EUROOPA KOMISJON

Brüssel 12.10.2010
KOM(2010) 581 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta) artikli 14 lõike 2 alusel

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta) artikli 14 lõike 2 alusel

1. SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne on koostatud direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta, edaspidi „keskkonnavastutuse direktiiv" või „direktiiv")[1] artikli 14 lõike 2 alusel. Aruandes hinnatakse ***direktiivi tõhusust keskkonnakahjude tegelikul heastamisel*** ja direktiivi III lisas loetletud tegevuse puhul ***mõistliku hinna ja vastuvõetavate tingimustega finantstagatise kättesaadavust***.

Keskkonnavastutuse direktiiviga loodud uuendused

Keskkonnavastutuse direktiivi põhieesmärk on vältida ja heastada ***keskkonnakahju***. Seda määratletakse kahjuna, mida põhjustatakse ***kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele ehk loodusele ning veele ja pinnasele***. Vastutavaks isikuks on põhimõtteliselt ***ettevõtja***, kes tegutseb oma ametialal. Ettevõtjad, kes tegutsevad teataval ohtlikul tegevusalal, mis on loetletud keskkonnavastutuse direktiivi III lisas, vastutavad keskkonnakahju eest otseselt ja süüst sõltumatult. Ettevõtjad, kes on tegevad muudel aladel, vastutavad nende süül loodusele tekitatud kahju eest. Ettevõtjate huvides on direktiivis otseselt ette nähtud teatavad erandid ja kaitsetingimused (näiteks vääramatu jõud, relvakonflikt, kolmanda isiku sekkumine) ning direktiivi ülevõtmisel peavad samuti olema kehtestatud kaitsetingimused (näiteks lubadega seotud kaitse, tehnika tasemest tulenev kaitse).

Ettevõtjatel tuleb võtta ***vältimismeetmeid***, kui tekib otsene keskkonnakahju oht. Samuti on neil kohustus ***heastada keskkonnakahju***, kui see juba juhtunud on, ning kanda selle kulusid (***saastaja maksab***). Konkreetsetel juhtudel, kus ettevõtja ei suuda seda teha, või ettevõtjat ei suudeta kindlaks teha, või ta kasutab kaitsetingimust, võib pädev asutus sekkuda ja ise vajalikud vältimis- või heastamismeetmed ellu viia.

Selleks vaadeldakse aruandes esiteks **direktiivi ülevõtmist ja rakendamist**, et uurida direktiivi kohaldamist praktikas.[2],[3] Ülevõtmise ja siseriikliku rakendamise küsimustes tegi komisjon koostööd keskkonnavastutuse direktiiviga seotud riiklike ekspertide rühmaga. Konsulteeriti ka ettevõtlus– ja finantstagatiste pakkujatega, st kindlustusandjate, maaklerite, pankade ja finantsasutuste ning vabaühendustega.

---

1 ELT L 143, 30.4.2004, lk 56.

2 Financial Security in Environmental Liability Directive (*e.k finantstagatis keskkonnavastutuse direktiivis*). Lõpparuanne, august 2008. Kättesaadav aadressil: 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 (*e.k uuring keskkonnavastutuse direktiivi rakendamise ja tõhususe ning sellega seotud finantstagatiste kohta*). Lõpparuanne, november 2009. Kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

Teiseks vaadeldakse **finantstagatiste** teemat. Selleks analüüsiti finantssektori reaktsiooni ning hinnati finantstagatiste alternatiivseid võimalusi teabe põhjal, mille kindlustus- ja edasikindlustusettevõtjad esitasid olemasolevate keskkonnavastutuse direktiiviga seotud kindlustustoodete ning nende kättesaadavuse kohta ELi turul. Arvesse võeti ka Euroopa kindlustuse ja edasikindlustuse föderatsiooni (CEA) poolt seoses keskkonnavastutuse direktiiviga koostatud aruannet[4] ning teavet selle kohta, kuidas ettevõtjad ja tööstussektor direktiivile on reageerinud[5]. Eelkõige käsitleti järgmist kolme aspekti: etapiviisiline lähenemine, mille puhul liikmesriigid said kohustusliku finantstagatise kasutusele võtta järk-järgult, alates suurema riskiga tegevusaladest ja ettevõtjatest ning pinnasekahjust ja veele tekitatud kahjust; finantsgarantiidele ülemmäära kehtestamine; väikese riskiga tegevuste väljajätmine.

2. DIREKTIIVI TÕHUSUS KESKKONNAKAHJU HEASTAMISEL

Keskkonnavastutuse direktiivi tõhususe uurimiseks keskkonnakahjude heastamisel hinnati direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmist ja rakendamist.

2.1 *Ülevõtmine*

Direktiiv jõustus 30. aprillil 2004. Üksnes neli liikmesriiki[6] olid direktiivi üle võtnud tähtajaks, s.o 30. aprilliks 2007. Ka pärast seda **edenes direktiivi ülevõtmine aeglaselt**, nii et komisjon pidi 23 liikmesriigi vastu algatama rikkumismenetluse. Rikkumismenetluse vältel nõudeid rikkuvate liikmesriikide arv vähenes, kuid komisjon pidi lõpuks ikkagi pöörduma Euroopa Kohtusse, mis 2008. ja 2009. aastal tegi otsuse seitsme liikmesriigi kahjuks[7].

Ülevõtmisega viivitamise peamised põhjused olid järgmised:

(1) ***kehtiv õigusraamistik*** – liikmesriikidel, kes olid juba kehtestanud keskkonnavastutuse kohta ranged eeskirjad, tuli uued õigusaktid sobitada kehtivasse õigusraamistikku;

(2) ***keerulised tehnilised nõuded*** nagu näiteks vajadus hinnata keskkonnakahju majanduslikku väärtust, mitut tüüpi heastamine ning kaitsealustele liikidele ja elupaikadele tekitatud kahju, mis olid enamiku liikmesriikide jaoks senitundmatud;

(3) ***keskkonnavastutuse direktiivi üldine iseloom***, mis jättis liikmesriikidele suure valikuvabanduse võimaluste osas, mille üle sai otsustada üksnes ülevõtmise ajal; see põhjustas viivitust, sest valikuvõimalusi tuli riigi tasandil arutada.

2.2 Rakendamise erijooned

Direktiivi üldise iseloomu tõttu on mitmes põhilises rakendussättes liikmesriigiti ***suured erinevused***.

---

4 Kuidas orienteeruda keskkonnavastutuse direktiivis: praktiline juhis kindlustusandjatele ja kahjukäsitlejatele, 2009; Keskkonnavastutuse direktiiv soosib säästvaid kindlustustooteid, 2008; CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (*e.k Euroopa kindlustuse ja edasikindlustuse föderatsiooni valge raamat keskkonnavastutuse kindlustatavuse kohta*), 2007. Kättesaadav aadressil: http://www.cea.eu.

5 Euroopa Ettevõtete Testpaneeli kaudu läbi viidud keskkonnateemaline ettevõtlusuuring (2009), vt joonealune märkus 15; Tööstussektori *ad-hoc* keskkonnakahjurühma aruanne. Tööstusettevõtteid käsitlev uuring 2010. Samuti Euroopa Riskijuhtimisühenduste Liit (FERMA), aruanne keskkonnvastutuse direktiivi käsitleva uuringu kohta, 2010.

6 Itaalia, Leedu, Läti ja Ungari.

7 Prantsusmaa, Soome, Sloveenia, Luksemburg, Kreeka, Austria ja Ühendkuningriik.

- ***Kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju ELi mõiste võimalik laiendamine*** vastavalt linnudirektiivile[8] ja loodusdirektiivile[9] (keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 punkt 3). Neliteist liikmesriiki otsustasid seda võimalust kasutada ning kaasasid liike ja elupaiku, mis on kogu nende jurisdiktsiooni alla kuuluval alal või selle osal riikliku või piirkondliku looduskaitsesüsteemiga hõlmatud (Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Portugal, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik).

- Järgmine oluline termin ***ettevõtja*** defineeriti võimalikult laialt kõikides liikmesriikides peale ühe ning mõned liikmesriigid andsid sellele mõistele eriti laiaulatusliku sisu (Eesti, Soome, Ungari, Leedu, Poola ja Rootsi).

- Keskkonnavastutuse direktiivis antakse liikmesriikidele võimalus valida, kas nad tahavad lasta oma ettevõtjatel kasutada kaitsetingimust, mis on seotud ***lubadega*** ja/või ***tehnika tasemega*** Vähem kui pooled otsustasid kasutada mõlemaid kaitsetingimusi: Belgia (piirkondlikul tasandil), Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti (välja arvatud geneetiliselt muundatud organismid, GMOd), Kreeka, Itaalia, Läti (välja arvatud GMOd), Malta, Portugal, Slovakkia, Hispaania, Ühendkuningriik (välja arvatud GMOd Šotimaal ja Walesis). Samuti otsustasid vähem kui pooled liikmesriigid kaitsetingimusi mitte kasutada: Austria, Belgia (riigi tasandil), Bulgaaria, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Madalmaad (kohaldatakse ainult pärast põhjuste kontrollimist), Poola, Rumeenia ja Sloveenia. Taani, Soome ja Leedu otsustasid lubada kasutada *lubadega seotud kaitset*, aga mitte *tehnika tasemega seotud kaitset*, Prantsusmaa aga lubas kasutada *tehnika tasemega seotud kaitset* ega võtnud kasutusele *lubadega seotud kaitset*. Rootsi valis kuldse kesktee ja võttis lubade ja tehnika tasemega seotud kaitse kasutusele otsustamisprotsessis pehmendava asjaoluna.

- Mitmed liikmesriigid arvasid selliste tegevusalade hulgast, millel tegutsevad ettevõtjad vastutavad keskkonnakahju eest otseselt, välja jäätmekäitluse alla kuuluva ***reoveesetete laotamise põllumajandusmaale*** (Bulgaaria, Prantsusmaa, Läti, Malta, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Ühendkuningriik). Mitmed liikmesriigid lisasid ***otsese vastutusega seotud tegevusalade hulka*** muid, III lisas nimetamata tegevusalasid (Belgia, Taani, Soome, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Madalmaad ja Rootsi).

- Juhtumiteks, ***mil kahju tekitajaid on mitu***, on enamik liikmesriike eeskirjadega ette näinud solidaarvastutuse süsteemi, kuid mõned on valinud proportsionaalse vastutuse (Taani, Soome, Prantsusmaa, Slovakkia ja Sloveenia).

- Keskkonnavastutuse direktiivis jäetakse liikmesriikide otsustada, kas kasutada riigi tasandil ***kohustusliku finantstagatise*** süsteemi. Kaheksa liikmesriiki on kasutusele võtnud kohustusliku finantstagatise, mis jõustub erinevatel aegadel, kuni 2014. aastani välja: Bulgaaria, Portugal, Hispaania, Kreeka, Ungari, Slovakkia, Tšehhi Vabariik ja Rumeenia. Selliste süsteemide puhul kohaldatakse asjaomaste sektorite ja ettevõtjate riskihindamist ning kohustuslik finantstagatis sõltub mitmesugustest siseriiklikest rakendussätetest näiteks ülemmäärade, väljajätmise jms kohta. Kuid kohustuslike finantstagatiste süsteemi kasutuselevõtt on hilinenud kõigis kolmes riigis, kus see 2010. aastal oleks pidanud jõustuma (Portugal, Hispaania, Kreeka), sest põhisätteid ei ole veel kehtestatud. Ülejäänud liikmesriigid kasutavad vabatahtlikku finantstagatist.

---

[8] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta, ELT L 20, 26.1.2010, lk 7.

[9] Direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7.

2.3 Keskkonnavastutuse direktiivi piiratud rakendamine

Direktiivi aeglase ülevõtmise tulemusel on pädevad asutused selle alusel käsitlenud loetud arvul juhtumeid. Komisjon on keskkonnavastutuse direktiivi eksperdivõrgustiku toel[10] alates 2010. aasta algusest kindlaks teinud 16 keskkonnavastutuse direktiivi alusel käsitletud juhtumit ning komisjoni hinnangul on kogu Euroopa Liidus selliseid juhtumeid nüüdseks ligi 50.

Kõige olulisem takistus keskkonnavastutuse direktiivi tõhususe uurimisel on asjaolu, et selliste juhtumite erijoonte kohta ei ole kuigi palju teada. Sellest hoolimata:

- on enamik juhtumeid seotud ***veele*** ja ***pinnasele*** tekitatud kahjuga ja üksnes väike hulk kaitsealuste liikide ja looduslike elupaikadega. See järeldus ei kehti ühtviisi kõikide liikmesriikide kohta;
- enamikel juhtudel kohaldati viivitamata ***esmaseid heastamismeetmeid*** (pinnase kaevamine ja asendamine, samuti vee puhastamine, eesmärgiga taastada koha algne olukord). Kuid ühegi esitatud juhtumi puhul ei teatatud kahest muust heastamismeetmete tüübist (***täiendav*** ja ***kompenseeriv***);
- heastamismeetmete teadaolevad kogukulud olid vahemikus 12 000–250 000 eurot;
- keskkonna taastamise kestus on juhtumiti märkimisväärselt erinev ning ulatub esitatud juhtumite puhul ühest nädalast kuni kolme aastani;
- juhtumitega seotud tegevusalad olid peaaegu eranditult loetletud keskkonnavastutuse direktiivi III lisas ja kuulusid peamiselt IPPC direktiivi[11] reguleerimisalasse, samuti jäätmekäitlustoimingute hulka ning ohtlike ainete, valmististe ja nendega seotud toodete tootmise, kasutamise ja ladustamise valdkonda.

Keskkonnakahju heastamine keskkonnavastutuse direktiivis
Keskkonnakahju võib heastada mitmel moel sõltuvalt kahju tüübist:

- pinnasele tekitatud kahju kohta öeldakse direktiivis, et pinnas tuleb saasteainetest puhastada, kuni seal ei ole enam inimeste tervisele tõsist ohtu;

- veele tekitatud kahju või kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju kohta on direktiivis eesmärgiks taastada keskkond nii, nagu see oli enne kahju tekkimist. Veele või kaitsealustele liikidele või looduslikele elupaikadele tekitatud kahju heastatakse nii, et taastatakse keskkonna algne olukord, rakendades ***esmaseid***, ***täiendavaid*** või ***kompenseerivaid*** heastamismeetmeid. Kahjustatud loodusvarad või halvenenud teenused tuleb taastada või asendada samasuguste, sarnaste või võrdväärsete loodusvarade või teenustega kas õnnetuse toimumise kohas või alternatiivses kohas, kui vaja. Direktiivi II lisas on veele ja loodusele tekitatud kahju heastamise eri tüüpide määratlused ning samuti teave meetmete kohta, mida tuleb kahju heastamisel arvesse võtta. Kahju tuleb heastada kahjustatud kohas või luua sarnaseid ressursse naabruses.

Pädevad asutused olid seisukohal, et ***kõige rohkem valmistasid raskusi*** kahjustatud ressursside või teenuste ***majandusliku hindamise*** keerukad tehnilised nõuded ja ***keskkonnakahju heastamise meetodid*** ning ilma siduvate lävenditeta põhiterminid, nagu

[10] Liikmesriikidel ei ole kohustust käesoleva aruande jaoks komisjonile andmeid esitada. Vabatahtlikkuse alusel andsid teavet umbes poolte liikmesriikide riiklikud eksperdid ja seda teavet ekstrapoleeriti keskkonnavastutuse direktiivi alusel käsitletavate juhtumite ligikaudse arvu saamiseks.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta, ELT L 24, 29.1.2008, lk 8.

näiteks ***oluline kahju***. Siiski on liikmesriigid alustanud juhendite väljatöötamist ja tegelevad oma teadmusbaasi arendamisega neis küsimustes (vt punkt 3).

Keskkonnavastutuse direktiivi alusel käsitletud ***juhtumite väikese arvu*** põhjuseks võivad muu hulgas olla ettevõtjate piiratud ***teadmised***. Kuid põhjuseks võib olla ka keskkonnavastutuse direktiivi ***ennetav mõju***. Juhtumite vähesust võib selgitada ka asjaolu, et mitmed liikmesriigid on veele ja pinnasele tekitatud kahju heastamiseks kohandanud siseriiklikke ***kehtivaid seadusi***, milles on palju rangemad meetmed kui keskkonnavastutuse direktiivis. Juhtumite vähesusele põhjuseid otsides ei saa kõrvale jätta ka keskkonnavastutuse direktiivi ***erandeid ja kaitsetingimusi***, sealhulgas kahju tekitanud ettevõtja maksejõuetust või olukorda, kus kahju tekitajat ei tuvastata.

Andmeid on seega liiga vähe selleks, et teha tõeseid järeldusi direktiivi tõhususe kohta keskkonnakahju tegelikul heastamisel. Käesoleva aruande koostamine on aga suurendanud sidusrühmade teadlikkust ja nendevahelisi infovoogusid ning aitab liikmesriikidel ette valmistada aruandeid, mida nad peavad esitama komisjonile 2013. aasta aprilliks.

3. KESKKONNAVASTUTUSE DIREKTIIVI ALUSEL LIIKMESRIIKIDES LOODUD SÜSTEEMIDE TOIMIVUS

Liikmesriigid on erineval määral valmis direktiivi alusel keskkonnakahjusid käsitlema. Mõned liikmesriigid on päris kenasti toime tulnud ja töötanud välja tehnilise ja majandusliku hindamise juhised (Belgia, Taani, Prantsusmaa, Ungari, Madalmaad, Hispaania ja Ühendkuningriik), riskihindamise menetlused ja juhendid (Hispaania, Portugal, Itaalia) ning seadusandlikud juhised (Hispaania, Ungari, Tšehhi Vabariik, Läti ja Poola). Spetsialiseerunud finantstagatissüsteemid (nt kindlustuspuulid Prantsusmaal, Hispaanias ja Itaalias) pakuvad sobivaid keskkonnavastutuse direktiivist lähtuvaid kindlustustooteid.

II lisa rakendamise hõlbustamiseks andis komisjon raha selliste majandusliku hindamise meetodite uuringuks[12], mida liikmesriigid saavad kasutada. Projekti REMEDE käigus töötati välja abivahend, mis sisaldab heastamiskulude arvutamise meetodeid, ning tehti juhtumiuuringuid, mida võib näidistena kasutada.

Hoolimata teadlikkuse suurendamise katsetest[13] ***ei ole ettevõtjad*** ja eriti sellistes ***tööstusharudes*** tegutsevad ettevõtjad, kus on suurem keskkonnaohu ja –kahju tõenäosus (direktiivi III lisa tegevusalade ettevõtjad), ***üldiselt keskkonnavastutuse direktiivist teadlikud***. See kehtib eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate kohta (VKEd). Ettevõtjatega 2009. aasta teises pooles tehtud intervjuud[14] näitasid, et enamik neist ei olnud oma kindlustuslepinguid veel keskkonnavastutuse direktiivi laiendatud vastutuse järgi ümber teinud ja mõned isegi ei teadnud, et direktiiv on jõustunud. See võib tuleneda ülevõtmise hilinemisest, mis on põhjustanud õiguslikku ebakindlust ja piiranud teadlikkuse suurendamise võimalusi. Lisaks nendele tulemustele on komisjon 2009. aastal Euroopa Ettevõtete Testpaneeli kaudu uuringu teinud[15]; enamik ettevõtjaid ja ettevõtjate liite teatas, et nad ei ole eriti kindlad, mis kohustusi neil keskkonnavastutuse direktiivi alusel tuleb võtta, ning et

---

12 REMEDE projekti käigus valminud juhtumiuuringud ja abivahend on kättesaadavad järgmisel aadressil: http://www.envliability.eu

13 Näiteks ELi keskkonnavastutuse direktiivi valge raamatu lõplik eelnõu „ELi keskkonnavastutuse direktiiv. Praktilised soovitused õige rakendamise tagamiseks", mille koostas tööstussektori *ad-hoc* keskkonnakahjurühm.

14 Uuringu kohta vt täpsemalt joonealust märkust nr 3.

15 Tulemused on kättesaadavad veebilehel: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm

võimalused nimetatud direktiiviga seotud vastutuse katmiseks finantsinstrumente kasutada on piiratud.

Oma keskkonnavastutusest teadlikud ettevõtjad püüavad enamjaolt riske katta mitmete keskkonnakindlustuste abil, nt üldine vastutuskindlustus, keskkonnakahju kindlustus või mõni muu eraldiseisev kindlustustoode. Ettevõtjad kasutasid palju vähem muid finantstagatisi, nt allutatud kindlustusandjaid, pangagarantiisid, garantiisid ja fonde.

Ettevõtjate tehtud aruandes[16] osutati vajadusele uurida kõiki olemasolevaid finantstagatise andmise võimalusi ja soovitati liikmesriikidel tegeleda oma keskkonnavastutussüsteemide parandamisega. Sooviti enam selgust ja täpsust keskkonnakahju eeskirjades seoses algse olukorra taastamisega.

Kindlustusandjad reageerisid keskkonnavastutuse direktiivi kasutuselevõtule positiivselt. Keskkonnavastutuse direktiivi mõju kindlustussektorile on palju uuritud ja selle tulemusi laiemalt levitatud[17]. Kindlustusandjad on keskkonnavastutuse direktiivi jaoks järk-järgult välja töötanud tooteid, spetsiifilisi vajadustele kohandatud lahendusi või täiendusi olemasolevatele kindlustustoodetele. Käsil on keskkonnavastutuse direktiivi praktilise rakendamisega seotud tööd, näiteks kindlustuslepingute ja -nõuete haldamine ning juhtumiuuringute andmebaasi rajamine kogemuste jagamise eesmärgil. Siiski ei ole praeguses varajases etapis päris kindel, kuivõrd hästi kindlustustooted keskkonnavastutuse direktiivi alusel algatatud juhtumite lahendamiseks sobivad. Kindlustusettevõtjad on ka teatanud,[18] et hiljutine majanduskriis on ajutiselt kahandanud kindlustusandjate võimet keskkonnavastutuse direktiivi juhtumitele katet pakkuda.

Seega võib teha järelduse, et ***keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmine on olnud aeglane*** ja direktiivi ***rakendamise meetodid on liikmesriigiti väga erinevad***. Need lahknevused on aeglustanud erinevate finantstagatiste loomist liikmesriikides. Kuigi siseriiklike rakendusmeetodite lai valik võib direktiivi tõhusust suurendada, on väga raske seda täpsemalt kontrollida.

4. KESKKONNAVASTUTUSE DIREKTIIVI FINANTSTAGATIS

4.1. Finantstagatistoodete väljatöötamine

Direktiivi artikli 14 lõikega 1 nõutakse liikmesriikidelt, et nad soodustaksid finantstagatisinstrumentide väljatöötamist ja turgude arengut. Liikmesriikide tegevus on olnud pigem tagasihoidlik ja jäänud kindlustusandjate ja nende ühendustega peetud arutelude tasandile. Enamikul juhtudel on liikmesriikides keskkonnavastutuse direktiiviga seotud turge arendatud kindlustusandjate initsiatiivil, seda isegi ***kohustusliku finantstagatise nõudega*** liikmesriikides.

4.1.1 Keskkonnavastutuse direktiiviga seotud finantstagatistooted

Peale pangagarantiid on kõige populaarsemaks keskkonnavastutuse katmise instrumendiks osutunud kindlustus (Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Madalmaad, Poola, Hispaania

---

16 Tööstussektori *ad-hoc* keskkonnakahjurühma uuring (joonealune märkus nr 5), kättesaadav aadressil: www.NRDonline.com.

17 Vastavad kirjutised on kättesaadavad Euroopa kindlustuse ja edasikindlustuse föderatsiooni (CEA) veebilehel: www.cea.eu.

18 Õpikoda teemal „Keskkonnavastutuse direktiivi ja sellega seotud finantstagatiste rakendamise tõhusus”, 10. juuli 2009. Õpikoja kohta koostatud aruanne on kättesaadav aadressil http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

ja Ühendkuningriik) ja teised turupõhised vahendid, näiteks fondid, võlakirjad jne (Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Poola ja Hispaania). Hispaanias, Prantsusmaal ja Itaalias on olemas kindlustuspuulid.

Suurt osa keskkonnavastutuse direktiivist tulenevaid kohustusi on võimalik katta tavapärase üldise vastutuskindlustuse või keskkonnakahju kindlustuse lepinguga. (Edasi)kindlustusandjad pakuvad praegu laiendusi juba sõlmitud üldise vastutuskindlustuse või keskkonnakahju kindlustuse lepingutele ja uusi, spetsiaalseid eraldiseisvaid tooteid. Kui keskkonnavastutuse direktiiv 2004. aastal vastu võeti, näitasid aruanded, et praktiliselt ei olnudki olemas kindlustustooteid, mis oleksid katnud riske sellistel juhtudel, kus majanduslikke tagajärgi ei olnud võimalik täielikult ennustada. Sellest ajast saadik on ELi turgudele ilmunud sobivad kindlustustooted. Kuid GMOdest põhjustatud keskkonnakahju katmine kindlustusega on endiselt keerukas Hispaanias, kus kohustusliku finantstagatise sätteid kohaldatakse ilma GMOdele erandit tegemata – seal on spetsiaalne säte igasuguste kahjude käsitlemiseks vastutuskindlustuse all, millel ei ole seost keskkonnavastutuse direktiiviga.

Praegu on raske hinnata, kas (edasi)kindlustusandjate praegune suutlikkus on küllalt suur selleks, et keskkonnavastutuse direktiivist tulenevat vastutust tõhusalt katta. Kindlustusandjate suutlikkus seoses keskkonnavastutuse direktiiviga kasvab pidevalt sedamööda, kuidas kasvab nõudlus toodete järele. Võimalusi võib laiendada ka selliste finantstagatisinstrumentide abil, mis ei ole kindlustustooted.

4.1.2 Muud finantstagatise liigid

Üldiselt on keskkonnavastutuse direktiiviga seotud vastutuse katmisel keskendutud peamiselt kindlustustoodetele, kuigi on olemas ka muid võimalusi. Teiste keskkonnaalaste (nt jäätmekäitlus) õigusaktidega seoses on saadud häid kogemusi instrumentidega, mis ei ole kindlustusinstrumendid (võlakirjad, pangagarantii, fondid, allutatud kindlustusandjad jne). Neid instrumente on vaja ainult veidi muuta, et nad kataksid keskkonnavastutuse direktiiviga seotud vastutuse. Tuleb tähele panna, et mõned alternatiivsed instrumendid sobivad paremini suurtele ja paljude tegevusaladega ettevõtjatele kui väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

Finantstagatisinstrumentide sobivus sõltub nende järgmiste aspektide tõhususest: mil määral katavad nad heastamiskulud, kuivõrd kättesaadavad nad ettevõtjatele on ja kui tõhusad on nad reostuse ärahoidmisel. Ükski praegu saadaolev instrument ei täida tõenäoliselt kõiki kolme aspekti kõikide keskkonnavastutuse direktiivi vastutusalade suhtes ja kõikide asjaomaste tegevusalade suhtes, nii et instrumentide valik on ettevõtjati erinev.

4.1.3 Finantstagatistoodete piirangud ja lüngad

Praeguste kindlustustoodete piiranguna on nendest välja jäetud süvenev keskkonnakahju ja teatavat tüüpi heastamine, nt kompenseeriv heastamine. Need piirangud tulenevad andmete puudumisest keskkonnavastutuse direktiiviga seotud õnnetuste kohta ja raskustest võimalike kahjude kokkuarvamisel. Kogemuste kasvades turgudel lahendatakse need piirangud järk-järgult.

4.2. Kohustuslike finantstagatiste ühtlustamise vajadus

Komisjonil tuleb uurida, kas kohustuslike finantstagatiste süsteemi ühtlustamine ELi tasandil on vajalik. Võttes arvesse, et keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmise tulemusel on tekkinud erinevad rakenduseeskirjad ja et liikmesriigid, kes on valinud kohustusliku finantstagatise võimaluse, ei ole neid süsteeme veel kehtestanud ja seetõttu ei ole kohustuslikku lahendust

võimalik ka hinnata, ning et luuakse uusi finantstagatistooteid, siis oleks kohustusliku finantstagatise kehtestamine ELi tasandil komisjoni poolt ennatlik.

4.3. Finantstagatise käsitlemine

Ei ole olemas kokkulepitud määratlusi nende kolme aspekti kohta, mida komisjonil tuleb aruandes käsitleda – etapiviisiline lähenemine, finantsgarantii ülemmäär ja väikese riskiga tegevusalade väljajätmine. Nende aspektide võimalikke käsitlusi arutati koos liikmesriikide ekspertide ja sidusrühmadega. Praegusi süsteeme hinnates võiks soovitada kõikidel kohustusliku finantstagatise süsteemidel rakendamise tõhustamiseks kasutusele võtta etapiviisiline lähenemine, välja jätta väikese riskiga tegevusalad ja määrata finantsgarantiile ülemmäär.

4.3.1 Etapiviisiline lähenemine

Etapiviisiline lähenemine tähendab seda, et finantstagatised erinevate riskide ja tegevusalade või vastutuse liikide jaoks võetakse kasutusele etapiviisiliselt. Liikmesriigid on etapiviisilist lähenemist kohaldanud nii, et kohustusliku finantstagatise nõue piirdub ***III lisa tegevusaladega***, mille jaoks on vaja luba, heakskiitu või registreerimist, või siis kehtestanud kohustusliku finantstagatise nõude ***teatavatele III lisa tegevusaladele*** alates suurema riskiga tegevusest (Ungaris näiteks IPPC käitistele).

4.3.2 Finantsgarantii ülemmäär

Ühegi finantstagatiste süsteemi puhul, olgu tegu kindlustuse, pangagarantii või sihtfondiga, ei ole vastutus piiramatu. Seetõttu on ***nii vabatahtlikel kui kohustuslikel finantstagatise mehhanismidel ülemmäärad***. Finantsgarantii ülemmäär võidakse kasutusele võtta siis, kui sellest ülalpoole jääva kahju tekkimise riski peetakse väikeseks, ning see sõltub tegevuse kohast, tüübist ja mahust. Hispaania võttis ülemmäära kasutusele sellise vastutuse jaoks, mis katab nende ettevõtjate vajaduse kuni 5 miljoni euro ulatuses. Teistes riikides on ülemmäärad lepitud kokku kindlustusandjate ja ettevõtjate vahel. Samuti võivad kindlustusettevõtjad ülemmäära kasutusele võtta kindlustusega kaetava vastutuse puhul nii, et nad seavad piirid kindlustusmaksetele või katvusele, mida nende garantii annab. Nimetatud ülemmäärasid kohaldatakse kindlustuslepingu suurimat katvust kindlaks määrates. Praktikas on keskkonnavastutuse direktiiviga seotud kindlustuslepingutel ka hüvitise ülemmäär, mis praegu ulatub umbes 1 miljonist eurost 30 miljoni euroni.

4.3.3 Väikese riskiga tegevusalade väljajätmine

III lisa tegevusalade võimaliku keskkonnakahju riski hindamise alusel võidakse väikese riskiga tegevusalad kohustusliku finantstagatise süsteemist välja jätta.[19] Kohustuslike süsteemide puhul on väikese riskiga tegevuseks määratletud juhud, kus ettevõtjatel on EMASi või ISO keskkonnajuhtimissüsteem.[20] Selle üle võiks vaielda, sest ettevõtja tegelike keskkonnariskide määratlemisel võivad palju olulisemat rolli mängida muud tegurid, näiteks tegevusala ise ja tegevuskoht. Sidusrühmade sõnul võib ettevõtjate väljajätmine selle põhjal, et kogu nende tegevusele omistatakse väike risk, olla vastuoluline, sest kogu tegevus võib tegelikkuses ikkagi tekitada olulist keskkonnakahju.

---

[19] Hispaania kohustuslikust finantstagatiste süsteemist on välja jäetud ettevõtjad, kelle võimalik hinnanguline keskkonnakahju on alla 300 000 euro (või 300 000 euro ja 2 miljoni euro vahel, kui ettevõtjad rakendavad standardit EMAS/ISO 14001). Nii jäetaks võimalikult suur number ettevõtjaid kohustusliku finantstagatise süsteemist välja, mis teeb süsteemi rakendamise lihtsamaks, kuid tuleks analüüsida kõikide III lisa tegevusalade võimalikku keskkonnakahju.

[20] Nii on see Hispaanias (vt eespool) ja Tšehhi Vabariigis.

4.3.4. *Järeldused aspektide kohta, mida tuleks finantstagatise puhul arvesse võtta*

Kohustusliku finantstagatise süsteemi teostatavuse, mõju ja tõhususe uurimine annaks üksikasjaliku pildi sellest, kuidas sellist süsteemi saaks rakendada ilma, et keskkonnavastutuse direktiiviga seotud vastutuse tõhusat katvust tuleks olulisel määral vähendada. Liikmesriigid on juba rakendanud mitmeid võimalusi nagu etapiviisiline lähenemine, finantstagatise ülemmäär ja väikese riskiga tegevusalade väljajätmine.

Iga kohustusliku finantstagatise süsteemi juurde peaks mingisugusel kujul kuuluma etapiviisilise lähenemine, teised kaks võimalust võidakse kohustusliku süsteemi puhul ka kasutamata jätta. Kõigi kolme võimaluse kasutamist tuleks põhjalikult analüüsida; nad võivad kohustusliku finantstagatise süsteemi rakendamist hõlbustada, kuid samas selle tõhusust vähendada.

5. KOKKUVÕTE JA TULEVIKUPLAANID

Keskkonnavastutuse direktiivi ülevõtmine lõpetati 1. juulil 2010. Kättesaadava teabe põhjal ***ei ole veel võimalik teha konkreetseid järeldusi direktiivi tõhususe kohta keskkonnakahju heastamisel***. Kolmeaastane hilinemine direktiivi ülevõtmisel tähendab, et rakendamisel on saadud veel väga vähe kogemusi. Sageli ei olnud ametiasutused õigeaegselt kehtestanud keskkonnavastutuse direktiivi kohaseid eeskirju. Tihtipeale ei teadnud ettevõtjad midagi neile õigusaktidega pandud konkreetsetest kohustustest. Kindlustusandjad ja teised finantstagatist pakkuvad institutsioonid ei tundnud piisavalt nõudeid, millele nende tooted keskkonnavastutuse direktiivi järgi oleksid pidanud vastama.

Käesoleva aruande jaoks tehtud uuringute tulemused ja keskkonnavastutuse direktiivi rakendamisel saadud kogemused näitavad, et ***direktiivi rakendamise ja tõhususe parandamiseks*** saab võtta mitmesuguseid meetmeid.

(1) Edendada ***infovahetust ja suhtlemist*** peamiste sidusrühmade vahel (ettevõtjad, pädevad asutused, finantstagatise pakkujad, tööstusühendused, riikide eksperdid, vabaühendused ja komisjon).

(2) Tööstusühendused, finantstagatisega seotud ühendused ja direktiivi rakendavad pädevad asutused peaksid jätkama meetmete võtmist ***üksikettevõtjate ja finantstagatise pakkujate teadlikkuse suurendamiseks***.

(3) Keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamise kohta tuleks välja töötada ***tõlgendamisjuhised***, eelkõige võimalik II lisa ***juhis ELi tasandil***. Kõige olulisemad määratlused ja mõisted, näiteks keskkonnakahju, oluline kahju, algne olukord, mida on liikmesriigiti erinevalt rakendatud, tuleb keskkonnavastutuse direktiiviga seotud riiklike ekspertide rühmas läbi arutada ja selgeks rääkida ning neid tuleb ühtlaselt kohaldada.

(4) Liikmesriikidel soovitatakse teave keskkonnavastutuse direktiiviga seotud juhtumite kohta ***talletada või rajada vastavad registrid***.[21] Siis on võimalik õppust võtta, kuidas direktiivi kõige paremini kohaldada ja selle sidusrühmi toetada. Samuti aitab see liikmesriikidel täita keskkonnavastutuse direktiivi artikli 18 lõike 1 kohast aruandluskohustust ja võimaldab hinnata direktiivi tõhusust tegelike juhtumite põhjal.

[21] Komisjon on teadlik liikmesriikide sellealastest pingutustest; mõned liikmesriigid on vastavad sätted lisanud direktiivi ülevõtmise õigusakti.

On tõendeid, et keskkonnavastutuse direktiiviga seotud kindlustusturg kasvab ELis finantskriisist hoolimata ning toodete valik kasvab üha. Suurem õiguslik selgus[22] viib eeldatavasti selleni, et pädevad asutused ja ettevõtjad hakkavad keskkonnavastutuse direktiiviga seotud kahjujuhtumite puhul direktiivi kriteeriume kohaldama prognoositavamalt ja õiguskindlamalt.

Keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamise praktilise kogemuse puudumise tõttu teeb komisjon järelduse, et ***ühtlustatud kohustusliku finantstagatise kasutuselevõtt ei ole praegu piisavalt põhjendatud***. Tõeseid järeldusi ei saa teha enne kui on jälgitud suundumusi liikmesriikides, kes on valinud kohustusliku finantstagatise koos etapiviisilise lähenemisega ning suundumusi neis liikmesriikides, kus finantstagatis ei ole kohustuslik. Komisjon jälgib aktiivselt ka selliseid hiljutisi sündmusi nagu naftareostus Mehhiko lahes, mis võib anda põhjust seal meetmeid võtta.

Komisjon uurib kohustusliku finantskindlustuse võimalust uuesti veel enne **keskkonnavastutuse direktiivi läbivaatamist, mida on planeeritud teha 2014. aastal**, koos direktiivi artikli 18 lõike 2 kohase komisjoni aruande koostamisega. Lisaks sellele on käesoleva aruande koostamisel ilmnenud **mitmeid muid küsimusi**, millele tuleb kiiremini tähelepanu pöörata. Keskkonnavastutuse direktiivi aastateks 2013/2014 ette nähtud üldise läbivaatamisega seoses alustatakse viivitamata pidevat hindamist, kas järgmiste küsimuste suhtes tuleks juba varem võtta asjakohaseid meetmeid.

- **Direktiivi reguleerimisala**. Keskkonnavastutuse direktiivis käsitletakse peamiselt maismaal tekitatud spetsiifilist keskkonnakahju ega hõlmata piisavalt merekeskkonda. Keskkonnavastutuse direktiiv ulatub veele tekitatud kahju osas rannikuvete ja territoriaalmereni (vee raamdirektiivi kaudu) ning kaitsealuste mereliikide ja Natura 2000 aladeni, mis kuuluvad liikmesriikide jurisdiktsiooni alla (vajaduse korral kaugemalegi, majandusvööndi ja mandrilava piirini), kuid see kõik ei taga merekeskkonnale tekitatud kahju täielikku heastamist. Seega ei hõlma keskkonnavastutuse direktiivi praegused sätted täielikult merekeskkonnale naftareostusega tekitatud kahju, mille on põhjustanud nafta puurimine.
- **Direktiivi ülevõtmise erinevad eeskirjad liikmesriikides**. Need võivad probleeme tekitada, näiteks finantstagatiste pakkujatele, kes peavad oma standardtooteid kohandama iga liikmesriigi nõuetele, kus nad soovivad neid pakkuda. Keskkonnavastutuse direktiivi finantstagatise ühtlustatud kohustuslikul ELi süsteemil oleks rohkem võimalusi edu saavutada, kui liikmesriikide rakendussätted ei erineks üksteisest nii palju.
- **Lubadega seotud kaitse ja tehnika tasemest tuleneva kaitse** ebaühtlane kohaldamine liikmesriikides.
- Direktiivi reguleerimisala ebaühtlane laiendamine siseriiklike õigusaktidega kaitstud **liikidele ja elupaikadele põhjustatud kahju suhtes**.
- **Tegeliku rahalise ülemmäära piisavus** – on see praegustel finantstagatisinstrumentidel piisavalt kõrge võimaliku suurõnnetuse katmiseks? Praeguste finantstagatisinstrumentide võimet katta suurõnnetusi tuleb hinnata nende rahalise ülemmäära suhtes ja potentsiaali suhtes, mis eri tüüpi instrumentidel – fondidel, kindlustusel, garantiidel jne – on erinev. Selles kontekstis on direktiivi läbivaatamise eesmärk leida kõige tõhusam viis, kuidas

[22] Vt näiteks Euroopa Kohtu kahte eelotsust Itaalia *Rada de Augusta* kohtuasjas C-378/08 ja kombineeritud kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08, kus kohus selgitas küsimusi, mis olid seotud põhimõttega „saastaja maksab” ning pädevate asutuste ülesannetega, näiteks põhjusliku seose loomine, heastamismeetmete määramine ja muutmine, vastutajate tuvastamine jne.

tagada piisavalt rahalisi vahendeid selliste suurõnnetuste puhuks, mille eest vastutajate finantssuutlikkus on tagasihoidlik või isegi väike.