

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 12.10.2010
COM(2010) 581 konč.

**POROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU SVETU IN ODBORU REGIJ**

**na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s
preprečevanjem in sanacijo okoljske škode**

POROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU SVETU IN ODBORU REGIJ

na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode

1. UVOD

Poročilo temelji na **členu 14(2) Direktive 2004/35/ES** o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode¹ (v nadaljevanju imenovani „Direktiva o okoljski odgovornosti“ ali „Direktiva“). Poročilo ocenjuje *učinkovitost Direktive v smislu dejanske sanacije okoljske škode* in *dostopnost primernih cen in pogojev za finančno jamstvo* za dejavnosti iz Priloge III Direktive.

Nove značilnosti Direktive o okoljski odgovornosti

Glavni cilj Direktive o okoljski odgovornosti je preprečevanje in sanacija „*okoljske škode*“. Ta je opredeljena kot škoda, povzročena *zavarovanim vrstam in naravnim habitatom (naravi)*, škoda na *vodah* in škoda, povzročena *tlom (prsti)*. Odgovorna stranka je načeloma „*izvajalec*“, ki izvaja poklicne dejavnosti. Izvajalci, ki izvajajo nekatere nevarne dejavnosti, navedene v Prilogi III Direktive o okoljski odgovornosti, so objektivno odgovorni (brez krivde) za okoljsko škodo. Izvajalci, ki izvajajo druge poklicne dejavnosti, so krivdno odgovorni za vsako škodo, ki jo povzročijo naravi. Izvajalci imajo lahko neposredno korist zaradi določenih izjem in ugovorov (na primer višja sila, oborožen spopad, poseganje tretje strani) ter ugovorov, uvedenih prek prenosa (na primer ugovor na podlagi dovoljenja, ugovor na podlagi stanja).

Če obstaja neposredna nevarnost za nastanek okoljske škode, morajo izvajalci sprejeti *preventivne ukrepe*. Prav tako imajo obveznost, da *sanirajo okoljsko škodo*, ko ta nastane, in krijejo stroške (načelo „*plača povzročitelj obremenitve*“). V določenih primerih, ko izvajalci tega ne storijo, jih ni mogoče opredeliti, ali uveljavljajo ugovore, lahko vmes poseže pristojni organ in izvede potrebne preventivne ali sanacijske ukrepe.

Poročilo to opravlja najprej s pregledom **prenosa in izvajanja Direktive**, da bi se ugotovilo, kako je bila izvajana v praksi^{2,3}. Komisija se je s skupino vladnih strokovnjakov za Direktivo o okoljski odgovornosti ukvarjala s prenosom in nacionalnim izvajanjem. Posvetovali so se tudi s ponudniki poslovne varnosti in finančnega jamstva, tj. zavarovalnicami, borznimi posredniki, bankami in finančnimi ustanovami, ter z nevladnimi organizacijami.

Nato poročilo obravnava vprašanje **finančnega jamstva**. V ta namen so na podlagi informacij, ki jih je industrija zavarovanja in pozavarovanja zagotovila o razpoložljivih zavarovalniških produktih v zvezi z Direktivo o okoljski odgovornosti in pokritosti na trgu

¹ UL L 143, 30.4.2004, str. 56.

² Finančno jamstvo v Direktivi o okoljski odgovornosti, končno poročilo iz avgusta 2008. Na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

³ Raziskava o izvajanju in učinkovitosti Direktive o okoljski odgovornosti in s tem povezani vprašanji finančnega jamstva. Končno poročilo iz novembra 2009. Na voljo na spletni strani: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

EU, analizirali odziv finančnega sektorja in ocenili druge možnosti za finančno jamstvo. Upoštevali so tudi poročila o Direktivi o okoljski odgovornosti, ki jih je objavilo Združenje evropskih zavarovalnic (CEA)⁴ in informacije o tem, kako so se izvajalci in industrija odzvali na Direktivo⁵. Zajeli so zlasti tri vidike: uporabo postopnega pristopa, ki državam članicam dovoljuje postopno uvedbo obveznega finančnega jamstva, najprej za bolj tvegane dejavnosti in izvajalce, kjer prihaja do škode za prst in vodo; določanje zgornje meje za finančne garancije; izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem.

2. UČINKOVITOST DIREKTIVE PRI SANIRANJU OKOLJSKE ŠKODE

Da bi pregledali učinkovitost Direktive o okoljski odgovornosti glede okoljske škode, sta bili ocenjeni njen prenos v nacionalno zakonodajo in njeno izvajanje.

2.1 Postopek prenosa

Direktiva je začela veljati 30. aprila 2004. Samo štiri države članice⁶ so upoštevale rok za prenos, ki je bil 30. aprila 2007. Po tem je **prenos Direktive ostal počasen**, tako da je morala Komisija postopke za ugotavljanje kršitev uvesti zoper 23 držav članic. Med tem postopkom se je število držav, ki niso izpolnjevale obveznosti, zmanjšalo, vendar je morala Komisija številne še vedno napotiti na Sodišče Evropske unije, ki je razsodilo v škodo sedmim državam članicam v letih 2008 in 2009⁷.

Glavni razlogi za zamude pri prenosu so bili:

- (1) **Obstoječi pravni okviri** – države članice, ki so že imele napredna pravila o odgovornosti glede okoljskih vprašanj, so morale novo zakonodajo prilagoditi tem obstoječim pravnim okvirom.
- (2) **Zahtevne tehnične zahteve**, kot so potreba po ekonomski oceni okoljske škode, različne vrste sanacije in škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, kar je bila novost za večino držav članic.
- (3) **Okvirni značaj Direktive o okoljski odgovornosti**, ki državam članicam pušča široko presojo z možnostmi, glede katerih se je mogoče odločiti samo med prenosom; zaradi tega je prihajalo do zamud, saj je bilo treba o možnostih razpravljati na nacionalni ravni.

2.2 Značilnosti izvajanja

Posledica okvirnega značaja Direktive so bila **velika odstopanja** med državami članicami pri več ključnih izvedbenih odločbah.

⁴ Upravljanje Direktive o okoljski odgovornosti. Praktični vodnik za zavarovatelje in osebe, zadolžene za obravnavo zahtevkov (2009); Direktiva o okoljski odgovornosti. Spodbujanje trajnostnih rešitev glede zavarovanja (2008); Bela knjiga CEA o možnostih zavarovanja okoljske odgovornosti (2007). Na voljo na spletni strani: <http://www.cea.eu>.

⁵ Poslovna raziskava okoljskih vprašanj s pomočjo Posvetovalnega odbora evropskih podjetij (2009) (glej opombo 15); Ad-hoc skupina za škodo, ki jo industrija povzroča naravnim virom, poročilo. Raziskava industrijskih podjetij, 2010. Tudi Raziskava FERMA o poročilu v zvezi z Direktivo o okoljski odgovornosti, 2010.

⁶ Italija, Litva, Latvija in Madžarska.

⁷ Francija, Finska, Slovenija, Luksemburg, Grčija, Avstrija in Združeno kraljestvo.

- **Neobvezna razširitev področja uporabe EU glede „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“** v skladu z Direktivo o pticah⁸ in habitatih⁹ (člen 2(3) Direktive o okoljski odgovornosti). Za to se je odločilo štirinajst držav članic in med svoje pristojnosti v celoti ali delno vključilo vrste in habitate, zaščitene po sistemih nacionalne ali regionalne zaščite (Avstrija, Belgija, Ciper, Češka republika, Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo).
- Drugo ključno opredelitev, opredelitev „**izvajalca**“, so razširile vse države članice razen ene, pri čemer so se nekatere odločile za posebno široko področje uporabe te opredelitve (Estonija, Finska, Madžarska, Litva, Poljska in Švedska).
- Direktiva o okoljski odgovornosti državam članicam zagotavlja izbiro med zagotavljanjem „**ugovora na podlagi dovoljenja**“ in/ali „**ugovora na podlagi stanja**“, na katerega se lahko sklicujejo izvajalci. Manj kot polovica držav članic se je odločila, da dovoli obe vrsti ugovora: Belgija (na regionalni ravni), Ciper, Češka republika, Estonija (razen GSO), Grčija, Italija, Latvija (razen GSO), Malta, Portugalska, Slovaška, Španija, Združeno kraljestvo (razen GSO na Škotskem in v Walesu). Prav tako se je manj kot polovica odločila, da jih ne bo uporabljala: Avstrija, Belgija (na zvezni ravni), Bolgarija, Nemčija, Madžarska, Irska, Nizozemska (velja samo po preverjanju razloga), Poljska, Romunija in Slovenija. Danska, Finska in Litva so se odločile, da bodo dovolile „**ugovor na podlagi dovoljenja**“ in ne „**ugovora na podlagi stanja**“, medtem ko se je Francija odločila za „**ugovor na podlagi stanja**“ in ne za „**ugovor na podlagi dovoljenja**“. Švedska se je odločila za srednjo pot in dovolila ugovora na podlagi dovoljenja in stanja kot olajševalna dejavnika pri postopku odločanja.
- Za dejavnosti, ki spadajo pod objektivno odgovornost, so nekatere države članice **izvzele vnašanje blata iz čistilnih naprav v tla** iz postopkov ravnanja z odpadki (Bolgarija, Francija, Latvija, Malta, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Združeno kraljestvo). Številne države članice so v **področje uporabe objektivne odgovornosti** vključile nadaljnje dejavnosti, ki niso omenjene v Prilogi III (Belgija, Danska, Finska, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Nizozemska in Švedska).
- Glede pravil v **primeru, kadar je več povzročiteljev**, se je večina držav članic odločila za sistem solidarne odgovornosti, medtem ko se je manjšina odločila za sorazmerno odgovornost (Danska, Finska, Francija, Slovaška in Slovenija).
- Nenazadnje pa Direktiva o okoljski odgovornosti državam članicam prepušča odločitev glede uvedbe sistema **obveznega finančnega jamstva** na nacionalni ravni. Osem držav članic je uvedlo obvezno finančno jamstvo, ki bo stopilo v veljavo ob različnih datumih do leta 2014: Bolgarija, Portugalska, Španija, Grčija, Madžarska, Slovaška, Češka republika in Romunija. Ti sistemi so predmet ocene tveganja ustreznih sektorjev in izvajalcev in so odvisni od različnih nacionalnih izvedbenih določb, ki obravnavajo vprašanja, kot so zgornje meje, izjeme itd. Vendar je v vseh treh državah, v katerih bi moralo obvezno finančno jamstvo pričeti veljati v letu 2010 (Portugalska, Španija, Grčija), to odloženo, saj bistvene določbe še niso vzpostavljene. Preostale države članice se opirajo na prostovoljno finančno jamstvo.

⁸ Direktiva 2009/147/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic, UL L 20, 26.1.2010, str. 7.

⁹ Direktiva Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, UL L 206, 22.7.1992, str. 7.

2.3 Omejeno izvajanje Direktive o okoljski odgovornosti

Zaradi počasnega prenosa Direktive so pristojni organi obravnavali omejeno število primerov. Komisija je s pomočjo mreže vladnih strokovnjakov za Direktivo o okoljski odgovornosti¹⁰ v začetku leta 2010 opredelila 16 primerov na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti in ocenjuje, da je zdaj skupno število primerov v EU, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti, okrog 50.

Najpomembnejša ovira pri pregledu učinkovitosti Direktive o okoljski odgovornosti je dejstvo, da o značilnostih teh primerov ni veliko znanega. Vendar pa:

- večina primerov se nanaša na škodo, povzročeno *vodi* in *tlom*, le omejeno število pa na zaščitene vrste in naravne habitate. Ta ugotovitev se ne nanaša na vse države članice v enaki meri
- v večini primerov so bili takoj uporabljeni *primarni sanacijski* ukrepi (izkopavanje in nadomestitev prsti ter čiščenje vode z namenom, da se okolje povrne v referenčno stanje). Vendar noben primer, o katerem je bilo poročano, ni vključeval informacij o drugih dveh vrstah sanacije (*dopolnilni* in *kompensacijski* sanaciji)
- skupni stroški sanacijskih ukrepov, kjer so znani, znašajo med 12 000 EUR in 250 000 EUR
- trajanje sanacije okolja je precej različno in pri primerih, o katerih je bilo poročano, traja od enega tedna do treh let
- dejavnosti, ki so bile vključene, so skoraj v celoti navedene v Prilogi III Direktive o okoljski odgovornosti in v glavnem spadajo pod Direktivo IPPC¹¹, prav tako pa pod postopke ravnanja z odpadki ter proizvodnjo, uporabo in skladiščenje nevarnih snovi, pripravkov in sorodnih proizvodov.

Sanacija okoljske škode na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti

Okoljsko škodo je mogoče sanirati na različne načine, odvisno od vrste škode:

- pri škodi, povzročeni tlom, Direktiva zahteva, da se zemlja očisti, tako da ni več večjih tveganj zaradi škodljivih vplivov na zdravje ljudi;
- pri škodi na vodah ali škodi, povzročeni zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, je namen Direktive povrnitev okolja v stanje, v kakršnem je bilo, preden je bila škoda povzročena. Sanacijo okoljske škode na vodah ali okoljske škode, povzročene zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom, dosežemo s povrnitvijo okolja v referenčno stanje, in sicer s *primarno*, *dopolnilno* in *kompensacijsko* sanacijo. Poškodovani naravni viri ali zmanjšane funkcije morajo biti povrnjene ali zamenjane z enakimi, podobnimi ali enakovrednimi naravnimi viri ali funkcijami na mestu izrednega dogodka ali, če je potrebno, na nadomestni lokaciji. Priloga II Direktive vključuje opredelitve različnih vrst sanacije, ki se lahko uporabljajo pri škodi na vodah in v naravi, ter informacije o ukrepih, ki jih je treba upoštevati za saniranje škode. Sanacijski posegi morajo potekati na poškodovanem kraju samem ali z ustvarjanjem podobnih virov v bližnjih območjih.

¹⁰ Države članice niso obvezane, da Komisiji posredujejo podatke za to poročilo. Vladni strokovnjaki iz približno polovice držav članic so na prostovoljni osnovi posredovali informacije, ki so bile ekstrapolirane in tako omogočile grobo oceno primerov, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti.

¹¹ Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, UL L 24, 29.1.2008, str. 8.

Pristojne oblasti so presodile, da so bile **največje težave** zahtevne tehnične zahteve, povezane z **ekonomsko oceno** poškodovanih virov/funkcij in **metode za sanacijo okolja**, pa tudi odsotnost zavezujočih pragov za ključne izraze, kot je „**večja škoda**“. Vendar so države članice pričele z razvijanjem smernic in nadgrajujejo svoje osnovno znanje glede teh vprašanj (glej oddelek 3).

Razlogi za relativno **nizko število primerov, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti**, lahko vključujejo tudi omejeno **znanje** izvajalcev. Lahko pa tudi odražajo **preventivni učinek**, ki ga Direktiva o okoljski odgovornosti že ima. Drugi razlog za omejene izkušnje je lahko ta, da so države članice ohranile svoje **obstoječe zakone** za sanacijo prsti ali vode, ki so vključevali strožje ukrepe kot Direktiva o okoljski odgovornosti. Končno, **izjeme in ugovori** Direktive o okoljski odgovornosti, vključno s plačilno nesposobnostjo in neopredelivijo odgovornih izvajalcev, so morda vodili k manjšemu številu primerov, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti.

Zato je **premalo podatkov za oblikovanje zanesljivih sklepov o učinkovitosti Direktive v smislu dejanske sanacije okoljske škode**. Vendar je to poročilo pripomoglo k večji ozaveščenosti zainteresiranih strani in k večjemu pretoku informacij med njimi, državam članicam pa bo pomagalo pri pripravi lastnih poročil Komisiji, za katere je rok april 2013.

3. FUNKCIONALNOST NACIONALNIH SISTEMOV, POVEZANIH Z DIREKTIVO O OKOLJSKI ODGOVORNOSTI

Stopnja pripravljenosti držav članic, da obravnavajo okoljsko škodo na podlagi Direktive, je različna. Nekatero države članice so precej napredne glede smernic o tehnični in ekonomski oceni (Belgija, Danska, Francija, Madžarska, Nizozemska, Španija in Združeno kraljestvo), postopkov in priročnikov za oceno tveganja (Španija, Portugalska, Italija) in zakonodajnih smernic (Španija, Madžarska, Češka republika, Latvija in Poljska). Posebni sistemi finančnega jamstva (kot so skladi za zavarovanje v Franciji, Španiji in Italiji) pogosto ponujajo ustrezne zavarovalniške produkte v zvezi z Direktivo o okoljski odgovornosti.

Da bi Komisija pomagala pri izvajanju Priloge II, je naročila raziskavo¹² o metodologijah ekonomskih ocen, ki jih je mogoče uporabiti. REMEDE je razvil sklop orodij z metodami za ocenjevanje stroškov sanacije ter študijo primerov, ki se lahko uporabijo kot primer.

Kljub prizadevanju za boljšo ozaveščenost¹³ **poslovni** in zlasti tisti sektorji **industrije**, ki so bolj dovzetni za tveganja in škodo, ki spada v področje Direktive o okoljski odgovornosti (izvajalci iz Priloge III) **na splošno niso seznanjeni z določbami Direktive o okoljski odgovornosti**. To velja zlasti za mala in srednje velika podjetja (MSP). Razgovori z izvajalci v drugi polovici leta 2009¹⁴ so pokazali, da večina še ni prilagodila svojih zavarovalnih polic tako, da bi pokrivalo razširjene odgovornosti Direktive o okoljski odgovornosti, medtem ko nekateri sploh niso vedeli, da je Direktiva pričela veljati. To je morda posledica zamud pri prenosu, ki so povzročile pravno negotovost, in omejenega prizadevanja za boljšo ozaveščenost. Te rezultate je dopolnila raziskava, ki jo je v letu 2009 Komisija izvedla s pomočjo Posvetovalnega odbora evropskih podjetij¹⁵; večina izvajalcev in poslovnih združenj

¹² Študija primerov projekta REMEDE in sklop orodij so na voljo na spletni strani: <http://www.envliability.eu>.

¹³ Na primer „Bela knjiga EU o Direktivi o okoljski odgovornosti, končni osnutek: Direktiva EU o okoljski odgovornosti: Praktični predlogi za učinkovito izvajanje“ Ad-hoc skupine za škodo, ki jo industrija povzroča naravnim virom.

¹⁴ Več informacij je v raziskavi, omenjeni v opombi 3.

¹⁵ Rezultati so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

je poročala o visoki ravni negotovosti glede svojih odgovornosti na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti in omejeni uporabi finančnih instrumentov, ki zajemajo odgovornosti iz Direktive o okoljski odgovornosti.

Izvajalci, ki se zavedajo svojih odgovornosti, so težili k pokrivanju posledičnih tveganj z mešanico okoljskih zavarovanj, kot so splošna odgovornost tretjim – (*GTPL* – General Third Party Liability), odgovornost za razvrednotenje okolja – (*EIL* – Environmental Impairment Liability) – ali drugi samostojni zavarovalniški produkti. Izvajalci so v precej manjši meri uporabljali druga finančna jamstva, kot so lastne zavarovalnice, bančne garancije, garancije in skladi.

Poročilo iz poslovnega sektorja¹⁶ je izpostavilo potrebo po pregledu vseh možnosti, ki so na voljo za zagotavljanje finančnega jamstva, in predlagalo, da države članice še naprej poskušajo izboljšati vzpostavljene nacionalne režime okoljske odgovornosti. Zahtevala se je večja jasnost in natančnost pravil glede obnavljanja okoljske škode.

Zavarovalniški sektor se je pozitivno odzval na uvedbo Direktive o okoljski odgovornosti. Glede tega, kaj Direktiva o okoljski odgovornosti pomeni za zavarovalniški sektor, je bilo izvedeno obsežno delo, ki je bilo splošno razširjeno¹⁷. Sektor je postopoma razvil produkte za Direktivo o okoljski odgovornosti, ki so ali določene „samostojne“ rešitve ali pa nadgradnje obstoječih produktov za odgovornost. Poteka obravnavanje vprašanj praktičnega izvajanja, kot sta sklepanje in upravljanje zahtevkov, ter prizadevanja za razvoj podatkovne zbirke študij primerov za izmenjavo izkušenj. Vendar v tej zgodnji fazi ostaja negotovost glede pripravljenosti obstoječih produktov za obravnavanje primerov, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti. Zavarovalniški sektor¹⁸ je poročal tudi, da se je nedavna gospodarska kriza odrazila v začasnem zmanjšanju zmogljivosti sektorja, da zagotovi kritje za Direktivo o okoljski odgovornosti.

Mogoče je zaključiti, da je bil **prenos Direktive o okoljski odgovornosti počasen** in da se **metode izvajanja v EU zelo razlikujejo**. To razhajanje je povzročilo zamudo pri razvoju možnosti finančnega jamstva na nacionalni ravni. Čeprav lahko zelo različne metode nacionalnega izvajanja ovirajo učinkovitost Direktive, je zelo težko preveriti, v kolikšni meri.

4. FINANČNO JAMSTVO ZA DIREKTIVO O OKOLJSKI ODGOVORNOSTI

4.1 Razvoj produktov finančnega jamstva

V skladu s členom 14(1) Direktive morajo države članice spodbujati razvoj instrumentov finančnega jamstva in trgov z njimi. Države članice so sprejele precej ozke ukrepe, omejene na razprave z zavarovalnicami in/ali njihovimi panožnimi združenji. V večini primerov so se nacionalni trgi, povezani z Direktivo o okoljski odgovornosti, razvili na pobudo zavarovalnic, tudi v primerih, ko je bilo vzpostavljeno **obvezno finančno jamstvo**.

4.1.1 Produkti finančnega jamstva za Direktivo o okoljski odgovornosti

Zavarovanje se je izkazalo za najbolj priljubljen instrument za kritje okoljske odgovornosti, ki mu sledijo bančne garancije (Avstrija, Belgija, Ciper, Češka republika, Nizozemska, Poljska, Španija in Združeno kraljestvo) in drugi tržno zasnovani instrumenti (MBI), kot so skladi,

¹⁶ Raziskava Ad-hoc skupine za industrijo (opomba 5), na voljo na spletni strani: www.NRDonline.com.

¹⁷ Ustrezne publikacije so na spletnih straneh Združenja evropskih zavarovalnic (CEA): www.cea.eu.

¹⁸ Delavnica o „Učinkovitosti izvajanja Direktive o okoljski odgovornosti in s tem povezanih vprašanih finančnega jamstva“, 10. julij 2009. Poročilo o delavnici je na voljo na spletni strani: <http://www.biohost.org/eld/workshop09/>.

obveznice itd. (Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Poljska in Španija). Skladi za zavarovanje se uporabljajo v Španiji, Franciji in Italiji.

Znatno del obveznosti, ki izvirajo iz Direktive o okoljski odgovornosti, lahko krijeta tradicionalni polici splošna odgovornost tretjim ali odgovornost za razvrednotenje okolja. (Po)zavarovalnice trenutno nudijo razširitve obstoječih polic GTPL ali EIL in nove, specializirane samostojne produkte. Ko je leta 2004 sprejeta Direktiva o okoljski odgovornosti, so poročila navajala, da zavarovalniških produktov, ki bi krili tveganja, pri katerih ni mogoče popolnoma predvideti ekonomskih posledic, tako rekoč ni bilo. Od takrat so se na trgu EU začeli pojavljati primerni produkti. Vendar pa kritje škode zaradi GSO ostaja zahtevno: v Španiji, kjer določbe o obveznem finančnem jamstvu veljajo brez izvetja GSO, obstaja posebna določba za obravnavanje škode in izgub po režimu civilne odgovornosti in ne Direktivi o okoljski odgovornosti.

Zaenkrat je težko oceniti, ali je sedanja zmogljivost (po)zavarovalniškega sektorja zadostna za učinkovito kritje odgovornosti iz Direktive o okoljski odgovornosti. Zmogljivosti zavarovalniškega sektorja glede Direktive o okoljski odgovornosti se nenehno razvijajo, saj povpraševanje po produktih raste. Zmogljivosti je mogoče povečati tudi s pomočjo instrumentov finančnega jamstva, ki niso povezani z zavarovalništvom.

4.1.2 Druge vrste finančnega jamstva

Na splošno je največ poudarka na zavarovalniških produktih kot načinu za kritje odgovornosti iz Direktive o okoljski odgovornosti, čeprav obstajajo številne druge možnosti. V povezavi z drugo okoljsko zakonodajo, kot je zakonodaja o ravnanju z odpadki, so bile pridobljene pomembne izkušnje glede instrumentov, ki niso povezani z zavarovalništvom (obveznice, bančne garancije, skladi, lastne zavarovalnice itd.). Ti instrumenti zahtevajo majhne spremembe, s pomočjo katerih bi bili primerni za odgovornosti, povezane z Direktivo o okoljski odgovornosti. Omeniti je treba, da so nekateri alternativni instrumenti primernejši za velike izvajalce s številnimi operacijami kot za mala in srednje velika podjetja.

Ustreznost instrumentov finančnega jamstva bo odvisna od njihove učinkovitosti glede kritih stroškov sanacije, njihove razpoložljivosti izvajalcem in njihove učinkovitosti pri preprečevanju onesnaževanja. Nobeden od razpoložljivih instrumentov ne izpolnjuje vseh treh zahtev za vse odgovornosti iz Direktive o okoljski odgovornosti in vse zadevne sektorje, zato se bo izbira instrumentov razlikovala od izvajalca do izvajalca.

4.1.3 Omejitve in vrzeli v produktih finančnega jamstva

Omejitve za zavarovalniške produkte, ki so trenutno na voljo, je izključitev postopne okoljske škode in izključitev nekaterih vrst sanacije, kot je kompenzacijska sanacija. Te omejitve so posledica pomanjkanja podatkov o izrednih dogodkih, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti, in nezmožnosti količinske opredelitve morebitnih izgub. Ko bo trg pridobival izkušnje, bodo te omejitve postopoma odpravljene.

4.2 Potreba po usklajenem obveznem finančnem jamstvu

Komisija mora preučiti potrebo po usklajenem sistemu obveznega finančnega jamstva na ravni EU. Glede na to, da se je prenos Direktive o okoljski odgovornosti odražal v različnih pravilih izvajanja, da države članice, ki se odločajo za obvezno finančno jamstvo, še nimajo vzpostavljenih svojih sistemov, tako da ni mogoče oceniti obveznih pristopov, in da je na voljo vedno več produktov finančnega jamstva, je prezigodaj, da bi Komisija predlagala obvezno finančno jamstvo na ravni EU.

4.3 Obravnavanje vprašanj finančnega jamstva

Za tri vprašanja, ki jih mora Komisija preučiti v poročilu (postopni pristop, zgornje meje za finančne garancije in izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem) ni splošno dogovorjenih opredelitev. Možni pristopi k tem vprašanjem so se raziskovali s strokovnjaki držav članic in zainteresiranimi stranmi. Ocena vzpostavljenih sistemov kaže, da bi morale za spodbujanje izvajanja vse sheme obveznega finančnega jamstva uporabiti obliko postopnega pristopa, zagotavljati izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem in vključiti zgornje meje za finančne garancije.

4.3.1 *Postopni pristop*

Postopni pristop pomeni postopno uvedbo finančnega jamstva za različne vrste tveganj in kritih industrijskih sektorjev ali odgovornosti. Uporaba postopnega pristopa v državah članicah vključuje omejitev obveznega finančnega jamstva na *dejavnosti iz Priloge III*, za katere je zahtevano dovoljenje, odobritev ali registracija, medtem ko so druge uvedle obvezno finančno jamstvo za *nekatero dejavnosti iz Priloge III*, najprej za bolj tvegane dejavnosti (na Madžarskem je to omejeno na obrate IPPC).

4.3.2 *Zgornje meje za finančne garancije*

Noben sistem finančnega jamstva, pa naj bo to zavarovanje, bančna garancija ali skrbniški sklad, ne bo zagotovil neomejene odgovornosti. Zato *zgornje meje veljajo za prostovoljne in obvezne* mehanizme finančnega jamstva. Zgornjo mejo za finančno garancijo je mogoče uvesti, kjer se tveganje škode, ki se zgodi nad to mejo, šteje za nizko, in je odvisno od mesta, vrste in obsega delovanja. Španija je uvedla zgornje meje, ki krijejo odgovornost njenih izvajalcev do največ 5 milijonov EUR. V drugih državah so zgornje meje dogovorjene med zavarovalnicami in izvajalci. Zavarovalnice lahko zgornje meje uvedejo tudi za odgovornosti, ki jih želijo kriti, in posledično določijo meje premij, ki jih je treba plačati, a tudi kritje, ki ga njihovo jamstvo zagotavlja. Prej omenjene zgornje meje veljajo pri določanju najvišjega kritja polic. V praksi obstajajo tudi zgornje meje za povračila polic, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti, ki se trenutno gibljejo med 1 milijonom in 30 milijoni EUR.

4.3.3 *Izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem*

Dejavnosti z nizkim tveganjem se lahko iz sheme obveznega finančnega jamstva izključijo na podlagi ocene tveganja morebitne okoljske škode zaradi dejavnosti iz Priloge III¹⁹. Obvezni sistemi prav tako opredeljujejo dejavnosti z nizkim tveganjem kot dejavnosti, pri katerih podjetja uporabljajo sistem okoljskega ravnanja EMAS ali ISO²⁰; to bi lahko bilo sporno, saj imajo lahko pri določanju dejanskih tveganj za okolje izvajalca pomembnejšo vlogo drugi dejavniki, kot sta narava dejavnosti in njena lokacija. Zainteresirane strani so dejale, da bi lahko bilo izključevanje izvajalcev na podlagi obravnavanja njihovih dejavnosti kot dejavnosti z nizkim tveganjem sporno, saj bi lahko te dejavnosti dejansko povzročile znatno okoljsko škodo.

4.3.4 *Zaključek o vidikih, ki jih je treba upoštevati pri finančnem jamstvu*

Raziskave o izvedljivosti, vplivu in učinkovitosti obveznega finančnega jamstva bi podrobno pokazale, kako bi bile lahko takšne sheme izvedene, ne da bi znatno zmanjšale učinkovito

¹⁹ Španski sistem obveznega finančnega jamstva izključuje izvajalce, pri katerih ocenjena morebitna okoljska škoda znaša manj kot 300 000 EUR (ali med 300 000 EUR in 2 milijona EUR, če izvajalci uporabljajo EMAS/ISO 14001). S tem bi bilo iz obveznega finančnega jamstva izključeno potencialno veliko število izvajalcev, zaradi česar bi bilo izvajanje te sheme lažje, vendar bi bilo treba analizirati morebitno okoljsko škodo dejavnosti iz Priloge III.

²⁰ To velja za Španijo (glej zgoraj) in Češko republiko.

kritje odgovornosti iz Direktive o okoljski odgovornosti. Številne možnosti, ki so na voljo, kot so postopni pristop, zgornje meje za finančno jamstvo in izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem, se že izvajajo v državah članicah.

Medtem ko bi morala biti ena oblika postopnega pristopa obvezno vključena v katero koli shemo obveznega finančnega jamstva, bi lahko bili drugi dve možnosti vključeni v obvezno shemo ali pa tudi ne. Uporaba ene od teh treh možnosti zahteva podrobno analizo, saj lahko spodbudijo izvajanje obveznega finančnega jamstva, lahko pa tudi zmanjšajo učinkovitost.

5. SKLEPI IN PRIHODNJI UKREPI

Prenos Direktive o okoljski odgovornosti je bil zaključen 1. julija 2010. Informacije, ki so na voljo, **še ne omogočajo sklepanja konkretnih zaključkov o učinkovitosti Direktive pri sanaciji okoljske škode**. Triletna zamuda pri prenosu Direktive pomeni, da je o njenem izvajanju na voljo le malo praktičnih izkušenj. Oblasti pogosto niso pravočasno vzpostavile pravil, skladnih z Direktivo o okoljski odgovornosti. Izvajalci pogosto niso bili seznanjeni s posebnimi pravnimi obveznostmi. Zavarovalnice in druge ustanove, ki nudijo finančno jamstvo, niso bile dovolj seznanjene z zahtevami, ki so jih morali izpolnjevati njihovi produkti za skladnost z Direktivo o okoljski odgovornosti.

Rezultati raziskav, ki so bile izvedene za to poročilo, in izkušnje, pridobljene z izvajanjem Direktive o okoljski odgovornosti, kažejo, da se lahko **za izboljšanje izvajanja in učinkovitosti Direktive** sprejme več ukrepov:

- (1) Spodbujanje **izmenjave informacij in komunikacije** med ključnimi zainteresiranimi stranmi (izvajalci, pristojnimi oblastmi, ponudniki finančnega jamstva, industrijskimi združenji, vladnimi strokovnjaki, nevladnimi organizacijami in Komisijo).
- (2) Industrijska združenja, združenja finančnega jamstva in pristojne oblasti, ki izvajajo Direktivo, bi morale s pomočjo ukrepov za boljšo ozaveščenost še naprej spodbujati **ozaveščenost posameznih izvajalcev in ponudnikov finančnega jamstva**.
- (3) Razvoj nadaljnjih **navodil za razlago** uporabe Direktive o okoljski odgovornosti, zlasti glede mogočih **smernic na ravni EU** za Prilogo II Direktive. O ključnih opredelitvah in konceptih, kot so „okoljska škoda“, „velika škoda“, „referenčno stanje“, kjer obstajajo razlike pri nacionalnem izvajanju, bo razpravljala skupina vladnih strokovnjakov za okoljsko odgovornost in treba jih bo razjasniti in enako uporabljati.
- (4) Državam članicam se svetuje, da uvedejo **registre ali evidence** primerov, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti²¹. To bo omogočilo pridobivanje znanja glede najboljše uporabe Direktive in podpore zainteresiranih strani, povezanih z Direktivo o okoljski odgovornosti. Državam članicam bo to tudi pomagalo pri izpolnjevanju svojih obveznosti poročanja v skladu s členom 18(1) Direktive o okoljski odgovornosti in omogočilo, da je učinkovitost Direktive o okoljski odgovornosti ocenjena na podlagi dejanskih primerov.

Kljub finančni krizi dokazi kažejo, da zavarovalniški trg v EU, povezan z Direktivo o okoljski odgovornosti, raste in da je na voljo vedno več produktov. Pričakuje se, da bo večja pravna jasnost²² vodila k bolj predvidljivi in pravno varnejši uporabi meril Direktive o okoljski

²¹ Komisija se zaveda prizadevanj držav članic v zvezi s tem; nekatere države članice so vključile določbe v prenos.

²² Glej na primer dve predhodni odločaji Sodišča Evropske unije v zadevah italijanskega *Rada de Augusta* C-378/08 in združenih zadevah C-379/08 in C-380/08, kjer je Sodišče razjasnilo vprašanja v

odgovornosti s strani pristojnih organov in izvajalcev, ko se bodo ukvarjali s primeri škode v skladu s to Direktivo.

Zaradi pomanjkanja praktičnih izkušenj pri uporabi Direktive o okoljski odgovornosti Komisija zaključuje, da **zaenkrat ni zadostne utemeljitve za uvedbo usklajenega sistema obveznega finančnega jamstva**. Preden bo mogoče podati zaključke, bo treba še naprej spremljati razvoj v državah članicah, ki so se odločile za obvezno finančno jamstvo, vključno s postopnim pristopom, in državah članicah, ki niso uvedle obveznega finančnega jamstva. Komisija bo tudi dejavno spremljala nedavna dogajanja, kot je razlitje nafte v Mehiškem zalivu, ki lahko zagotovi utemeljitev za pobudo na tem področju.

Komisija bo možnost obveznega finančnega jamstva ponovno preučila po možnosti celo pred **pregledom Direktive, ki je načrtovan za leto 2014** v povezavi s poročilom Komisije v skladu s členom 18(2) Direktive o okoljski odgovornosti. Poleg tega je to poročilo opredelilo **številna druga vprašanja**, ki zahtevajo takojšnjo pozornost. V zvezi s splošnim pregledom Direktive o okoljski odgovornosti, ki je napovedan za leto 2013/2014, bo stalna ocena možne zgodnejše uvedbe naslednjih ustreznih ukrepov izvedena takoj:

- **področje uporabe Direktive**: medtem ko Direktiva o okoljski odgovornosti obsega posebno okoljsko škodo, večinoma na kopenskem ozemlju, je pokrivanje morskega okolja nepopolno. Direktiva o okoljski odgovornosti obsega obalne vode in teritorialno morje glede „škode na vodi“ (prek Okvirne direktive o vodah) ter zaščitene morske vrste in območja Natura 2000 v okviru pristojnosti držav članic (ki je razširjena na izključno ekonomsko cono in epikontinentalni pas, kjer je primerno), pri čemer ostaja vrzel glede popolne sanacije škode, povzročene morskemu okolju. Škode, povzročene morskemu okolju zaradi razlitja nafte, ki so jo povzročile dejavnosti, povezane z vrтанjem nafte, sedanje določbe Direktive o okoljski odgovornosti tako ne obravnavajo v celoti;
- **različna nacionalna pravila za prenos** lahko povzročijo težave, na primer, ponudnikom finančnega jamstva, ki morajo prilagoditi splošne produkte, da bodo ustrezali zahtevam vsake države članice, v kateri so na voljo. Obvezni usklajeni sistem EU za finančno jamstvo v povezavi z Direktivo o okoljski odgovornosti bi imel večje možnosti za uspeh, če bi bilo manj odstopanj v različnih nacionalnih izvedbenih določbah;
- neenaka uporaba **ugovora na podlagi dovoljenja in stanja** v državah članicah;
- neenaka razširitev področja uporabe za kritje **škode, povzročene vrstam in naravnim habitatom**, zaščitanim z domačo zakonodajo;
- **zadostnost dejanskih finančnih zgornjih mej**, določenih za vzpostavljene instrumente finančnega jamstva v zvezi morebitnimi nesrečami velikega obsega. Zmožnost obstoječih instrumentov finančnega jamstva za kritje obsežnih izrednih nesreč je treba oceniti v povezavi z ustreznimi finančnimi zgornjimi mejami in potencialom različnih vrst instrumentov, kot so skladi, zavarovanje, garancije itd. S tem v zvezi bo namen pregleda odkriti najučinkovitejše načine za zagotavljanje zadostnih finančnih virov v primeru izrednih nesreč velikega obsega, pri katerih so udeležene odgovorne strani s povprečno ali celo nizko finančno zmogljivostjo.

zvezi z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ in dolžnostmi pristojnih oblasti, kot je vzpostavitev vzročne zveze, določanje in sprememba sanacijskih ukrepov, opredelitev odgovornih strani, itd.