368, SWD(2014) 192 final/2 og COM(2015) 215, SWD(2015) 110.

⁵ Alle undersøgelser er tilgængelige på: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

⁶ Kroatien, som meddelte, at direktivet var gennemført i national lovgivning, da landet tiltrådte EU, var ikke forpligtet til at indgive en national rapport om gennemførelsen af direktivet om miljøansvar senest den 30. april 2013, eftersom landet først tiltrådte EU den 1. juli 2013.

retlig og praktisk henseende, og der er brug for yderligere tiltag for at skabe lige vilkår i Europa⁷.

Kommissionen har truffet foranstaltninger i forbindelse med forsinket gennemførelse og problemer med manglende overensstemmelse (syv medlemsstater mangler stadig at løse problemer med manglende overensstemmelse). Disse foranstaltninger har forbedret sammenhængen mellem medlemsstaternes retssystemer en smule. Der er dog stadig forskelle, da direktivet om miljøansvar har karakter af rammelovgivning og dermed giver medlemsstaterne en væsentlig grad af fleksibilitet.

For så vidt angår gennemførelsen, indberettede medlemsstaterne, i perioden mellem april 2007 og april 2013, omkring 1 245 bekræftede tilfælde af miljøskader, som udløste anvendelse af direktivet om miljøansvar. Antallet af sager varierer dog betydeligt mellem medlemsstaterne. To medlemsstater tegner sig for over 86 % af alle tilfælde af indberettede skader (Ungarn: 563 sager, Polen: 506), og seks medlemsstater indberettede de fleste af de resterende sager (Tyskland (60), Grækenland (40), Italien (17)⁸, Letland, Spanien og Det Forenede Kongerige). 11 medlemsstater har ikke indberettet nogen tilfælde af miljøskader, der er omfattet af direktivet om miljøansvar, siden 2007, muligvis fordi de udelukkende behandler sagerne i deres nationale system.

Det årlige antal ELD-sager pr. medlemsstat varierer betydeligt, fra 95 til under 1. Et højt antal sager i en medlemsstat indikerer ikke nødvendigvis, at den pågældende medlemsstat anvender direktivet om miljøansvar strengere end nødvendigt. Evalueringen og arbejdet med overensstemmelseskontrol viser, at mangfoldigheden kan forklares ved forskellige retlige rammer og traditioner (især om tidligere lovgivning er ophævet eller ej), eventuelle forskelle i miljøets tilstand og forskellige fortolkninger af centrale termer og begreber som beskrevet nedenfor. Større brug af direktivet skyldes ofte:

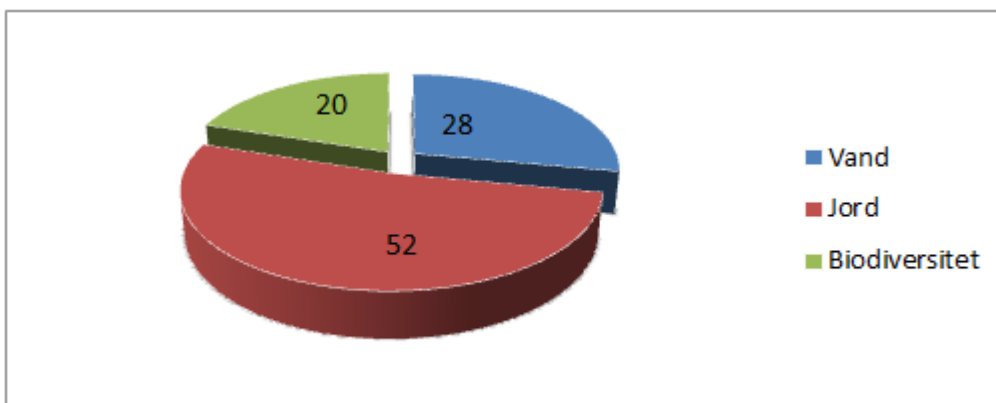
- brug af registre over sager, der er omfattet af direktivet om miljøansvar
- bedre muligheder for, at interesserede parter kan indsende bemærkninger og samarbejde med de kompetente myndigheder
- kompetente myndigheder, som er forpligtede til at træffe forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, hvis operatørerne ikke gør det, og
- et større kendskab til direktivet om miljøansvar blandt borgerne og de interesserede parter, særlig blandt operatørerne.

Direktivets anvendelsesområde er til gengæld ikke blevet identificeret som en vigtig årsag til forskellene i gennemførelsen (se afsnit 4).

Omkring 50 % af de indberettede tilfælde af miljøskader vedrører skader på jord. Skader på vand tegner sig for 30 %, og skader på biodiversiteten tegner sig for omkring 20 %.

⁷ Flere oplysninger om denne analyse og de underliggende undersøgelser findes i ELD Implementation Study, Annex Part A – Legal Analysis of the national transposing legislation, 2013, og i Legal Analysis Study, 2014.

⁸ Italien tegner sig dog potentielt for yderligere 1 000 tilfælde, som for manges vedkommende senere kan blive ELD-sager.

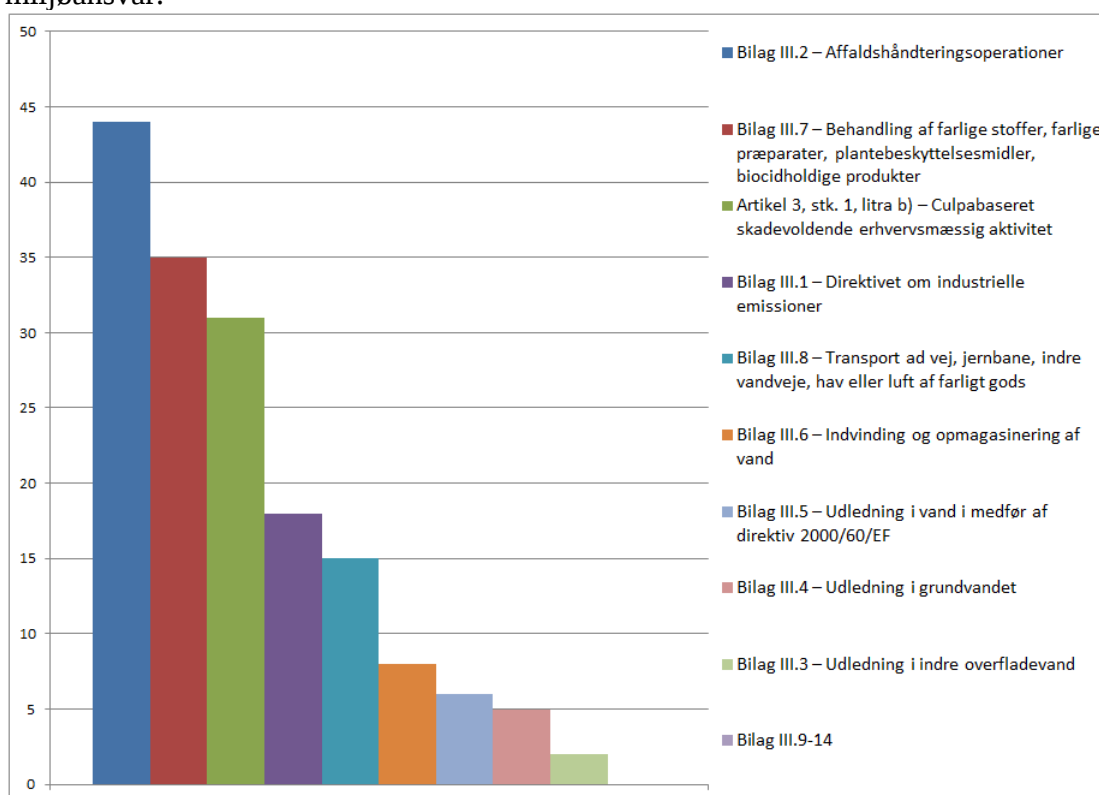


Figur 1: Kategori af miljøskader baseret på 1 450 sager⁹

De farlige erhvervsmæssige aktiviteter (som er forbundet med objektivt ansvar), som forvolder miljøskader, er primært:

- affaldshåndteringsoperationer
- behandling af farlige stoffer eller farlige præparater, plantebeskyttelsesmidler eller biocidholdige produkter
- aktiviteter, der hører under direktivet om industrielle emissioner¹⁰, og
- transport ad vej, jernbane, indre vandveje, hav eller luft af farligt gods.

Andre erhvervsmæssige aktiviteter (som er forbundet med culpabaseret ansvar) forvoldte også miljøskader, men udelukkende skader på biodiversiteten i henhold til direktivet om miljøansvar.



Figur 2: Indberettede ELD-sager – antal sager fordelt på type skadelig aktivitet

⁹ Visse sager er opført i mere end én kategori.

¹⁰ 2010/75/EU (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

Forholdsvis få anmodninger om foranstaltninger blev indberettet som indsendt af personer berørt af miljøskader eller af miljø-ngo'er¹¹. Der blev indledt en juridisk klageprocedure i omkring 60 sager, heraf 44 i Polen.

Den gennemsnitlige tid fra indledningen til afslutningen af afhjælpningen var 12 måneder. I visse tilfælde varede afhjælpningen dog over seks år.

3. Evaluering og målrettet og effektiv regulering¹²

3.1. Relevans

Direktivets mål, nemlig at forebygge og afhjælpe miljøskader, er stadig relevante og opfylder aktuelle behov, fordi der altid er en risiko for denne type skader og ulykker. Evalueringen viser, at direktivet i begrænset omfang har bidraget til at forbedre miljøbeskyttelsesniveauet i EU. Det har dog endnu ikke indfriet sit potentiale. Fordi direktivet om miljøansvar er mere relevant i nogle medlemsstater end i andre, skal dets relevans desuden holdes op imod de eksisterende forskellige nationale retlige rammer og traditioner.

3.2. Effektivitet med hensyn til gennemførelse

Direktivets effektivitet varierer betydeligt, fordi det er blevet gennemført meget forskelligt i medlemsstaterne. Det skyldes delvist, at direktivet om miljøansvar har karakter af rammelovgivning og dermed giver mulighed for mange undtagelser og muligheder og stor fleksibilitet. Især de forskellige fortolkninger og anvendelser af tærskelværdien for "betydelig skade" i forbindelse med miljøskader er blevet identificeret som den primære årsag til den uensartede anvendelse af direktivet. Kompetente myndigheder, erhvervsdrivende og forsikringsselskaber har ofte anmodet om yderligere præcisering af og vejledning i dette spørgsmål. Direktivets effektivitet kommer bedst til udtryk i beløbet for afhjulpne miljøskader (på omkring 6 mio. EUR fraregnet fem større tab og 180 mio. EUR, hvis de fem større sager medregnes). Tilskyndelsesvirkningen, der kommer til udtryk i øgede sikkerhedsforanstaltninger og bedre finansiel sikkerhed, og de miljøskader, der er blevet forhindret som følge af omgående foranstaltninger i tilfælde af overhængende fare, er stort set ukendt, fordi der endnu ikke findes data herom.

Evalueringen bekræftede, at begrebet miljøskader er tilstrækkeligt til at dække skader på de vigtigste naturressourcer. Anvendelsesområdet for objektivet ansvar for farlige aktiviteter (bilag III) lader også til at være opdateret, eventuelt med undtagelse af transport via rørledninger af farlige stoffer uden for produktionsstedet. Interesserede parter har dog angivet problemer med tredjeparters ansvar i denne henseende.

3.3. Effektivitet med hensyn til omkostninger

Vurderingen af effektiviteten omhandlede de vigtigste omkostningskategorier: omkostninger til afhjælpning, administrative omkostninger og omkostninger til finansiel sikkerhed.

¹¹ 132, heraf var 93 dog anmodninger om foranstaltninger i Italien alene.

¹² Kommissionen besluttede at foretage en evaluering som led i sit REFIT-program i 2013 længe inden vedtagelsen af retningslinjerne for evaluering i maj 2015.

Omkostningerne til afhjælpning til genopretning af skadede naturressourcer bæres af den ansvarlige person i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler. Den tilgængelige dokumentation viser, at omkostningerne til afhjælpning af foranstaltninger gennemsnitligt beløber sig til 42 000 EUR¹³. Grækenland indberettede en gennemsnitsværdi på 60 000 EUR. Omkostningerne til afhjælpning i de enkelte sager ligger dog fra nogle få tusind EUR til over 50 mio. EUR ved omfattende tab som følge af større ulykker (f.eks. i *Kolontár*, Ungarn, eller i *Moerdijk* i Nederlandene).

De offentlige myndigheders administrative omkostninger er de løbende omkostninger, der ikke kan inddrives fra de ansvarlige operatører. Kun tre medlemsstater indsendte nøjagtige data om administrative omkostninger, der beløb sig til fra 55 000 EUR (i den belgiske region Flandern) til 2 mio. EUR (i visse af Spaniens selvstyrende regioner). Der blev ikke indsendt data om virksomhedernes administrative omkostninger. På grund af de begrænsede oplysninger om myndighedernes og den private sektors administrative omkostninger kan der ikke drages fornuftige konklusioner om de administrative omkostninger. Ingen interesserede parter har dog klaget over den administrative byrde.

De ansvarlige operatørers omkostninger til miljøskader kan reduceres ved hjælp af finansielle sikkerhedsinstrumenter (herunder forsikring og alternative instrumenter, såsom bankgarantier, obligationer eller fonde). De fleste markeder giver mulighed for tilstrækkelig dækning af alle risici, der hører under direktivet om miljøansvar, men efterspørgslen er lav som følge af det utilstrækkelige antal sager i mange medlemsstater, manglende kendskab til visse af direktivets begreber¹⁴ og forsikringsmarkeder, der udvikler sig langsomt¹⁵. En ny rapport tyder på en stigning i den mængde miljøansvarsforsikringer, der købes af europæiske virksomheder (gennemsnitlig årlig stigning på 13,6 % siden 2006, især i højrisikosektorerne)¹⁶. Trods fremskridt i udviklingen inden for finansiell sikkerhed er der stadig problemer med anvendelsen af direktivet på omfattende ulykker og insolvens blandt ansvarlige erhvervsdrivende.

Det er ikke muligt at foretage en relevant overordnet vurdering af direktivets effektivitet baseret på de tilgængelige oplysninger. Der er behov for mere arbejde, herunder indsamling af flere oplysninger, for at dække hullerne i evalueringen.

3.4. Sammenhæng

Ifølge evalueringen hænger direktivet generelt sammen med andre dele af EU-miljølovgivningen og med de relevante internationale konventioner som anført i bilag IV og V til direktivet. Direktivet er tilstrækkeligt indarbejdet i EU's regelværk og supplerer andre retsakter på miljøområdet¹⁷, navnlig miljøvurderingsdirektivet¹⁸, direktivet om industrielle emissioner¹⁹ og lovgivningen om affald. En mere detaljeret vurdering af visse specifikke spørgsmål findes i afsnit 4, hvoraf det også fremgår, at der er behov for yderligere arbejde, samt i det vedhæftede arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹³ Beregnet på grundlag af 137 sager, der udgør lige over 10 % af alle de ELD-sager, medlemsstaterne har indberettet, og navnlig fraregnet de tre største tab i *Kolontár* (Ungarn), *Moerdijk* (Nederlandene) og den græske *Assopos*-sag (eftersom de blev betragtet som afvigende).

¹⁴ Det gælder navnlig tærskelværdien for "betydelig skade".

¹⁵ F.eks. de baltiske republikker og de små ø-medlemsstater.

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD*, i: Commercial Risk Europe, 27.11.2015.

¹⁷ Direktivets sammenhæng med habitatdirektivet er sammenfattet i punkt 4.3.

¹⁸ 2011/92/EU (EUT L 26 af 28.1.2012, s. 1).

¹⁹ Se fodnote 10.

3.5. EU-merværdi

Vurderingen viste igen, at der er en vis EU-merværdi forbundet med fastsættelsen af et minimumsniveau af miljøbeskyttelse, navnlig i grænseoverskridende sager (f.eks. grænseoverskridende vandforurening). Direktivet sigter også mod at sikre mere lige vilkår i det indre marked, men har endnu ikke nået dette primære mål med EU-harmoniseringen. Direktivet har øget brugen af sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. ved at øge adgangen til miljøforsikringsdækning på markedet (se punkt 3.3), men i praksis forhindrer de tidligere identificerede mangler en højere EU-merværdi.

4. Specifikke punkter til gennemgang

Rapporten indeholder en gennemgang af fire specifikke områder, der hører under direktivet om miljøansvar i henhold til direktivets artikel 18, stk. 3.

4.1. Visse internationale konventioners fritagelse fra anvendelsesområdet for direktivet om miljøansvar (bilag IV og V)

Visse IMO-konventioner (International Maritime Organisation – Den Internationale Søfartsorganisation) og relaterede konventioner²⁰ er fritaget fra anvendelsesområdet for direktivet om miljøansvar. Disse konventioner finder international anvendelse på skibsredere, hvis fartøjer er registreret i en stat, som er part i konventionen, og indfører objektivt ansvar for skibsredere, obligatorisk finansiel sikkerhed²¹ og, i tilfælde af specifikke typer skader, særlige kompensationsfonde, der betaler eventuelle krav, der overstiger skibsrederens ansvar. Specifikt i tilfælde af olieforurening fra tankskibe er der indført et trettrinssystem, som sikrer kompensation til ofre for tilfælde af olieforurening. Disse internationale konventioner forbyder parterne at gøre yderligere krav på kompensation.

Direktivet om miljøansvar og disse internationale konventioner anvender forskellige standarder for afhjælpning, hvilket fremgår af den undersøgelse af effektiviteten af direktivet om miljøansvar, der er foretaget for Kommissionen²². Denne forskel kan være vigtig, afhængigt af den enkelte sag. Den internationale fond for erstatning af skader ved olieforurening (IOPC-fonden) og International Group of P&I Clubs indsendte også rapporter om omkostningerne til forebyggende foranstaltninger og miljøskader som følge af alle tilfælde af olieforurening fra tankskibe siden 2002, som ikke indeholdt dokumentation for utilstrækkelig kompensation for miljøskader.

Baseret på disse oplysninger vil Kommissionen overveje at undersøge nærmere, om de forskellige standarder for afhjælpning kan håndteres ved ikke-lovgivningsmæssige midler, navnlig ved at arbejde hen imod en fælles forståelse af begreber, f.eks. ved fortolkning i IOPC-fondens "Claims Manual" og/eller i fora med deltagelse af parterne i konventionen.

Kommissionen er endnu ikke stødt på nye forhold, der kan så tvivl om udelukkelsen af nukleare skader.

4.2. Anvendelse på genetisk modificerede organismer (gmo'er)

²⁰ Ansvarskonventionen eller CLC, fondskonventionen af 1992, bunkeroliekonventionen, konventionen om ansvar og skadeserstatning for skader i forbindelse med transport af farlige og giftige stoffer ad søvejen eller HNS og konventionen om farligt gods.

²¹ Indarbejdet i EU-lovgivningen ved direktiv 2009/20/EF om rederes forsikring mod søretlige krav, EUT L 131 af 28.5.2009, s. 128.

²² Se fodnote 5.

Der var ingen tilfælde af miljøskader forårsaget af gmo'er²³ i EU i rapporteringsperioden. EU's regelværk er fuldt ud i overensstemmelse med kravene i Nagoya-Kuala Lumpurprotokollen om ansvar og erstatning, der supplerer Cartagena-protokollen om biosikkerhed af oktober 2010. Der var derfor ikke behov for yderligere foranstaltninger på EU-niveau for at tiltræde protokollen.

4.3. Anvendelse i forbindelse med beskyttede arter og naturtyper

I undersøgelsen om skader på biodiversiteten²⁴ undersøgte man muligheden for at sikre mere lige vilkår ved at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte alle "beskyttede arter og naturtyper" i medlemsstaterne. Det skyldes, at halvdelen af medlemsstaterne anvender dette bredere anvendelsesområde²⁵, mens de øvrige begrænser anvendelsesområdet til habitatdirektivets anvendelsesområde. En udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte rent nationale beskyttede naturtyper og arter ville imidlertid give anledning til juridiske vanskeligheder (som følge af den nationale kompetence), og det er ikke sikkert, at en sådan udvidelse vil øge harmoniseringen, eftersom de nationale anvendelsesområder også kan variere betydeligt.

I undersøgelsen konstaterede man, at:

- definitionerne af "betydelig skade" og "gunstig bevaringsstatus" i begge direktiver fortjente større opmærksomhed i lyset af de potentielt forskellige betydninger og/eller den forskellige brug af tærskelværdien for betydelig skade i direktivet om miljøansvar og i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2
- der er brug for en mere konsekvent anvendelse og en præcisering af tærskelværdien for "betydelig skade"; det blev også påpeget af flere kompetente myndigheder og forsikringssektoren
- den geografiske henvisning til "gunstig bevaringsstatus" i direktivet om miljøansvar (EU's område, nationalt område, naturligt udbredelsesområde) har vist sig at være problematisk; det skal derfor præciseres, at der er brug for en tilgang baseret på lokalitet for at sikre korrekt og effektiv gennemførelse
- der ofte ikke træffes foranstaltninger, som forhindrer, at skader på biodiversiteten bliver betydelige, fordi det fejlagtigt antages, at der kun kan træffes forebyggende foranstaltninger, hvis man ved, at skaden bliver betydelig.

Kommissionen undersøger lige nu muligheden for et politisk initiativ vedrørende "intet nettotab"²⁶, som også kan bidrage til at løse disse problemer. Undersøgelsen er ved at blive færdiggjort og vil blive betragtet som input til Kommissionen i forbindelse med dens vurdering af, om, og i givet fald hvordan, førnævnte aspekter kan håndteres.

4.4. Mulig inkorporering af andre instrumenter i bilag III, IV og V²⁷

Kommissionen har undersøgt de mulige kandidater til inkorporering i bilagene. Ifølge evalueringen er der dog ikke behov for en udvidelse af bilag III (se ovenfor i punkt 3.2.), IV eller V²⁸.

²³ Bilag III, nr. 10 og 11, i direktivet om miljøansvar.

²⁴ Se fodnote 5.

²⁵ Belgien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Luxemburg, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Sverige, Det Forenede Kongerige (England, Wales, Nordirland).

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm

²⁷ "[Rapporten] ... skal indeholde en gennemgang af: d) de instrumenter, der eventuelt vil kunne inkorporeres i bilag III, IV og V." (artikel 18, stk. 3, litra d), i direktivet om miljøansvar).

5. Konklusioner

Gennemførelsen af direktivet om miljøansvar har i begrænset omfang forbedret forebyggelsen og afhjælpningen af miljøskader sammenlignet med situationen inden gennemførelsen af direktivet om miljøansvar. Direktivet har navnlig styrket princippet om, at forureneren betaler (og dermed forhindret betydelige omkostninger for statskassen) ved at gennemføre objektivet ansvar i EU for miljøskader og ved at hæve standarderne for genopretning af skadede naturressourcer, navnlig skader på biodiversiteten. Forskellene mellem medlemsstaternes lovgivninger kan dog give anledning til en vis bekymring, men Kommissionen er kun blevet underrettet om få bekymringer, og evalueringen har bidraget til at identificere de vigtigste mangler.

For så vidt angår evalueringen, er en af de vigtigste udfordringer manglen på oplysninger om hændelser, der hører under direktivet om miljøansvar, og tilsvarende hændelser, der hører under national lovgivning. Andre spørgsmål er de interesserede parter manglende kendskab til og mangler i oplysningsindsatsen vedrørende direktivet om miljøansvar, utilstrækkelige ressourcer og utilstrækkelig ekspertise til at gennemføre direktivet, usikkerhed og tvetydighed med hensyn til centrale begreber og definitioner, såsom tærskelværdien for "betydelig skade", underudnyttelse af supplerende og kompenserende afhjælpning og utilstrækkelige oplysninger om miljøskader, afhjælpningssager og omkostninger. Visse af disse aspekter af direktivet og dets sammenhæng forklarer den store variation i antallet af indberettede sager og deres indhold, men den forskellige brug af tærskelværdien for "betydelig skade" sammenholdt med allerede eksisterende nationale rammer identificeres som den vigtigste årsag til de betydelige forskelle. Andre faktorer, der bidrager til direktivets varierende effekt, er bl.a. forskellig brug af ELD-registre, forskellige grader af offentlig deltagelse, forskellig anvendelse af kompetente myndigheders subsidiære forpligtelse til at træffe foranstaltninger, hvis ansvarlige operatører undlader at træffe foranstaltninger, og de interesserede parter varierende kendskab til direktivet.

På den positive side forbedres gennemførelsen af direktivet løbende. Industrien og andre interesserede parter, som har bidraget til evalueringen, er overvejende tilfredse med de nuværende juridiske rammer. Sammen med medlemsstaternes eksperter har de slået kraftigt til lyd for kontinuitet, forudsigelighed og lovgivningsmæssig stabilitet på miljøansvarsområdet. Direktivet fremmer også forebyggende foranstaltninger og en forsigtighedstilgang og beskytter dermed mod høje omkostninger til afhjælpning, der ofte overstiger omkostningerne til forebyggende foranstaltninger. Det er imidlertid vanskeligt at kvantificere de fordele, der opnås ved forebyggelse, især som følge af manglen på fyldestgørende oplysninger om de samlede forebyggende foranstaltninger og andre sikkerhedsforanstaltninger, der træffes i henhold til direktivet om miljøansvar.

Eventuelle evalueringer fremover bør vurdere direktivet om miljøansvar sammenholdt med den eksisterende nationale lovgivning med henblik på at vurdere, i hvor høj grad der er skabt lige vilkår. Der kan sikres mere lige vilkår ved at præcisere visse centrale termer (især "betydelig skade"). I denne henseende har Kommissionen identificeret støttetiltag på EU-niveau, der – kombineret med en række anbefalinger til medlemsstaterne – på en hensigtsmæssig måde ville bidrage til at gøre direktivet mere "egnet til formålet", end det er blevet vurderet til i denne evaluering.

²⁸ Disse internationale instrumenter vil sandsynligvis aldrig træde i kraft, eller også supplerer de direktivet om miljøansvar (se flere oplysninger i punkt 6.4 i SWD-dokumentet).

6. **Anbefalinger og næste skridt**

I de kommende år vil Kommissionens vigtigste prioritet være at fremme harmonisering af nationale løsninger og praksisser inden for direktivets rammer og finde ud af, hvordan disse løsninger og praksisser kan anvendes effektivt og konsekvent inden for en bredere ramme for juridisk ansvar. Der vil desuden skulle gøres en indsats for at forbedre dokumentationen for direktivets reelle virkninger, både på miljøet og på relevante interesserede parter. Det vil kræve bedre indsamling af data om ELD-sager i de medlemsstater, der endnu ikke har oprettet registre. Harmoniserede nationale løsninger (inden for spørgsmål som afhjælpningsmodeller, risikoanalyse, forsikringsberegning osv.) kan også skabe fornuftige resultater, eftersom de tilgængelige databaser kan bruges til at øge den finansielle sikkerhed (tilbyde mere målrettede produkter), forbedre virksomhedernes risikoforvaltningssystemer og øge alle aktørers og interesserede parters viden, herunder de myndigheder, der er ansvarlige for afhjælpning af skader.

Der er brug for flere oplysninger for at identificere de præcise årsager til og virkninger af medlemsstaternes forskellige løsninger. Endnu vigtigere kan der træffes foranstaltninger til at opbygge yderligere administrativ kapacitet og fremme understøttende gennemførelsesinstrumenter. Derudover bør udviklingen af effektiv lovgivningsmæssig overvågning som fastsat i retningslinjerne om bedre lovgivning (SWD(2015) 110) sikre en stærkere og mere entydig vurdering af direktivet fremover²⁹. Det vil derfor være nødvendigt at indlede drøftelser med alle relevante interesserede parter og medlemsstaterne om, hvordan dokumentationen kan forbedres.

Kommissionens tjenestegrene vil derfor stille forslag over for medlemsstaternes eksperter og de interesserede parter om et flerårigt rullende arbejdsprogram med henblik på at forbedre dokumentationen og bidrage til at harmonisere de nationale løsninger. Kommissionen vil desuden fortsat træffe administrative støtteforanstaltninger, såsom

- a) vejledninger eller fortolkende bemærkninger om vigtige spørgsmål ("betydelig skade")
- b) uddannelsesprogrammer og
- c) helpdeske for aktører (herunder kompetente myndigheder, operatører, taksatorer, leverandører af finansiell sikkerhed, berørte personer, ngo'er osv.), som tilbyder oplysninger, bistand og støtte til vurdering af risici og skader.

Som supplement til denne indsats anbefaler Kommissionen, at alle medlemsstater forpligter sig til:

- at underbygge deres gennemførelsesindsats med proaktive initiativer (såsom vejledninger, uddannelse, elektroniske redskaber til risikoanalyse, opstilling af kriterier, modeller for finansiell sikkerhed osv.), hvilket visse medlemsstater allerede har gjort
- at udveksle administrativ erfaring og bedste praksis og støtte hinandens indsats for kapacitetsopbygning
- at gennemgå deres fortolkning af centrale bestemmelser i direktivet, navnlig vedrørende "betydelig skade"

²⁹ Denne vurdering bør i henhold til Kommissionens meddelelse "Bedre regulering for bedre resultater – En EU-dagsorden" (COM(2015) 215) finde sted hvert 5.-7. år.

- at registrere data om hændelser, der hører under direktivet om miljøansvar, og offentliggøre ELD-registre, hvis de ikke allerede har gjort det
- systematisk at indsamle de nødvendige data, der kan dokumentere, at anvendelsen af direktivet i deres land er effektiv og i tråd med den generelle situation i EU.

Alt det vil bidrage til forberedelsen af den næste evaluering af direktivet. Ifølge Kommissionen udgør disse foranstaltninger en passende tilgang til at forbedre de tilsigtede positive virkninger af direktivet om miljøansvar og vil desuden bidrage til at tilvejebringe de oplysninger, der kan bruges i forbindelse med den næste evaluering til i højere grad at illustrere direktivets EU-merværdi og effektivitet.