



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 14.4.2016
COM(2016) 204 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

**Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με
το άρθρο 18 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική
ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας**

{SWD(2016) 121 final}
{SWD(2016) 122 final}

1. Εισαγωγή

Η παρούσα, δεύτερη, έκθεση για την εφαρμογή¹ της οδηγίας 2004/35/EK σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας («η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη» ή «η οδηγία» ή «ΟΠΕ»)² καταγράφει την εμπειρία που αποκτήθηκε κατά την εφαρμογή της οδηγίας για το διάστημα 2007-2013 και πρέπει να ερμηνεύεται με το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής³. Η έκθεση βασίζεται στο άρθρο 18 παράγραφος 2 της ΟΠΕ. Περιέχει συμπεράσματα και συστάσεις για τη βελτίωση της εφαρμογής στην πράξη, με βάση την αξιολόγηση REFIT που πραγματοποιήθηκε κατά τα δύο τελευταία έτη. Η αξιολόγηση εξέτασε τον τρόπο με τον οποίο η οδηγία λειτουργεί και κατά πόσον ανταποκρίνεται στις ανάγκες⁴, βασιζόμενη σε δύο μελέτες που πραγματοποιήθηκαν το 2012 και σε τρεις μελέτες που πραγματοποιήθηκαν το 2013⁵.

Η ΟΠΕ καλύπτει περιπτώσεις σημαντικής περιβαλλοντικής ζημίας. Εφαρμόζει την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» που θεσπίστηκε με το άρθρο 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή ότι το Δημόσιο δεν θα πρέπει να πληρώνει σε περίπτωση κατά την οποία μια βιομηχανική δραστηριότητα προκαλεί σημαντική περιβαλλοντική ζημία. Οι φορείς εκμετάλλευσης που εκτελούν επικίνδυνες επαγγελματικές δραστηριότητες, όπως απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ της ΟΠΕ (βλ. τμήμα 2 κατωτέρω), είναι απολύτως υπεύθυνοι για την περιβαλλοντική ζημία που προκαλούν, δηλαδή δεν είναι αναγκαίο να αποδειχθεί η ύπαρξη υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας). Οι φορείς εκμετάλλευσης που ασκούν άλλες μη επικίνδυνες επαγγελματικές δραστηριότητες φέρουν την ευθύνη λόγω πταίσματος.

Οι κύριοι στόχοι της οδηγίας είναι να προλαμβάνεται η περιβαλλοντική ζημία εάν υπάρχει επικείμενη απειλή και να αποκαθίσταται εάν έχει ήδη πραγματοποιηθεί. Σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία προληπτικά ή διορθωτικά μέτρα και να φέρει το σύνολο των δαπανών. Η ζημία θεωρείται ότι έχει αποκατασταθεί από τη στιγμή που το περιβάλλον έχει επιστρέψει στην προγενέστερη της ζημίας κατάστασή του. Η ΟΠΕ καλύπτει ζημίες στη βιοποικιλότητα (προστατευόμενα είδη και φυσικοί οικοτόποι), στα ύδατα και στο έδαφος. Συνήθεις ζημίες (υλική ζημία, απώλεια ζωής και σωματική βλάβη ή οικονομική απώλεια) δεν καλύπτονται από την οδηγία.

2. Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και εφαρμογή

Πολλά κράτη μέλη δεν τήρησαν την προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (30 Απριλίου 2007), ενώ η πλήρης μεταφορά της από τα 27 κράτη μέλη⁶ πραγματοποιήθηκε μόλις στα μέσα του 2010. Η πρώτη έκθεση της Επιτροπής παρουσίαζε αυτές τις καθυστερήσεις και άλλες ανεπάρκειες. Επίσης, η Επιτροπή ανέλυσε λεπτομερώς τη σύνθετη κατάσταση που δημιουργήθηκε με τη θέσπιση ενός μάλλον ευέλικτου μηχανισμού-πλαισίου της ΕΕ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, επιπλέον της προϋπάρχουσας εθνικής νομοθεσίας στα περισσότερα κράτη μέλη. Εν ολίγοις, σε κάποιο βαθμό, αυτό

¹ Η πρώτη έκθεση εφαρμογής υποβλήθηκε στις 12 Οκτωβρίου 2010 [COM(2010) 581].

² ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2006/21/EK, την οδηγία 2009/31/EK και την οδηγία 2013/30/ΕΕ)

³ SWD (2016)XXX

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

⁵ Όλες οι μελέτες είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>

⁶ Η Κροατία, η οποία κοινοποίησε τη μεταφορά της οδηγίας κατά τη χρονική περίοδο της προσχώρησής της στην ΕΕ, δεν ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει εθνική έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της ΟΠΕ έως τις 30 Απριλίου 2013, δεδομένου ότι προσχώρησε στην ΕΕ μόλις την 1 Ιουλίου 2013.

οδήγησε σε μεγαλύτερη συνοχή από νομική άποψη, σε σύγκριση με την κατάσταση πριν από τη μεταφορά της ΟΠΕ (π.χ. ορισμένα κράτη μέλη δεν διέθεταν κάποιο καθεστώς για την περιβαλλοντική ευθύνη). Ωστόσο, η τρέχουσα κατάσταση παραμένει από νομική και πρακτική άποψη διαφοροποιημένη και θα απαιτηθούν περαιτέρω ενέργειες για τη δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην Ευρώπη⁷.

Η Επιτροπή έχει αναλάβει δράση σχετικά με την καθυστερημένη μεταφορά καθώς και για θέματα μη συμμόρφωσης (επτά κράτη μέλη θα πρέπει ακόμη να επιλύσουν ορισμένα ζητήματα μη συμμόρφωσης). Οι δράσεις αυτές έχουν ελαφρώς βελτιώσει τη συνοχή των υφιστάμενων νομικών συστημάτων των κρατών μελών. Ωστόσο, η ποικιλομορφία εξακολουθεί να υπάρχει, λόγω του χαρακτήρα πλαισίου της ΟΠΕ, παρέχοντας σημαντικό βαθμό ευελιξίας στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά την εφαρμογή, στο διάστημα μεταξύ Απριλίου 2007 και Απριλίου 2013, τα κράτη μέλη ανέφεραν περίπου 1 245 επιβεβαιωμένα περιστατικά περιβαλλοντικής ζημίας για τα οποία απαιτήθηκε η εφαρμογή της ΟΠΕ. Ωστόσο, ο αριθμός των υποθέσεων ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Δύο κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 86 % του συνόλου των υποθέσεων ζημίας που αναφέρθηκαν (Ουγγαρία: 563 περιπτώσεις, Πολωνία: 506), ενώ έξι κράτη μέλη ανέφεραν τις περισσότερες από τις υπόλοιπες υποθέσεις [Γερμανία (60), Ελλάδα (40), Ιταλία (17)]⁸, Λετονία, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο]. Έντεκα κράτη μέλη δεν ανέφεραν περιστατικά ζημίας που διέπονται από την ΟΠΕ από το 2007 και μετά, πιθανώς διότι ασχολούνται με περιπτώσεις αποκλειστικά βάσει του εθνικού τους συστήματος.

Ο αριθμός των ετήσιων υποθέσεων που διέπονται από την ΟΠΕ διαφέρει σημαντικά ανά κράτος μέλος και κυμαίνεται από 95 έως λιγότερο από 1. Ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων σε ένα κράτος μέλος δεν σημαίνει απαραίτητα ότι το εν λόγω κράτος μέλος εφαρμόζει την ΟΠΕ αυστηρότερα απ' ό, τι απαιτείται. Από την αξιολόγηση και τις εργασίες ελέγχου της συμμόρφωσης αποδεικνύεται ότι η απόκλιση αυτή μπορεί να εξηγηθεί από τα διαφορετικά νομικά πλαίσια και τις παραδόσεις (ιδίως εάν η προϋπάρχουσα νομοθεσία καταργήθηκε ή όχι), τις πιθανές διαφορές στην κατάσταση του περιβάλλοντος και τις διαφορετικές ερμηνείες βασικών όρων και εννοιών, όπως παρουσιάζεται κατωτέρω. Η μεγαλύτερη χρήση της οδηγίας οφείλεται, συχνά:

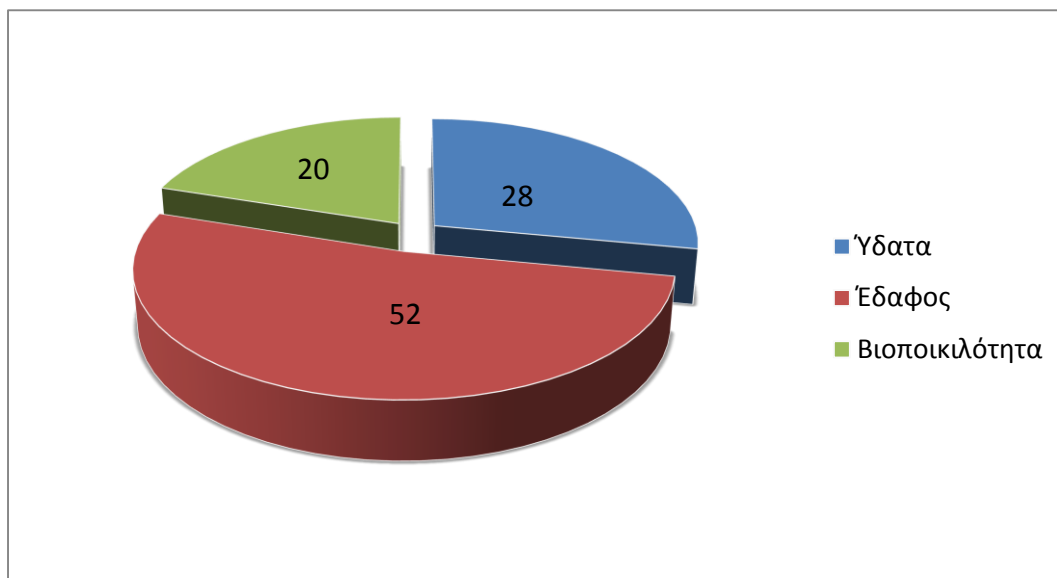
- στη χρήση μητρώων υποθέσεων που διέπονται από την ΟΠΕ·
- στη μεγαλύτερη δυνατότητα για τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν σχόλια και να συνεργαστούν με τις αρμόδιες αρχές·
- εάν οι φορείς εκμετάλλευσης δεν κατορθώσουν να το πράξουν, στην υποχρέωση, δευτερευόντως, των αρμόδιων αρχών να προχωρούν σε προληπτικές και διορθωτικές ενέργειες· και
- στην ύπαρξη μεγαλύτερου επιπέδου ευαισθητοποίησης του κοινού και των ενδιαφερομένων όσον αφορά την ΟΠΕ, ιδίως μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης.

Αντιθέτως, το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ δεν εντοπίστηκε ως κύρια αιτία για τις διαφορές στην εφαρμογή (βλ. τμήμα 4).

⁷ Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την παρούσα ανάλυση και τις μελέτες στις οποίες βασίστηκε είναι διαθέσιμες στη μελέτη εφαρμογής της ΟΠΕ, παράρτημα, μέρος Α - Νομική ανάλυση της μεταφοράς στην εθνική νομοθεσία του 2013 και στη νομική ανάλυση και μελέτη του 2014

⁸ Ωστόσο, η Ιταλία αντιστοιχεί σε περαιτέρω δυναμικό 1000 περιστατικών, πολλά εκ των οποίων μπορεί στη συνέχεια να γίνουν υποθέσεις που διέπονται από την ΟΠΕ.

Περίπου το 50 % των υποθέσεων περιβαλλοντικής ζημίας που αναφέρθηκαν αφορούν ζημίες στο έδαφος. Οι ζημίες στο νερό αντιπροσωπεύουν το 30 % και οι ζημίες στην βιοποικιλότητα περίπου 20 %.



Διάγραμμα 1: Κατηγορία περιβαλλοντικής ζημίας βάσει 1450 υποθέσεων⁹

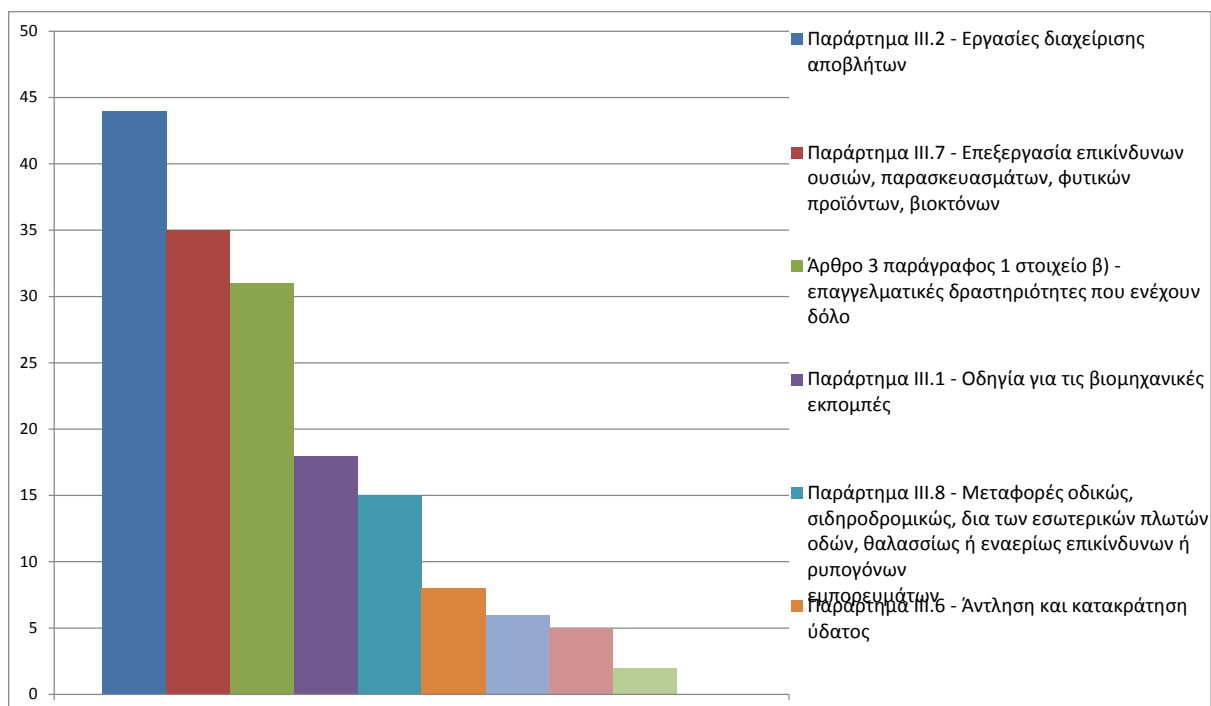
Οι επικίνδυνες επαγγελματικές δραστηριότητες (οι οποίες συνδέονται με την αντικειμενική ευθύνη) που προκαλούν περιβαλλοντικές ζημίες είναι κυρίως:

- δραστηριότητες διαχείρισης αποβλήτων·
- επεξεργασία επικίνδυνων ουσιών, παρασκευασμάτων, φυτοπροστατευτικών προϊόντων και βιοκτόνων·
- δραστηριότητες στο πλαίσιο της οδηγίας για τις βιομηχανικές εκπομπές¹⁰ και
- μεταφορές επικίνδυνων ή ρυπογόνων εμπορευμάτων οδικώς, σιδηροδρομικώς, διά των εσωτερικών πλωτών οδών, θαλασσίως ή αεροπορικώς.

Άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες (που συνδέονται με την ευθύνη λόγω πταίσματος) προκάλεσαν, επίσης, περιβαλλοντική ζημία, σύμφωνα όμως με την ΟΠΕ αποκλειστικά στη βιοποικιλότητα.

⁹ Ορισμένες υποθέσεις εμφανίζονται σε περισσότερες από μία κατηγορία ζημιών

¹⁰ 2010/75/ΕΕ (ΕΕ L 334 της 17.12.2010, σ. 17).



Διάγραμμα 2: Αναφερθείσες υποθέσεις που διέπονται από την ΟΠΕ ανά αριθμό υποθέσεων ανάλογα με τον τύπο επιβλαβούς δραστηριότητας

Αναφέρθηκαν σχετικά λίγα αιτήματα για ανάληψη δράσης, ως αιτήματα που υποβλήθηκαν από πρόσωπα που πλήγηκαν από περιβαλλοντική ζημία ή από περιβαλλοντικές ΜΚΟ¹¹. Δικαστικός έλεγχος ζητήθηκε σε 60 περίπου υποθέσεις, εκ των οποίων οι 44 σημειώθηκαν στην Πολωνία.

Ο μέσος χρόνος από την έναρξη έως την ολοκλήρωση της αποκατάστασης ήταν 12 μήνες. Ωστόσο, σε ορισμένες υποθέσεις, η αποκατάσταση διήρκεσε περισσότερο από έξι έτη.

3. Αξιολόγηση και καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου¹²

3.1. Συνάφεια

Οι στόχοι της οδηγίας, δηλαδή η πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, εξακολουθούν να ισχύουν και ανταποκρίνονται στις τρέχουσες ανάγκες, διότι υπάρχουν πάντοτε κίνδυνοι που ενέχουν τα εν λόγω είδη ζημιών και ατυχημάτων. Η αξιολόγηση δείχνει ότι η οδηγία συνέβαλε στη βελτίωση του επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος στην ΕΕ σε περιορισμένο βαθμό. Ωστόσο, δεν έχει ακόμη αναπτύξει όλη τη δυναμική της. Επιπλέον, δεδομένου ότι η ΟΠΕ έχει μεγαλύτερη συνάφεια σε ορισμένα κράτη μέλη απ' ό, τι σε άλλα, η συνάφειά της πρέπει να αξιολογείται με βάση τα διαφορετικά εθνικά νομικά πλαίσια και παραδόσεις που ισχύουν ήδη.

3.2. Αποτελεσματικότητα

¹¹ Στην Ιταλία υπήρξαν 132 υποθέσεις, από τις οποίες όμως οι 93 ήταν αιτήματα για ανάληψη δράσης.

¹² Η Επιτροπή αποφάσισε να προβεί σε αξιολόγηση στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT το 2013, πολύ πριν από την έκδοση των κατευθυντήριων γραμμών για την αξιολόγηση τον Μάιο του 2015.

Η αποτελεσματικότητα της οδηγίας ποικίλλει σημαντικά, διότι εφαρμόστηκε με πολύ διαφορετικό τρόπο στα διάφορα κράτη μέλη. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο χαρακτήρα πλαίσιο της ΟΠΕ, που προβλέπει πολλές εξαιρέσεις, εναλλακτικές επιλογές και ευελιξία. Ειδικότερα, οι διαφορετικές ερμηνείες και εφαρμογή του «ορίου σπουδαιότητας» για την περιβαλλοντική ζημία έχει εντοπιστεί ως κύριος λόγος για την ανομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας. Οι αρμόδιες αρχές, οι οικονομικοί φορείς και οι ασφαλιστές έχουν συχνά ζητήσει μεγαλύτερη σαφήνεια και καθοδήγηση σχετικά με το θέμα αυτό. Η αποτελεσματικότητα της οδηγίας αντικατοπτρίζεται καλύτερα στο ποσό αποκατάστασης περιβαλλοντικών ζημιών (περίπου 6 εκατομμύρια ευρώ χωρίς πέντε σημαντικές περιπτώσεις ζημίας και 180 εκατομμύρια ευρώ εάν συνυπολογιστούν αυτές οι πέντε σοβαρές περιπτώσεις). Η συμβολή στην παροχή κινήτρων, με τη μορφή αυξημένων προληπτικών μέτρων και καλύτερης οικονομικής ασφάλειας, καθώς και η αποφευχθείσα ζημία λόγω άμεσης ανάληψης δράσης σε περίπτωση επικείμενης ζημίας, είναι ως επί το πλείστον άγνωστες επειδή ακόμη δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία.

Όσον αφορά το πεδίο της περιβαλλοντικής ζημίας, η αξιολόγηση επιβεβαίωσε ότι αρκεί να καλύπτεται η ζημία στους πιο σημαντικούς φυσικούς πόρους. Το πεδίο της αντικειμενικής ευθύνης για επικίνδυνες δραστηριότητες (παράρτημα ΙΙΙ) φαίνεται, επίσης, ότι είναι επικαιροποιημένο, με την πιθανή εξαίρεση των αγωγών μεταφοράς επικίνδυνων ουσιών εκτός εγκατάστασης. Ωστόσο, τα ενδιαφερόμενα μέρη ανέφεραν προβλήματα όσον αφορά την ευθύνη τρίτων στον τομέα αυτό.

3.3. Αποδοτικότητα

Η αξιολόγηση της αποδοτικότητας εξέτασε τις κύριες κατηγορίες δαπανών: το κόστος αποκατάστασης, το διοικητικό κόστος και το κόστος οικονομικής ασφάλειας.

Το κόστος αποκατάστασης για την αποκατάσταση των φυσικών πόρων που υπέστησαν ζημία βαρύνει τον υπεύθυνο, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι το κόστος των διορθωτικών μέτρων ανέρχεται, κατά μέσο όρο, περίπου στα 42 000 ευρώ¹³. Η Ελλάδα ανέφερε μέση τιμή 60 000 ευρώ. Ωστόσο, το κόστος αποκατάστασης μεμονωμένων υποθέσεων κυμαίνεται από μερικές χιλιάδες ευρώ έως περισσότερα από 50 εκατομμύρια ευρώ για ζημίες μεγάλης κλίμακας λόγω σοβαρών ατυχημάτων (όπως στο *Kolontár* της Ουγγαρίας ή στο *Moerdijk* των Κάτω Χωρών).

Το διοικητικό κόστος για τις δημόσιες αρχές είναι οι μόνιμες δαπάνες οι οποίες δεν μπορούν να ανακτηθούν από υπεύθυνους φορείς εκμετάλλευσης. Μόνο τρία κράτη μέλη υπέβαλαν ακριβή στοιχεία σχετικά με το διοικητικό κόστος, που κυμαίνεται από 55 000 ευρώ (στην περιφέρεια της Φλάνδρας του Βελγίου) έως 2 εκατομμύρια ευρώ (σε ορισμένες αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας). Δεν παρασχέθηκε κανένα στοιχείο όσον αφορά το διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις. Λόγω της περιορισμένης πληροφόρησης σχετικά με το διοικητικό κόστος, τόσο για τις αρχές όσο και για τον ιδιωτικό τομέα, δεν είναι δυνατόν να εξαχθούν ορθά συμπεράσματα σχετικά με το διοικητικό κόστος. Ωστόσο, κανένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν εξέφρασε παράπονα σχετικά με τον διοικητικό φόρτο.

¹³ Υπολογίζεται με βάση 137 υποθέσεις που αντιπροσωπεύουν πάνω από το 10 % όλων των υποθέσεων που έχουν αναφερθεί και διέπονται από την ΟΠΕ ανά κράτος μέλος, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη, ιδίως, οι τρεις μεγαλύτερες ζημίες στο *Kolontár* (Ουγγαρία), στο *Moerdijk* (Κάτω Χώρες) και στον *Ασωπό* (Ελλάδα) (επειδή θεωρήθηκαν ακραίες περιπτώσεις).

Το κόστος της περιβαλλοντικής ζημίας για υπεύθυνους φορείς εκμετάλλευσης μπορεί να μειωθεί με τη χρήση μέσων οικονομικής ασφάλειας (συμπεριλαμβανομένων μέσων ασφάλισης και εναλλακτικών μέσων, όπως τραπεζικές εγγυήσεις, ομόλογα ή κεφάλαια). Οι περισσότερες αγορές παρέχουν επαρκή κάλυψη για όλους τους κινδύνους που διέπονται από την ΟΠΕ, αλλά η ζήτηση είναι χαμηλή λόγω του ανεπαρκούς αριθμού υποθέσεων σε πολλά κράτη μέλη, της έλλειψης σαφήνειας όσον αφορά ορισμένες έννοιες της ΟΠΕ¹⁴ και των βραδύτερα αναδυόμενων ασφαλιστικών αγορών¹⁵. Πρόσφατη έκθεση καταδεικνύει αύξηση στο ποσό της ασφάλισης περιβαλλοντικής ευθύνης που αγοράζουν ευρωπαϊκές εταιρείες (μέση ετήσια αύξηση της τάξης του 13,6 % από το 2006 και μετά, ιδίως στους τομείς υψηλού κινδύνου)¹⁶. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά τον τομέα της οικονομικής ασφάλειας, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας στις περιπτώσεις ατυχημάτων μεγάλης κλίμακας και αφερεγγυότητας μεταξύ των οικονομικών φορέων.

Δεν είναι δυνατή η ουσιαστική συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της οδηγίας με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες. Θα χρειαστούν περισσότερες προσπάθειες, συμπεριλαμβανομένης της συλλογής πρόσθετων στοιχείων, για να καλυφθούν οι ελλείψεις της παρούσας αξιολόγησης.

3.4. Συνοχή

Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι η οδηγία συνάδει γενικά με άλλα μέρη της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ και με τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις που απαριθμούνται στα παραρτήματά της IV και V. Η οδηγία είναι επαρκώς ενσωματωμένη στο κεκτημένο της ΕΕ, συμπληρώνοντας την υπόλοιπη περιβαλλοντική νομοθεσία¹⁷, ειδικότερα την οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων¹⁸, την οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές¹⁹ και τη νομοθεσία για τα απόβλητα. Πιο λεπτομερής εκτίμηση ορισμένων ειδικών θεμάτων παρατίθενται στο τμήμα 4, όπου υπάρχουν επίσης ενδείξεις σχετικά με την ανάγκη ενδεχόμενων περαιτέρω εργασιών, καθώς και στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

3.5. Προστιθέμενη αξία της ΕΕ

Η αξιολόγηση κατέδειξε ότι υπάρχει κάποια προστιθέμενη αξία της ΕΕ όσον αφορά τον καθορισμό ενός ελάχιστου επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, ιδίως για διασυνοριακές περιπτώσεις (π.χ. διασυνοριακή ρύπανση των υδάτων). Η οδηγία αποσκοπεί, επίσης, να εξασφαλίσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, αλλά δεν έχει ακόμη επιτύχει αυτόν τον πρωταρχικό στόχο της εναρμόνισης σε επίπεδο ΕΕ. Μολονότι η οδηγία έχει αυξήσει τη χρήση προληπτικών μέτρων, π.χ. αυξάνοντας τη διαθεσιμότητα της περιβαλλοντικής ασφαλιστικής κάλυψης στην αγορά (βλέπε σημείο 3.3), στην πράξη, οι

¹⁴ Ιδίως όσον αφορά το «όριο σπουδαιότητας».

¹⁵ Για παράδειγμα, στις Δημοκρατίες της Βαλτικής και τα μικρά νησιωτικά κράτη μέλη.

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD*, στο: Commercial Risk Europe, 27 Νοεμβρίου 2015.

¹⁷ Ο τρόπος με τον οποίο η ΟΠΕ συνδυάζεται με την οδηγία για τους οικοτόπους συνοψίζεται στο σημείο 4.3.

¹⁸ 2011/92/ΕΕ (ΕΕ L 26 της 28.1.2012, σ. 1).

¹⁹ Βλέπε υποσημείωση 17.

ανεπάρκειες που επισημάνθηκαν προηγούμενα εμποδίζουν την επίτευξη υψηλότερης προστιθέμενης αξίας της ΕΕ.

4. Συγκεκριμένα σημεία προς εξέταση

Η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει την εξέταση τεσσάρων ειδικών πεδίων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της οδηγίας ΟΠΕ σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 3.

4.1. Εξαιρέση από το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ ορισμένων διεθνών συμβάσεων (παράρτηματα IV και V)

Ορισμένες συμβάσεις του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (ΔΝΟ) και συναφείς συμβάσεις²⁰ εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της ΟΠΕ. Αυτές οι συμβάσεις ισχύουν παγκόσμια για πλοιοκτήτες των οποίων τα πλοία είναι νηολογημένα σε κράτος που είναι συμβαλλόμενο μέρος των συμβάσεων, προβλέπουν αντικειμενική ευθύνη για τους πλοιοκτήτες, υποχρεωτική οικονομική ασφάλεια²¹ και, στην περίπτωση συγκεκριμένων ειδών ζημίας, ειδικά κεφάλαια αποζημίωσης που πληρώνουν απαιτήσεις οι οποίες υπερβαίνουν την ευθύνη των πλοιοκτητών. Ειδικότερα, στην περίπτωση πετρελαϊκής ρύπανσης από πετρελαιοφόρα, υπάρχει ένα σύστημα τριών βαθμίδων, για την παροχή αποζημίωσης στα θύματα περιστατικών πετρελαϊκής ρύπανσης. Οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις απαγορεύουν στα συμβαλλόμενα μέρη να εισάγουν πρόσθετες απαιτήσεις αποζημίωσης.

Η ΟΠΕ και οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις εφαρμόζουν διαφορετικά πρότυπα αποκατάστασης, όπως κατέδειξε η μελέτη αποτελεσματικότητας της ΟΠΕ για την Επιτροπή²². Αυτή η διαφορά είναι ενδεχομένως σημαντική, ανάλογα με την περίπτωση. Το Διεθνές Ταμείο Αποζημιώσεων λόγω Ρυπάνσεως Πετρελαίου (Ταμείο IOPC) και η διεθνής ομάδα «P&I Clubs» παρείχαν, επίσης, εκθέσεις σχετικά με το κόστος των προληπτικών μέτρων και της περιβαλλοντικής ζημίας ύστερα από περιστατικά πετρελαϊκής ρύπανσης από πετρελαιοφόρα από το 2002 και μετά, στις οποίες δεν εντοπίζονται στοιχεία για ανεπαρκή αποζημίωση των ζημιών στο περιβάλλον.

Με βάση τις πληροφορίες αυτές, η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω αν η ύπαρξη διαφορετικών προτύπων αποκατάστασης μπορεί να αντιμετωπιστεί με μη νομοθετικά μέσα, ιδίως με την επίτευξη κοινής κατανόησης των εννοιών, για παράδειγμα μέσω ερμηνείας στο πλαίσιο του «Εγχειριδίου απαιτήσεων» του Ταμείου IOPC και/ή σε φόρα που συμμετέχουν τα συμβαλλόμενα μέρη των συμβάσεων.

Η Επιτροπή δεν διαπίστωσε νέες περιστάσεις οι οποίες θα έθεταν υπό αμφισβήτηση την εξαιρέση της πυρηνικής ζημίας.

4.2. Εφαρμογή στους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς (ΓΤΟ)

²⁰ Δηλαδή η Σύμβαση περί αστικής ευθύνης ή CLC, η Διεθνής Σύμβαση για την ίδρυση διεθνούς κεφαλαίου για την αποζημίωση ζημιών ρύπανσης από πετρελαιοειδή του 1992, η Σύμβαση καυσίμων δεξαμενής πλοίων, η Διεθνής σύμβαση για την αστική ευθύνη και αποζημίωση για ζημία σε σχέση με τη θαλάσσια μεταφορά επικίνδυνων και επιβλαβών ουσιών ή Σύμβαση ΕΤΟ και η Σύμβαση περί της αστικής ευθύνης για τις ζημιές που προξενούνται κατά τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων.

²¹ Αφού κατέστη μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ μέσω της οδηγίας 2009/20/ΕΚ σχετικά με την ασφάλιση των πλοιοκτητών για ναυτικές απαιτήσεις (ΕΕ L 131 της 28.5.2009, σ. 128).

²² Βλέπε υποσημείωση 5.

Δεν υπήρξαν περιστατικά περιβαλλοντικής ζημίας που προκλήθηκαν από ΓΤΟ²³ στην ΕΕ κατά την περίοδο αναφοράς. Το κεκτημένο είναι πλήρως σύμφωνο προς τις απαιτήσεις του Πρωτοκόλλου της Nagoya-Kuala Lumpur περί ευθύνης και αποζημίωσης, συμπληρωματικού προς το Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη βιοασφάλεια, του Οκτωβρίου 2010, επομένως δεν απαιτείτο περαιτέρω δράση σε επίπεδο ΕΕ για τη σύναψη του εν λόγω πρωτοκόλλου.

4.3. Εφαρμογή σε σχέση με προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους

Η μελέτη για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα²⁴ εξέτασε τις δυνατότητες βελτίωσης των συνθηκών ισότιμου ανταγωνισμού μέσω της επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της ΟΠΕ, ώστε να καλύπτονται όλα «τα προστατευόμενα είδη και οι φυσικοί οικοτόποι» στα κράτη μέλη. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα μισά κράτη μέλη εφαρμόζουν αυτό το ευρύτερο πεδίο εφαρμογής²⁵ και άλλα περιορίζουν την εφαρμογή στο πεδίο εφαρμογής που καθορίζεται από την οδηγία για τους οικοτόπους. Ωστόσο, η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ΟΠΕ, ώστε να περιλαμβάνονται σε οι, καθαρά εθνικό επίπεδο, προστατευόμενοι οικοτόποι και είδη, θα μπορούσε να προκαλέσει νομικές δυσκολίες (λόγω της εθνικής αρμοδιότητας) και ενδεχομένως δεν θα βελτιώνει την εναρμόνιση, αφού τα εθνικά πεδία εφαρμογής μπορούν επίσης να διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό.

Από τη μελέτη διαπιστώθηκε ότι:

- οι ορισμοί των όρων «σημαντική ζημία» και «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης», και στις δύο οδηγίες, χρειάζονται περισσότερη προσοχή, όσον αφορά δυνητικά διαφορετικές έννοιες και/ή χρησιμοποίηση του ορίου σημαντικής ζημίας στην ΟΠΕ και στο άρθρο 6 παράγραφος 2 της οδηγίας περί οικοτόπων·
- υπάρχει ανάγκη για συνεκτικότερη εφαρμογή και καλύτερη διευκρίνιση του ορίου της «σημαντικής ζημίας». Αυτό επισημάνθηκε, επίσης, από διάφορες αρμόδιες αρχές και από τον ασφαλιστικό κλάδο·
- η γεωγραφική ένδειξη «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» στην ΟΠΕ (επικράτεια της ΕΕ, εθνική επικράτεια, φυσική κατανομή) έχει αποδειχθεί προβληματική. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι απαιτείται μια προσέγγιση σχετική με τους τόπους, ώστε να εξασφαλίζεται η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή·
- συχνά, δεν λαμβάνονται μέτρα για την πρόληψη ζημιών στη βιοποικιλότητα, λόγω της λανθασμένης υπόθεσης ότι προληπτικές ενέργειες μπορούν να ληφθούν μόνον εάν είναι γνωστό ότι η ζημία θα είναι σημαντική.

Η Επιτροπή εξετάζει επί του παρόντος μια πολιτική επιλογή πιθανής πρωτοβουλίας για «μηδενική καθαρή απώλεια»²⁶ η οποία θα μπορούσε, επίσης, να αντιμετωπίσει αυτά τα θέματα. Η μελέτη βρίσκεται στο στάδιο της οριστικοποίησης και θα συνεκτιμηθεί από την Επιτροπή για να αποφασιστεί εάν, και με ποιον τρόπο, θα αντιμετωπιστούν τα ως άνω θέματα.

²³ Παράρτημα ΙΙΙ σημεία 10 και 11 της ΟΠΕ.

²⁴ Βλέπε υποσημείωση 5.

²⁵ Βέλγιο, Εσθονία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία, Ουαλία, Βόρεια Ιρλανδία), Ισπανία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σουηδία, Τσεχική Δημοκρατία.

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

4.4. Ενδεχόμενη ενσωμάτωση άλλων ρυθμίσεων στα παραρτήματα III, IV και V²⁷

Η Επιτροπή εξέτασε αυτές που προσφέρονται ενδεχόμενα για ενσωμάτωση. Ωστόσο, από την αξιολόγηση δεν προέκυψε κάποια ανάγκη επέκτασης των παραρτημάτων III (βλ. ανωτέρω στο σημείο 3.2.), IV ή V²⁸.

5. Συμπεράσματα

Η εφαρμογή της ΟΠΕ έχει βελτιώσει την πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών, σε περιορισμένο βαθμό, σε σύγκριση με την κατάσταση πριν από την μεταφορά της ΟΠΕ στην εθνική νομοθεσία. Ειδικότερα, η οδηγία ενίσχυσε την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (αποφεύγοντας έτσι σημαντικές δαπάνες για τον δημόσιο τομέα), εφαρμόζει την αντικειμενική ευθύνη σε ολόκληρη την ΕΕ για την αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών και θέτει υψηλότερα πρότυπα για την αποκατάσταση φυσικών πόρων που έχουν υποστεί ζημία, ιδίως για τις ζημίες στην βιοποικιλότητα. Ωστόσο, οι διαφορές μεταξύ των διατάξεων των κρατών μελών ενδέχεται να δημιουργεί ανησυχίες, μολονότι λίγες είναι οι ανησυχίες που έχουν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή, ενώ η αξιολόγηση συνέβαλε στον εντοπισμό των κυριότερων ελλείψεων.

Όσον αφορά την αξιολόγηση, μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις είναι η έλλειψη στοιχείων σχετικά με περιστατικά που διέπονται από την ΟΠΕ και παρόμοια περιστατικά που αντιμετωπίζονται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Άλλα θέματα είναι η έλλειψη ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης των ενδιαφερομένων σχετικά με την ΟΠΕ, η ανεπάρκεια των πόρων και της εμπειρογνομosύνης για την εφαρμογή της ΟΠΕ, οι αβεβαιότητες και οι αμφισημίες όσον αφορά βασικές έννοιες και ορισμούς, όπως π.χ. το «σημαντικό» όριο, η ανεπαρκής χρησιμοποίηση της συμπληρωματικής και αντισταθμιστικής αποκατάστασης και τα ανεπαρκή στοιχεία σχετικά με τις περιβαλλοντικές ζημίες, τις υποθέσεις αποκατάστασης και το κόστος. Ενώ ορισμένες από αυτές τις πτυχές της οδηγίας και το πλαίσιο της εξηγούν τη μεγάλη διακύμανση του αριθμού των υποθέσεων που κοινοποιήθηκαν και του περιεχομένου τους, οι διαφορές στη χρήση του «ορίου σημαντικότητας», σε συνδυασμό με τα προϋπάρχοντα εθνικά πλαίσια, εντοπίζεται ως ο κύριος λόγος για τις σημαντικές αποκλίσεις. Άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν στη διαφορετική αποτελεσματικότητα της οδηγίας είναι η διαφορετική χρήση των μητρώων της ΟΠΕ, ο διαφορετικός βαθμός δημόσιας συμμετοχής, η διαφορετική εφαρμογή της επικουρικής υποχρέωσης των αρμόδιων αρχών να λαμβάνουν μέτρα σε περίπτωση απουσίας ή λόγω αδράνειας των υπεύθυνων φορέων εκμετάλλευσης, καθώς και τα διαφορετικά επίπεδα ευαισθητοποίησης των ενδιαφερομένων φορέων.

Στα θετικά συγκαταλέγεται ότι η εφαρμογή της οδηγίας εξακολουθεί να βελτιώνεται. Η βιομηχανία και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη που συνέβαλαν στην αξιολόγηση είναι γενικά ικανοποιημένα με το ισχύον νομικό πλαίσιο. Μαζί με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, τάχθηκαν σθεναρά υπέρ της συνέχειας, της προβλεψιμότητας και της νομοθετικής σταθερότητας όσον αφορά την περιβαλλοντική ευθύνη. Επιπλέον, η οδηγία ενισχύει την προληπτική δράση και προληπτικές προσεγγίσεις και, ως εκ τούτου, αποσοβεί το υψηλό κόστος αποκατάστασης που συχνά υπερβαίνει το κόστος των προληπτικών μέτρων. Ωστόσο, είναι δύσκολο να προσδιοριστούν ποσοτικά τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν μέσω της

²⁷ «Η έκθεση... περιλαμβάνει επισκόπηση: δ) των ρυθμίσεων που τυχόν επιλέγονται για να ενσωματωθούν στα Παραρτήματα III, IV και V.» [άρθρο 18 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της ΟΠΕ].

²⁸ Αυτές οι διεθνείς ρυθμίσεις είτε δεν αναμένεται να τεθούν ποτέ σε ισχύ είτε συμπληρωματικές της ΟΠΕ (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. τμήμα 7.4 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής).

πρόληψης, ιδίως λόγω της έλλειψης πλήρους πληροφόρησης σχετικά με το σύνολο των προληπτικών ενεργειών και άλλα προληπτικά μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ΟΠΕ.

Οιαδήποτε μελλοντική αξιολόγηση θα εξετάσει την ΟΠΕ μαζί με την προϋπάρχουσα εθνική νομοθεσία, ώστε να προσδιοριστεί ο βαθμός στον οποίο έχουν επιτευχθεί ισότιμοι όροι ανταγωνισμού. Οι όροι ανταγωνισμού θα μπορούσαν να γίνουν ακόμη πιο ισότιμοι μέσω της αποσαφήνισης ορισμένων βασικών όρων (ιδίως του όρου «σημαντική ζημία»). Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή προσδιόρισε υποστηρικτικές δράσεις σε επίπεδο ΕΕ οι οποίες, σε συνδυασμό με μια σειρά συστάσεων προς τα κράτη μέλη, θα μπορούσαν να αποτελέσουν την ενδεδειγμένη λύση ώστε η οδηγία να ανταποκρίνεται περισσότερο στις υπάρχουσες ανάγκες, σε σχέση με τις διαπιστώσεις της παρούσας αξιολόγησης.

6. Συστάσεις και επόμενα βήματα

Κατά τα επόμενα έτη, βασική προτεραιότητα της Επιτροπής θα είναι να προωθήσει την ευθυγράμμιση των εθνικών λύσεων και πρακτικών στο πλαίσιο που προβλέπεται από την οδηγία, και να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και με συνέπεια σε ένα ευρύτερο πλαίσιο περί νομικής ευθύνης. Επίσης, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη βελτίωση της τεκμηρίωσης σχετικά με τον πραγματικό αντίκτυπο της ΟΠΕ, τόσο για το περιβάλλον όσο και για τα ενδιαφερόμενα μέρη. Για το σκοπό αυτό θα απαιτηθεί βελτίωση της συλλογής στοιχείων σχετικά με υποθέσεις που διέπονται από την ΟΠΕ σε εκείνα τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη καθιερώσει μητρώα. Εναρμονισμένες εθνικές λύσεις (για θέματα όπως τα μοντέλα αποκατάστασης, η ανάλυση κινδύνων, ο ασφαλιστικός υπολογισμός, κ.λπ.), θα μπορούσαν επίσης να παρέχουν χρήσιμα αποτελέσματα, αφού οι διαθέσιμες βάσεις δεδομένων μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση της οικονομικής ασφάλειας (προσφορά καλύτερα στοχοθετημένων προϊόντων), να ενισχύσουν τα συστήματα διαχείρισης κινδύνου των εταιρειών και να βελτιώσουν τις γνώσεις όλων των επαγγελματιών και των ενδιαφερομένων, συμπεριλαμβανομένων των αρχών που είναι αρμόδιες για τον περιορισμό της ζημίας.

Απαιτούνται περισσότερες πληροφορίες για να προσδιοριστούν οι ακριβείς αιτίες και οι επιπτώσεις της ύπαρξης διαφορετικών λύσεων στα κράτη μέλη. Ακόμη πιο σημαντικό, θα μπορούσαν να ληφθούν μέτρα ώστε να αναπτυχθεί περαιτέρω η διοικητική ικανότητα και να ενισχυθεί η υποστήριξη των μέσων εφαρμογής. Επιπλέον, η ανάπτυξη αποτελεσματικής ρυθμιστικής παρακολούθησης, όπως προβλέπεται στις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας [SWD(2015)110] θα εξασφαλίζει μια πιο σταθερή και εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της οδηγίας στο μέλλον²⁹. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να συζητηθεί με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και τα κράτη μέλη πώς μπορεί να βελτιωθεί η βάση τεκμηρίωσης.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα προτείνουν, επομένως, ένα πολυετές κυλιόμενο πρόγραμμα εργασίας με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και τα ενδιαφερόμενα μέρη, με σκοπό τη βελτίωση της βάσης τεκμηρίωσης και την εναρμόνιση των εθνικών λύσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρέχει μέτρα διοικητικής, όπως:

- α) οδηγίες ή ερμηνευτικά σημειώματα σχετικά με βασικά ζητήματα («σπουδαιότητα»)
- β) εκπαιδευτικά προγράμματα και

²⁹ Κάτι το οποίο, σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα - ένα θεματολόγιο της ΕΕ» [COM(2015) 215], θα πρέπει να πραγματοποιείται κάθε 5 έως 7 έτη.

γ) υπηρεσίες υποστήριξης για επαγγελματίες (αρμόδιες αρχές, φορείς εκμετάλλευσης, διακανονιστές ζημιών, πάροχους οικονομικής ασφάλειας, πληττόμενα πρόσωπα, ΜΚΟ, κ.λπ.) που παρέχουν πληροφορίες, βοήθεια και υπηρεσίες εκτίμησης για την αξιολόγηση κινδύνων και ζημιών.

Για να συμπληρώσει τις προσπάθειες αυτές, η Επιτροπή συνιστά σε όλα τα κράτη μέλη να δεσμευτούν για τα ακόλουθα:

- να στηρίζουν τις προσπάθειές τους εφαρμογής με προορατικές πρωτοβουλίες (όπως έγγραφα καθοδήγησης, κατάρτιση, ηλεκτρονικά εργαλεία για την ανάλυση κινδύνων, καθορισμός βασικών γραμμών, οικονομική ασφάλεια κ.λπ.), όπως έχουν ήδη πράξει ορισμένα κράτη μέλη·
- να ανταλλάσσουν εμπειρίες και βέλτιστες πρακτικές διοικητικών και να αλληλοϋποστηρίζονται για την ανάπτυξη ικανότητας·
- να επανεξετάζουν την ερμηνεία βασικών διατάξεων της οδηγίας, ιδίως σε σχέση με την «σπουδαιότητα»·
- να καταγράφουν στοιχεία σχετικά με περιστατικά που διέπονται από την ΟΠΕ και να δημοσιεύουν σχετικά μητρώα, εφόσον δεν το πράττουν ήδη·
- να συλλέγουν συστηματικά τα απαραίτητα στοιχεία που μπορούν να τεκμηριώσουν ότι η εφαρμογή της οδηγίας στη χώρα τους είναι αποτελεσματική, αποδοτική και σύμφωνη με τη συνολική κατάσταση στην ΕΕ.

Όλα αυτά θα συμβάλουν στην προετοιμασία της προσεχούς αξιολόγησης της οδηγίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μέτρα αυτά συνιστούν μια αναλογική προσέγγιση για τη βελτίωση του σκοπούμενου θετικού αντικτύπου της ΟΠΕ και θα βοηθήσουν, επίσης, στη συγκέντρωση των στοιχείων που θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά την επόμενη αξιολόγηση, ώστε να καταδειχθεί καλύτερα η έκταση της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της οδηγίας.