EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.10.2010
COM(2010) 581 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

overeenkomstig artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

overeenkomstig artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade

1. INLEIDING

Dit verslag berust op **artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG** betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade[1] (hierna "ELD" of "de richtlijn" genoemd). In dit verslag wordt de ***doeltreffendheid van de richtlijn wat betreft het feitelijke herstel van milieuschade*** beoordeeld en wordt nagegaan of, en zo ja, ***tegen welke prijs en onder welke voorwaarden financiële zekerheid beschikbaar is*** voor de in bijlage III van de richtlijn vermelde activiteiten.

Nieuwe elementen in de richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid

De voornaamste doelstelling van de ELD is het voorkomen en herstellen van ***'milieuschade'***. Dit wordt gedefinieerd als schade aan ***de natuur* (*beschermde soorten en natuurlijke habitats*)**, schade aan ***wateren*** en ***bodem***schade. De aansprakelijke partij is in principe de ***'exploitant'*** die beroepsactiviteiten uitoefent. Ten aanzien van exploitanten die bepaalde gevaarlijke activiteiten uitoefenen die zijn opgenomen in bijlage III bij de ELD, geldt risicoaansprakelijkheid (ongeacht of er sprake is van schuld) voor milieuschade. Ten aanzien van exploitanten die andere beroepsactiviteiten uitoefenen, geldt schuldaansprakelijkheid voor eventuele door hen veroorzaakte schade aan het milieu. Exploitanten kunnen zich rechtstreeks beroepen op bepaalde uitzonderingen en verweergronden (bijvoorbeeld overmacht, gewapend conflict, tussenkomst van een derde) en via omzetting ingevoerde verweergronden (bijvoorbeeld vergunningverweer of stand-der-techniekverweer).

Bij een onmiddellijk gevaar voor milieuschade moeten exploitanten ***preventieve maatregelen*** nemen. Ook moeten zij toegebrachte ***milieuschade herstellen*** en de kosten ervan dragen (***'de vervuiler betaalt'***). In specifieke gevallen waarin de exploitanten hun verplichtingen niet nakomen, niet kunnen worden geïdentificeerd, of zich op verweergronden beroepen, kan de bevoegde autoriteit ingrijpen en de nodige preventieve of herstelmaatregelen uitvoeren.

In dit verslag wordt om te beginnen gekeken naar **de omzetting en de uitvoering van de richtlijn** om na te gaan hoe zij in de praktijk is toegepast[2,3]. De Commissie heeft met de groep van regeringsdeskundigen inzake de ELD samengewerkt op het gebied van omzetting en uitvoering door de lidstaten. Ook het bedrijfsleven en aanbieders van financiële zekerheid

---

1 PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56.

2 Financial Security in Environmental Liability Directive. Eindverslag augustus 2008. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues. Eindverslag november 2009. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

(verzekeraars, makelaars, banken en financiële instellingen) werden geraadpleegd, alsook ngo's.

Ten tweede wordt het thema **financiële zekerheid** belicht. Hiervoor werd de reactie van de financiële sector geanalyseerd en werden alternatieve financiëlezekerheidsinstrumenten onderzocht op basis van informatie van het verzekerings- en herverzekeringswezen over beschikbare ELD-verzekeringsproducten en -dekking op de markt van de EU. Ook met de verslagen over de ELD door de Europese koepelorganisatie van verzekeraars (CEA)[4] en informatie over hoe exploitanten en de industrie hebben gereageerd op de richtlijn[5] is rekening gehouden. Met name de volgende drie aspecten komen aan bod: het volgen van een geleidelijke aanpak die de lidstaten toelaat geleidelijk verplichte financiële zekerheid in te voeren, te beginnen bij risicovolle activiteiten en de beoefenaren daarvan, alsook voor bodemschade en schade aan wateren; het vaststellen van plafonds voor financiële garanties; het uitsluiten van activiteiten met een laag risico.

2. DOELTREFFENDHEID VAN DE RICHTLIJN WAT HET HERSTEL VAN MILIEUSCHADE BETREFT

Om de doeltreffendheid van de ELD met betrekking tot milieuschade na te gaan, zijn de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving en de uitvoering ervan geëvalueerd.

2.1 Omzettingsproces

De richtlijn werd van kracht op 30 april 2004. Slechts vier lidstaten[6] leefden de omzettingstermijn van 30 april 2007 na. Nadien **bleef de omzetting van de richtlijn traag verlopen**, waardoor de Commissie tegen 23 lidstaten inbreukprocedures moest inleiden. In de loop van deze procedure verminderde het aantal niet-nalevers, maar de Commissie moest toch nog een aantal lidstaten naar het Europese Hof van Justitie verwijzen, dat in 2008 en 2009 zeven van hen veroordeelde[7].

De belangrijkste redenen voor vertragingen bij de omzetting waren:

(1) ***Bestaande wetgevingskaders***: lidstaten die al aansprakelijkheidsregels voor milieukwesties hadden uitgewerkt, moesten de nieuwe wetgeving in deze bestaande wetgevingskaders inpassen.

(2) ***Zware technische vereisten***: bijvoorbeeld de noodzaak van het bepalen van de economische waarde van milieuschade, de verschillende soorten herstel en schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats. Voor de meeste lidstaten waren dit nieuwe thema's.

---

4 Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers (2009); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (2008); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (2007). Beschikbaar op: http://www.cea.eu.

5 Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (2009) (zie voetnoot 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report. Survey of industrial companies, 2010. Ook: FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report, 2010.

6 Italië, Litouwen, Letland en Hongarije.

7 Frankrijk, Finland, Slovenië, Luxemburg, Griekenland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

(3) Het ***kaderkarakter van de ELD***: dit laat de lidstaten veel beoordelingsruimte, met opties waarover enkel tijdens de omzetting kan worden beslist; dit leidde tot vertragingen omdat op nationaal niveau over een spectrum aan mogelijkheden moest worden gedebatteerd.

2.2 Kenmerken van de uitvoering

Het kaderkarakter van de richtlijn resulteerde voor tal van belangrijke uitvoeringsbepalingen in ***grote verschillen*** tussen de lidstaten:

- De ***facultatieve uitbreiding van het EU-toepassingsgebied van 'schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats'*** overeenkomstig de vogel[8]- en de habitatrichtlijn[9] (artikel 2, punt 3, ELD). Veertien lidstaten besloten hiertoe en maakten hun omzettingsbesluiten geheel of gedeeltelijk van toepassing op onder nationale of regionale beschermingsregelingen vallende soorten en habitats (België, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden).
- Een andere belangrijke definitie, die van ***'exploitant'***, is door op een na alle lidstaten uitgebreid, waarbij sommige ervoor opteerden deze definitie een bijzonder ruim bereik te geven (Estland, Finland, Hongarije, Litouwen, Polen en Zweden).
- De ELD laat de lidstaten de keuze te voorzien in een ***'vergunningverweer'*** en/of een ***'stand-der-techniekverweer'*** waarop exploitanten zich kunnen beroepen. Minder dan de helft van de lidstaten besloot beide verweergronden toe te staan: België (op het niveau van de gewesten), Cyprus, Estland (behalve voor ggo's), Griekenland, Italië, Letland (behalve voor ggo's), Malta, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk (behalve voor ggo's in Schotland en Wales). Eveneens minder dan de helft besloot er geen gebruik van te maken: België (op federaal niveau), Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Ierland, Nederland (enkel na redelijkheidstoets), Oostenrijk, Polen, Roemenië en Slovenië. Denemarken, Finland en Litouwen besloten het vergunningverweer toe te staan, maar niet het stand-der-techniekverweer, terwijl Frankrijk het stand-der-techniekverweer toestond, maar niet het vergunningverweer. Zweden nam een tussenpositie in door vergunningverweer en stand-der-techniekverweer toe te staan als verzachtende omstandigheden.
- Verschillende lidstaten hebben ***het verspreiden van rioolslib*** uitgezonderd van de onder risicoaansprakelijkheid vallende afvalbeheeractiviteiten (Bulgarije, Frankrijk, Letland, Malta, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk).Een aantal lidstaten (België, Denemarken, Finland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Nederland en Zweden) liet andere, niet in bijlage III genoemde activiteiten onder ***risicoaansprakelijkheid*** vallen.
- Met betrekking tot voorschriften inzake ***door meer partijen veroorzaakte schadegevallen***, opteerden de meeste lidstaten voor een systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid, terwijl een minderheid koos voor evenredige aansprakelijkheid (Denemarken, Finland, Frankrijk, Slovenië en Slowakije).

---

[8] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7).

[9] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

- Tot slot laat de ELD de beslissing om op nationaal niveau een systeem van ***verplichte financiële zekerheid*** in te voeren, aan de lidstaten over. Acht lidstaten hebben zulke systemen ingevoerd, die in werking treden op verschillende tijdstippen (tot 2014): Bulgarije, Portugal, Spanje, Griekenland, Hongarije, Slowakije, Tsjechië en Roemenië. Deze systemen zijn onderworpen aan risicobeoordelingen van de betrokken sectoren en exploitanten, en zijn afhankelijk van diverse nationale uitvoeringsbepalingen inzake kwesties als plafonds, vrijstellingen enz. In alle drie de landen waar in 2010 een systeem van verplichte financiële zekerheid in werking had moeten treden (Portugal, Spanje, Griekenland), heeft men de inwerkingtreding evenwel moeten uitstellen omdat er nog essentiële bepalingen ontbraken. De overige lidstaten kennen een systeem van financiële zekerheid op vrijwillige basis.

2.3 Beperkte uitvoering van de ELD

Wegens de trage omzetting van de richtlijn is het aantal zaken dat door de bevoegde autoriteiten wordt behandeld, beperkt. Mede dankzij de steun van het netwerk van regeringsdeskundigen inzake de ELD heeft de Commissie vastgesteld dat er begin 2010 zestien zaken werden behandeld in het kader van de ELD[10]. Het totale aantal ELD-zaken in de EU wordt momenteel op een vijftigtal geraamd.

Dat er niet veel bijzonderheden over deze zaken bekend zijn, vormt de voornaamste hinderpaal voor een onderzoek van de doeltreffendheid van de ELD. Wel is het volgende bekend:

- de meeste gevallen hebben betrekking op schade aan ***wateren*** en ***bodem***schade; slechts een beperkt aantal heeft betrekking op beschermde soorten en natuurlijke habitats. Deze bevinding geldt niet in gelijke mate voor alle lidstaten;
- in de meeste gevallen werden onmiddellijk ***primaire herstelmaatregelen*** genomen (afgraving en vervanging van de grond, alsook waterzuivering) met het oog op het herstel van de referentietoestand van het gebied. Voor geen van de gerapporteerde gevallen werd informatie verstrekt over de andere twee soorten herstelmaatregelen (***complementaire*** en ***compenserende*** herstelmaatregelen);
- de totale kosten van de herstelmaatregelen, voor zover bekend, bedragen tussen 12 000 en 250 000 euro;
- de tijd die nodig is voor het milieuherstel varieert aanzienlijk en bedraagt voor de gerapporteerde gevallen tussen een week en drie jaar;
- het betrof nagenoeg allemaal in bijlage III bij de ELD opgenomen activiteiten, die merendeels onder de IPPC-richtlijn[11] vallen, alsook afvalbeheeractiviteiten en de vervaardiging, het gebruik en de opslag van gevaarlijke stoffen, bereidingen en aanverwante producten.

---

[10] De lidstaten zijn niet verplicht de Commissie gegevens te verschaffen voor dit verslag. De informatie werd op vrijwillige basis verschaft door regeringsdeskundigen van ongeveer de helft van de lidstaten en werd geëxtrapoleerd om een ruwe schatting van het aantal ELD-zaken te verkrijgen.

[11] Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 24 van 29.1.2008, blz. 8).

Herstel van milieuschade krachtens de ELD
Milieuschade kan afhankelijk van de aard van de schade op verschillende manieren worden hersteld:

- met betrekking tot bodemschade is in de richtlijn bepaald dat de bodem moet worden gesaneerd tot er geen ernstig gevaar voor een negatief effect op de menselijke gezondheid meer bestaat;

- voor schade aan wateren of aan beschermde soorten en natuurlijke habitats heeft de richtlijn tot doel het milieu te herstellen in de toestand waarin het zich bevond vóór de schade zich voordeed. Herstel van milieuschade aan wateren en aan beschermde soorten of natuurlijke habitats wordt bereikt door het milieu tot zijn referentietoestand terug te brengen middels ***primair, complementair*** en ***compenserend*** herstel. De aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemdiensten moeten worden hersteld of vervangen door identieke, soortgelijke of gelijkwaardige natuurlijke elementen, hetzij op de plaats waar de schade zich heeft voorgedaan, hetzij, indien nodig, op een andere plaats. In bijlage II bij de richtlijn zijn definities van de verschillende herstelmaatregelen voor schade aan wateren en schade aan de natuur opgenomen, alsook informatie over de maatregelen die in aanmerking moeten worden genomen om de schade te herstellen. Herstelingrepen moeten plaatsvinden op de aangetaste locatie zelf of door in nabijgelegen gebieden soortgelijke natuurlijke rijkdommen te creëren.

Volgens de bevoegde autoriteiten scholen de ***grootste moeilijkheden*** in de complexe technische vereisten inzake de ***bepaling van de economische waarde*** van de aangetaste natuurlijke rijkdommen/ecosysteemdiensten en ***milieuherstelmethoden***, alsook in het ontbreken van bindende drempels met betrekking tot sleutelbegrippen als ***'aanmerkelijke schade'***. De lidstaten zijn echter een begin gemaakt met het ontwikkelen van richtsnoeren en zijn hun kennisbestand over deze onderwerpen aan het uitbouwen (zie sectie 3).

Een van de redenen voor het relatief ***geringe aantal ELD-zaken*** zou de gebrekkige ***kennis*** van de exploitanten kunnen zijn. Mogelijk getuigt het lage aantal ELD-zaken ook van de ***preventieve werking*** die de ELD nu al heeft. Dat sommige lidstaten hun ***reeds bestaande wetgeving*** inzake bodem- en watersanering hebben gehandhaafd, waarin strengere maatregelen zijn neergelegd dan in de ELD, is een andere mogelijke reden voor de beperkte ervaring met ELD-zaken. Tot slot is het mogelijk dat de ***uitzonderingen en verweergronden*** van de ELD, waaronder insolventie en het niet bekend zijn van de verantwoordelijke exploitanten, tot een kleiner aantal ELD-zaken hebben geleid.

Zodoende zijn er ***onvoldoende gegevens om betrouwbare conclusies te trekken omtrent de doeltreffendheid van de richtlijn wat het feitelijke herstel van milieuschade betreft***. Dit verslag heeft evenwel de bekendheid bij de belanghebbenden en hun onderlinge informatiestromen doen toenemen en zal de lidstaten van nut zijn bij het voorbereiden van hun eigen verslagen aan de Commissie, die tegen april 2013 moeten worden ingediend.

3. DE WERKING VAN NATIONALE ELD-SYSTEMEN

De ***mate waarin de lidstaten klaar zijn*** om milieuschade in het kader van de richtlijn aan te pakken, verschilt. Sommige lidstaten zijn vrij ver gevorderd met richtsnoeren inzake technische en economische waardebepaling (België, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), procedures en leidraden voor risicobeoordeling (Spanje, Portugal, Italië) en juridische richtsnoeren (Spanje, Hongarije, Tsjechië, Letland en Polen). Gespecialiseerde systemen van verplichte financiële zekerheid (zoals verzekeringspools in Frankrijk, Spanje en Italië) bieden aangepaste ELD-verzekeringsproducten aan.

Om bij te dragen tot de uitvoering van bijlage II steunde de Commissie onderzoek[12] naar mogelijke methoden voor het bepalen van de economische waarde. In het kader van het REMEDE-project is een instrumentarium van methoden voor het bepalen van herstelkosten ontwikkeld, alsook casestudy's die als voorbeeld kunnen dienen.

Ondanks bewustmakingsinspanningen[13] zijn ***ondernemingen***, met name in de ***industrie***takken die meer zijn blootgesteld aan onder de ELD vallende risico's en schade (bijlage III-exploitanten), ***veelal niet op de hoogte van de ELD-bepalingen***. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Uit interviews met exploitanten in de tweede helft van 2009[14] is gebleken dat de meesten hun verzekeringspolissen nog niet hadden aangepast om de ruimere aansprakelijkheid in het kader van de ELD te dekken, terwijl sommigen zelfs niet op de hoogte waren van de inwerkingtreding ervan. Dit is mogelijk te wijten aan vertragingen bij de omzetting, die tot rechtsonzekerheid hebben geleid, en aan beperkte voorlichtingsinspanningen. Een onderzoek dat de Europese Commissie in 2009 heeft verricht via het Europees bedrijvenpanel[15] bevestigde deze resultaten: het merendeel van de exploitanten en bedrijfsverenigingen gaf aan in grote onzekerheid te verkeren omtrent zijn aansprakelijkheden uit hoofde van de ELD en bleek slechts in beperkte mate financiële instrumenten ter dekking van ELD-aansprakelijkheden te benutten.

Exploitanten die zich bewust zijn van hun milieuaansprakelijkheden dekken de risico's die eruit volgen gewoonlijk door een mix van milieuverzekeringen zoals een aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (***AVB***), een milieuaansprakelijkheidsverzekering of andere separate verzekeringsproducten. Van andere financiële zekerheden, zoals captives, bankgaranties, garanties en fondsen, wordt door exploitanten in veel mindere mate gebruikgemaakt.

In een verslag van het bedrijfsleven[16] is gewezen op de behoefte aan een onderzoek van alle beschikbare instrumenten voor het stellen van financiële zekerheid en zijn de lidstaten opgeroepen de bestaande milieuaansprakelijkheidsregelingen te verbeteren. Er werd gepleit voor duidelijker en nauwkeuriger voorschriften inzake het herstel van milieuschade.

Het verzekeringswezen reageerde positief op de invoering van de ELD. Er is belangrijk werk verricht om de betekenis van de ELD voor de verzekeringssector na te gaan en de resultaten ervan zijn op grote schaal verspreid[17]. De sector is gaandeweg producten ten behoeve van de ELD gaan ontwikkelen, zowel specifieke 'separate' oplossingen als aanvullingen op bestaande aansprakelijkheidsproducten. Er staat werk op stapel over de praktische uitvoering van zaken als acceptatie en schadebeheer en er wordt een gegevensbank met casestudy's aangelegd om ervaringen uit te wisselen. In dit vroege stadium blijft er onzekerheid bestaan omtrent de vraag of de bestaande producten rijp zijn voor ELD-zaken. De verzekeringssector[18] heeft ook

---

12 De casestudy's in het kader van het REMEDE-project en het instrumentarium zijn beschikbaar op: http://www.envliability.eu.

13 Bijvoorbeeld 'EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation' van de Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Meer informatie hierover is te vinden in het in voetnoot 3 vermelde onderzoek.

15 De resultaten kunnen worden geraadpleegd op: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Survey of the Ad-Hoc Industry Group (voetnoot 5), beschikbaar op: www.NRDonline.com.

17 Publicaties dienaangaande vindt u op de website van de Europese koepelorganisatie van verzekeraars (CEA): www.cea.eu.

18 Workshop over 'Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues', 10 juli 2009. Het verslag van deze workshop is te vinden op: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

aangegeven dat de recente economische crisis heeft geleid tot een tijdelijke inkrimping van zijn capaciteit om ELD-dekking te bieden.

Er kan worden geconcludeerd dat de ***omzetting van de ELD traag is verlopen*** *en dat de* ***uitvoeringsmethoden sterk variëren*** in de EU. Deze divergentie heeft de ontwikkeling van financiëlezekerheidsinstrumenten op nationaal niveau afgeremd. Hoewel de grote variatie aan uitvoeringsmethoden tussen de lidstaten de doeltreffendheid van de richtlijn mogelijk schaadt, is het uiterst moeilijk na te gaan op welke manier zulks precies in zijn werk gaat.

4. FINANCIËLE ZEKERHEID IN HET KADER VAN DE ELD

4.1 De ontwikkeling van financiëlezekerheidsproducten

Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten maatregelen nemen om de ontwikkeling van financiëlezekerheidsinstrumenten en –markten te stimuleren. De lidstaten hebben echter vrij weinig actie ondernomen; het bleef bij besprekingen met verzekeraars en/of hun brancheorganisaties. In de meeste gevallen ontwikkelden de nationale ELD-markten zich op initiatief van de verzekeraars, zelfs daar waar een systeem van ***verplichte financiële zekerheid*** is ingesteld.

4.1.1 Financiëlezekerheidsproducten ten behoeve van de ELD

Verzekering is het populairste instrument ter dekking van milieuaansprakelijkheid gebleken, gevolgd door bankgaranties (België, Cyprus, Nederland, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) en andere marktgestuurde instrumenten, zoals fondsen, obligaties enz. (België, Bulgarije, Cyprus, Oostenrijk, Polen en Spanje). Verzekeringspools zijn er in Spanje, Frankrijk en Italië.

Een aanzienlijk deel van de uit de ELD voortvloeiende aansprakelijkheden kan worden gedekt door traditionele aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven of milieuschadepolissen. (Her)verzekeraars bieden momenteel zowel uitbreidingen van bestaande aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven of milieuaansprakelijkheidsverzekeringen als nieuwe, specifieke separate producten aan. Bij de vaststelling van de ELD in 2004 waren er blijkens verslagen nagenoeg geen verzekeringsproducten die risico's dekten waarvan de economische gevolgen niet volledig konden worden voorspeld. Sindsdien hebben aangepaste producten hun intrede op de EU-markt gedaan. Dekking van schade veroorzaakt door ggo's blijft evenwel problematisch: in Spanje, waar bepalingen inzake verplichte financiële zekerheid gelden zonder uitsluiting van ggo's, is er een bijzondere bepaling waarbij eventuele schade en verliezen worden behandeld in het kader van een burgerlijkeaansprakelijkheidsregeling en niet in het kader van de ELD.

Op dit ogenblik is het moeilijk te beoordelen of de huidige capaciteit van de (her)verzekeringssector volstaat om de uit de ELD voortvloeiende aansprakelijkheden op doeltreffende wijze te dekken. Omdat de vraag naar producten stijgt, neemt de ELD-capaciteit van de verzekeringssector voortdurend toe. Ook door andere financiëlezekerheidsinstrumenten dan verzekeringen kan voor capaciteitsverhoging worden gezorgd.

4.1.2 Andere soorten financiële zekerheid

Hoewel voor de dekking van uit de ELD voortvloeiende aansprakelijkheden over het algemeen naar verzekeringsproducten wordt gekeken, bestaat er een reeks alternatieven. In verband met andere milieuwetgeving, zoals die inzake afvalbeheer, is veel ervaring opgedaan met instrumenten zonder verzekeringskenmerk (obligaties, bankgaranties, fondsen, captives

enz.). Deze instrumenten kunnen met kleine ingrepen op ELD-gerelateerde aansprakelijkheden worden toegesneden. Opgemerkt dient te worden dat bepaalde alternatieve instrumenten geschikter zijn voor grote exploitanten met talrijke activiteiten dan voor het mkb.

De geschiktheid van financiëlezekerheidsinstrumenten hangt af van hun efficiency in termen van gedekte herstelkosten, hun beschikbaarheid voor exploitanten en hun doeltreffendheid op het gebied van het voorkomen van verontreiniging. Geen van de beschikbare instrumenten lijkt aan elk van de drie voorwaarden te voldoen voor alle uit de ELD voortvloeiende aansprakelijkheden en voor alle betrokken sectoren, waardoor de instrumentkeuze zal variëren van exploitant tot exploitant.

4.1.3 Financiëlezekerheidsproducten: beperkingen en hiaten

De beperkingen van de thans beschikbare verzekeringsproducten zijn de uitsluiting van geleidelijk optredende milieuschade en van bepaalde soorten herstel, zoals compenserend herstel. Deze beperkingen zijn te wijten aan een tekort aan gegevens over ELD-incidenten en de onmogelijkheid om potentiële verliezen te kwantificeren. Naarmate op de markt meer ervaring wordt opgedaan, zullen deze beperkingen geleidelijk aan tot het verleden gaan behoren.

4.2 De noodzaak van geharmoniseerde verplichte financiële zekerheid

De Commissie moet de noodzaak van een geharmoniseerd systeem van verplichte financiële zekerheid onderzoeken. Omdat de omzetting van de ELD heeft geresulteerd in uiteenlopende uitvoeringsbepalingen en de systemen van de lidstaten die voor verplichte financiële zekerheid kozen nog niet van kracht zijn, waardoor benaderingen met een verplicht karakter niet kunnen worden geëvalueerd, alsook omdat het aanbod financiëlezekerheidsproducten groeit, zou het evenwel voorbarig zijn als de Commissie nu reeds een voorstel voor verplichte financiële zekerheid op EU-niveau formuleerde.

4.3 Financiëlezekerheidskwesties aanpakken

Een precieze omschrijving van de drie kwesties die de Commissie in dit verslag aan de orde moet stellen (geleidelijke aanpak, plafonds voor financiële garanties en de uitsluiting van activiteiten met een laag risico) waarover eensgezindheid bestaat, is er niet. Met deskundigen van de lidstaten en belanghebbenden zijn mogelijke benaderingen voor deze kwesties verkend. Om de uitvoering te vergemakkelijken, moeten regelingen met verplichte financiële zekerheid een geleidelijke aanpak volgen, plafonds voor financiële garanties omvatten en voorzien in de uitsluiting van activiteiten met een laag risico, zo suggereert een beoordeling van de bestaande systemen.

4.3.1 Een geleidelijke aanpak

Een geleidelijke aanpak wil zeggen dat stapsgewijs financiële zekerheid wordt ingevoerd voor verschillende soorten risico's en industriële sectoren of aansprakelijkheden. Een van de manieren waarop de lidstaten de geleidelijke aanpak in de praktijk brengen, is door verplichte financiële zekerheid te beperken tot ***bijlage III-activiteiten*** waarvoor een vergunning, goedkeuring of registratie is vereist; andere hebben dan weer verplichte financiële zekerheid opgelegd voor ***sommige bijlage III-activiteiten***, te beginnen met de riskantere (in Hongarije is dit beperkt tot IPPC-installaties).

4.3.2 Plafonds aan de financiële zekerheid

Geen enkel financiëlezekerheidsinstrument, of het nu een verzekering, een bankgarantie of een trustfonds is, voorziet in onbeperkte aansprakelijkheid. Daarom ***gelden er plafonds voor***

zowel vrijwillige als verplichte financiëlezekerheidsmechanismen. Een plafond aan de financiële garantie kan worden ingevoerd op een niveau waarboven het risico op schade laag wordt geacht, en is afhankelijk van de locatie, het type en de omvang van de activiteit. Spanje heeft plafonds aan de aansprakelijkheidsdekking die zijn exploitanten nodig hebben van maximaal vijf miljoen euro ingevoerd. In andere landen worden plafonds overeengekomen door de verzekeraars en de exploitanten. Verzekeringsmaatschappijen kunnen ook plafonds stellen aan de aansprakelijkheden die zij wensen te dekken en vervolgens niet alleen de te betalen premies begrenzen, maar tevens de door hun garantie geboden dekking. De voornoemde plafonds zijn van toepassing bij het bepalen van de maximale dekking van de polissen. In de praktijk kennen ELD-polissen ook maximale vergoedingen, die thans tussen een miljoen en dertig miljoen euro variëren.

4.3.3 Uitsluiting van activiteiten met een laag risico

Activiteiten met een laag risico kunnen van een verplichte financiëlezekerheidsregeling worden vrijgesteld op basis van een risicobeoordeling van de potentiële milieuschade van bijlage III-activiteiten[19]. In het kader van verplichte systemen worden activiteiten met een laag risico ook gedefinieerd als activiteiten van bedrijven met een EMAS- of ISO-milieubeheerssysteem[20]; dit is betwistbaar, aangezien andere factoren, zoals de aard en de locatie van de activiteit, mogelijk een bepalender rol spelen met betrekking tot de feitelijke milieurisico's van een exploitant. Volgens belanghebbenden is het vrijstellen van exploitanten op grond van de schijnbaar lage risico's van hun activiteiten discutabel, aangezien die activiteiten in werkelijkheid toch aanzienlijke milieuschade kunnen veroorzaken.

4.3.4 Conclusie inzake nader te onderzoeken aspecten van financiële zekerheid

Een onderzoek van de haalbaarheid, de impact en de doeltreffendheid van verplichte financiële zekerheid zou een gedetailleerd beeld geven van de wijze waarop regelingen met verplichte financiële zekerheid kunnen worden toegepast zonder de effectieve dekking van ELD-aansprakelijkheden noemenswaardig te verminderen. Veel van de beschikbare mogelijkheden, zoals een geleidelijke aanpak, plafonds aan de verplichte financiële zekerheid en de uitsluiting van activiteiten met een laag risico, worden nu reeds door lidstaten toegepast.

Geen enkele regeling voor verplichte financiële zekerheid kan worden uitgevoerd zonder een zekere vorm van geleidelijkheid, maar de twee andere mogelijkheden kunnen in een verplichte regeling al dan niet worden toegepast. Het gebruik van elk van de drie mogelijkheden vergt grondige analyse; de toepassing van verplichte financiële zekerheid kan erdoor worden gefaciliteerd, maar ze kunnen ook de doeltreffendheid reduceren.

5. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

De omzetting van de ELD werd afgerond op 1 juli 2010. De beschikbare informatie ***laat nog niet toe concrete conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de richtlijn wat het herstel van milieuschade betreft***. Door de drie jaar vertraging bij het omzetten van de richtlijn is er nog maar weinig praktische ervaring met de uitvoering ervan beschikbaar. Vaak hadden

---

19 Volgens het Spaanse systeem van verplichte financiële zekerheid zijn exploitanten met een op minder dan 300 000 euro (of tussen 300 000 en 2 miljoen euro indien de exploitanten EMAS/ISO 14001 toepassen) geraamde potentiële milieuschadeomvang vrijgesteld. Dit zou een potentieel groot aantal exploitanten vrijstellen van verplichte financiële zekerheid, waardoor het gemakkelijker wordt de regeling uit te voeren; wel dient de potentiële milieuschadeomvang van alle bijlage III-activiteiten te worden geanalyseerd.

20 Dit geldt voor Spanje (zie hierboven) en Tsjechië.

de autoriteiten niet op tijd ELD-conforme regels vastgesteld. Exploitanten waren dikwijls niet op de hoogte van de specifieke wettelijke verplichtingen. Verzekeraars en andere aanbieders van financiële zekerheid waren niet voldoende bekend met de vereisten waaraan hun producten ter naleving van de ELD moesten voldoen.

Uit de resultaten van de studies die ten behoeve van dit verslag zijn verricht en de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van de ELD blijkt dat er tal van maatregelen kunnen worden genomen om ***de uitvoering en de doeltreffendheid van de richtlijn te verbeteren***:

(1) Het bevorderen van ***informatie-uitwisseling en communicatie*** tussen de voornaamste belanghebbenden (exploitanten, bevoegde autoriteiten, aanbieders van financiële zekerheid, brancheorganisaties, regeringsdeskundigen, ngo's en de Commissie).

(2) Brancheorganisaties, financiëlezekerheidsorganisaties en de bevoegde autoriteiten die de richtlijn uitvoeren, moeten doorgaan met het voeren van ***bewustmaking***acties ten behoeve ***van individuele exploitanten en aanbieders van financiële zekerheid***.

(3) Het ontwikkelen van verdere ***interpretatie-instrumenten*** voor de toepassing van de ELD, met name mogelijke ***richtsnoeren op EU-niveau*** inzake bijlage II bij de richtlijn. Belangrijke definities en begrippen als 'milieuschade', 'aanmerkelijke schade', 'referentietoestand', die in de lidstaten op verschillende wijze worden gehanteerd, zullen in de milieuaansprakelijkheidsgroep van regeringsdeskundigen worden besproken en moeten worden verduidelijkt en eenvormig worden toegepast.

(4) De lidstaten wordt aangeraden ***archieven of registers*** van ELD-zaken aan te leggen[21]. Zo kunnen lessen worden getrokken over de beste manieren om de richtlijn toe te passen en de belanghebbenden te ondersteunen. Het zal de lidstaten ook van nut zijn bij het vervullen van hun verslagleggingsverplichtingen uit hoofde van artikel 18, lid 1, ELD en het zal het mogelijk maken de doeltreffendheid van de ELD te beoordelen aan de hand van praktijkgevallen.

Ondanks de financiële crisis zijn er aanwijzingen dat de ELD-verzekeringsmarkt in de EU groeit en het assortiment beschikbare producten toeneemt. Verwacht wordt dat meer juridische duidelijkheid[22] zal zorgen voor een grotere voorspelbaarheid en rechtszekerheid bij de toepassing van de ELD-criteria door met ELD-schadegevallen geconfronteerde bevoegde autoriteiten en exploitanten.

Wegens het gebrek aan praktische ervaring met de toepassing van de ELD concludeert de Commissie dat de ***invoering van een geharmoniseerd systeem van verplichte financiële zekerheid momenteel nog niet gerechtvaardigd is***. Zowel de ontwikkelingen in de lidstaten die voor verplichte financiële zekerheid hebben geopteerd, met inbegrip van de geleidelijke aanpak, als in lidstaten die geen verplichte financiële zekerheid hebben ingevoerd, moeten verder worden gevolgd alvorens er betrouwbare conclusies kunnen worden getrokken. De Commissie zal voorts recente ontwikkelingen die een initiatief ter zake kunnen rechtvaardigen, zoals de olieramp in de Golf van Mexico, actief volgen.

---

21 De Commissie is zich bewust van de inspanningen van de lidstaten in dit verband; sommige van hen hebben in hun omzettingen bepalingen ter zake opgenomen.

22 Zie bijvoorbeeld de twee prejudiciële beslissingen van het Europees Hof van Justitie in de Italiaanse zaak *Rada de Augusta* C-378/08 en gevoegde zaken C-379/08 en C-380/08, waarin het Hof duidelijkheid heeft verschaft omtrent vragen met betrekking tot het beginsel dat de vervuiler betaalt en de plichten van de bevoegde autoriteiten, zoals het vaststellen van het oorzakelijke verband, het vaststellen en wijzigen van herstelmaatregelen, het identificeren van de aansprakelijke partijen enz.

De Commissie zal de mogelijkheid van verplichte financiële zekerheid opnieuw onderzoeken, mogelijk zelfs vóór **de voor 2014 geplande toetsing** van de richtlijn in samenhang met haar verslag uit hoofde van artikel 18, lid 2, ELD. Daarnaast zijn in het kader van het huidige verslag **een aantal andere kwesties** vastgesteld die dringender aandacht vragen. Met het oog op de voor 2013/2014 geplande toetsing, wordt zo snel mogelijk begonnen met de permanente evaluatie van de mogelijkheid de volgende maatregelen vroegtijdig in te voeren:

- **het toepassingsgebied van de richtlijn**: De ELD voorziet in een regeling voor specifieke milieuschade in het terrestrische deel van het grondgebied van de lidstaten, maar voor het mariene milieu is de regeling ontoereikend. De ELD geldt in het kader van de richtlijn water voor kustwateren en territoriale zee wat 'schade aan wateren' betreft, en voorts voor beschermde mariene soorten en Natura 2000-gebieden binnen de jurisdictie van de lidstaten (in voorkomend geval met inbegrip van de exclusieve economische zone en het continentaal plat). Daardoor bestaat een leemte wat betreft het volledig herstel van schade aan het mariene milieu. Voor schade aan het zeemilieu tengevolge van door olieboringen veroorzaakte olielozingen bieden de huidige ELD-bepalingen geen voldoende omvattende regeling;
- **de uiteenlopende nationale omzettingsregels** kunnen tot moeilijkheden leiden, bijvoorbeeld voor aanbieders van financiële zekerheid die generieke producten moeten aanpassen aan de voorschriften van elke lidstaat waar ze worden aangeboden. Een geharmoniseerd EU-systeem voor verplichte financiële zekerheid voor de ELD zou een grotere kans op slagen hebben als de verschillende nationale uitvoeringsbepalingen minder divergentie vertoonden;
- de ongelijke toepassing van **het vergunningenverweer en het stand-der-techniekverweer** door de lidstaten.
- de ongelijke uitbreiding van het toepassingsgebied tot **schade aan soorten en natuurlijke habitats** die krachtens nationale wetgeving zijn beschermd;
- **de adequaatheid van de huidige financiële plafonds** die voor bestaande financiëlezekerheidsinstrumenten zijn vastgesteld met betrekking tot mogelijke grootschalige incidenten. Het vermogen van bestaande financiëlezekerheidsinstrumenten om grootschalige incidenten te dekken moet worden beoordeeld, rekening houdend met de toepasselijke financiële plafonds en het potentieel van verschillende soorten instrumenten, zoals fondsen, verzekeringen, garanties enz. In dit verband heeft de toetsing tot doel de meest efficiënte manieren te ontdekken om te waarborgen dat er voldoende financiële middelen voorhanden zijn in het geval van grootschalige incidenten waarbij aansprakelijke partijen met een middelmatige tot lage financiële draagkracht zijn betrokken.