COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 12.10.2010
COM(2010) 581 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului

1. INTRODUCERE

Prezentul raport are la bază **articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2004/35/CE** privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului[1] (denumită în continuare „DRM" sau „directiva"). Raportul evaluează ***eficacitatea directivei în ceea ce privește remedierea efectivă a daunelor aduse mediului*** și ***disponibilitatea, la costuri și în condiții rezonabile, a garanției financiare*** pentru activitățile enumerate în anexa III la directivă.

Noi caracteristici ale directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător

Principalul obiectiv al DRM este să prevină și să remedieze ***„daunele aduse mediului"***. Acestea sunt definite ca daune aduse ***speciilor și habitatelor naturale protejate (naturii)***, daune aduse ***apei*** și daune aduse ***terenurilor (solului)***. Partea care poartă răspunderea este, în principiu, ***„operatorul"*** care desfășoară activități profesionale. Operatorii care desfășoară anumite activități periculoase, enumerate în anexa III la DRM, sunt strict răspunzători (fără culpă) pentru daunele aduse mediului. Operatorii care desfășoară alte activități profesionale sunt răspunzători pentru orice daună din culpă pe care o aduc naturii. Operatorii pot beneficia direct de anumite excepții și mijloace de apărare (de exemplu invocarea unui caz de forță majoră, conflict armat, intervenție a unui terț) și de mijloace de apărare introduse prin transpunere (de exemplu apărarea bazată pe autorizație, apărarea bazată pe stadiul actual al tehnologiei).

Operatorii trebuie să ia ***măsuri preventive*** dacă există o amenințare iminentă de daune asupra mediului. De asemenea, au obligația de ***a remedia daunele asupra mediului***, odată produse, și de a suporta costurile ***(„poluatorul plătește")***. În cazurile în care operatorii nu îndeplinesc aceste obligații sau când nu pot fi identificați sau au invocat mijloace de apărare, autoritatea competentă poate interveni pentru a duce la îndeplinire măsurile preventive sau de remediere necesare.

În primul rând, raportul examinează **transpunerea și implementarea directivei**, pentru a afla modul în care a fost aplicată în practică[2,3]. Comisia a lucrat cu grupul de experți guvernamentali privind DRM pentru transpunerea și implementarea la nivel național. De

---

1 JO L 143, 30.4.2004, p. 56.

2 *Financial Security in Environmental Liability Directive.* Raport final, august 2008. Disponibil la: 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*. Raport final, noiembrie 2009. Disponibil la: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

asemenea, au fost consultate companiile și furnizorii de garanții financiare, adică asigurătorii, brokerii, băncile și instituțiile financiare, precum și ONG-urile.

În al doilea rând, raportul examinează aspectul referitor la **garanția financiară**. Pentru aceasta, s-a analizat răspunsul sectorului financiar și s-au evaluat opțiuni alternative pentru garanția financiară, pe baza informațiilor furnizate de sectorul asigurărilor și reasigurărilor cu privire la produsele de asigurare aferente DRM disponibile și la acoperirea pieței UE. De asemenea, s-a ținut seama de rapoartele privind DRM realizate de Confederația Asigurătorilor Europeni (*Confederation of European Insurers* - CEA)[4] și de informații privind modul în care operatorii și industria au reacționat la directivă[5]. S-au tratat în special trei aspecte: utilizarea unei abordări treptate care permite statelor membre să introducă progresiv obligativitatea garanției financiare, începând cu activitățile și operatorii care prezintă riscuri mai mari și cu daunele aduse solului și apei; stabilirea de plafoane pentru garanțiile financiare; excluderea activităților cu risc scăzut.

2. EFICACITATEA DIRECTIVEI ÎN CEEA CE PRIVEȘTE REMEDIEREA DAUNELOR ADUSE MEDIULUI

Pentru a examina eficacitatea DRM în privința daunelor aduse mediului, s-au evaluat transpunerea în dreptul intern și implementarea acesteia.

2.1 Procesul de transpunere

Directiva a intrat în vigoare la 30 aprilie 2004. Doar patru state membre[6] au respectat termenul de transpunere, și anume 30 aprilie 2007. Ulterior acestei date, **transpunerea directivei a continuat să se facă într-un ritm lent**, astfel încât Comisia a trebuit să deschidă proceduri privind încălcarea dreptului UE împotriva a 23 de state membre. În cursul acestor proceduri, numărul țărilor care nu au respectat obligația de transpunere s-a redus, însă Comisia a trebuit totuși să defere o serie de cazuri Curții Europene de Justiție, care a pronunțat hotărâri împotriva a șapte state membre în 2008 și 2009[7].

Principalele motive pentru întârzierea transpunerii au fost:

(1) ***Cadrele legislative existente*** — statele membre care aveau deja reguli avansate privind răspunderea în domeniul mediului au trebuit să încorporeze noua legislație în aceste cadre legislative deja existente.

(2) ***Cerințele tehnice solicitante***, precum necesitatea evaluării din punct de vedere economic a daunelor aduse mediului, a diferitelor tipuri de măsuri de remediere și a daunelor aduse speciilor și habitatelor naturale, care au reprezentat o noutate pentru majoritatea statelor membre.

---

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). Disponibile la: http://www.cea.eu.

5 *Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel* (2009) (v. nota de subsol 15); *Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group* - raport. *Survey of industrial companies*, 2010. De asemenea, *Survey on Environmental Liability Directive Report*, FERMA, 2010.

6 Italia, Lituania, Letonia și Ungaria.

7 Franța, Finlanda, Slovenia, Luxemburg, Grecia, Austria și Regatul Unit.

(3) ***Caracterul de directivă-cadru al DRM***, care lasă o marjă largă de libertate statelor membre, cu opțiuni care pot fi decise doar în cursul transpunerii; aceasta a dus la întârzieri, deoarece gama de opțiuni trebuia dezbătută la nivel național.

2.2 Caracteristicile implementării

Faptul că această directivă este o directivă-cadru a dus la ***mari diferențe*** între statele membre în ceea ce privește interpretarea anumitor dispoziții de implementare:

- ***Extinderea opțională a domeniului de aplicare definit de UE referitor la „daunele cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate”*** în conformitate cu Directivele „Păsări”[8] și „Habitate”[9] [articolul 2 alineatul (3) din DRM]. 14 state membre au decis să extindă domeniul de aplicare și au inclus specii și habitate protejate în temeiul unor sisteme de protecție naționale sau regionale într-o parte sau în totalitatea jurisdicției lor (Austria, Belgia, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Portugalia, Spania, Suedia și Regatul Unit).
- O altă definiție cheie, cea a termenului de ***„operator”***, a fost extinsă de toate statele membre, cu excepția unuia, iar unele dintre ele (Estonia, Finlanda, Ungaria, Lituania, Polonia și Suedia) au ales să dea acestei definiții un sens deosebit de larg.
- DRM oferă statelor membre opțiunea de a prevedea sau nu posibilitatea invocării de către operatori a ***„apărării bazate pe autorizație”*** și/sau a ***„apărării bazate pe stadiul actual al tehnologiei”.*** Mai puțin de jumătate din state membre au decis să permită ambele tipuri de apărare: Belgia (la nivel regional), Cipru, Republica Cehă, Estonia (cu excepția OMG-urilor), Grecia, Italia, Letonia (cu excepția OMG-urilor), Malta, Portugalia, Slovacia, Spania, Regatul Unit (cu excepția OMG-urilor din Scoția și Țara Galilor). Similar, mai puțin de jumătate din statele membre au decis să nu le utilizeze: Austria, Belgia (la nivel federal), Bulgaria, Germania, Ungaria, Irlanda, Țările de Jos (se aplică doar după verificarea motivului), Polonia, România și Slovenia. Danemarca, Finlanda și Lituania au decis să permită „apărarea bazată pe autorizație”, dar nu și „apărarea bazată pe stadiul actual al tehnologiei”, în timp ce Franța a permis „apărarea bazată pe stadiul actual al tehnologiei”, dar nu și „apărarea bazată pe autorizație”. Suedia a adoptat o poziție de mijloc, permițând ambele forme de apărare ca factori atenuanți în procesul decizional.
- Pentru sfera de aplicare referitoare la activitățile ce fac obiectul răspunderii obiective, mai multe state membre (Bulgaria, Franța, Letonia, Malta, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Regatul Unit) ***au exclus împrăștierea nămolului de epurare*** din cadrul operațiunilor de gestionare a deșeurilor. O serie de state membre (Belgia, Danemarca, Finlanda, Grecia, Ungaria, Letonia, Lituania, Țările de Jos și Suedia) au inclus în ***sfera de aplicare a răspunderii obiective*** și alte activități care nu erau menționate în anexa III.
- În ceea ce privește regulile referitoare la ***cauzalitatea multiplă***, majoritatea statelor membre au optat pentru un sistem de răspundere individuală și în solidar, în timp ce o mică parte din statele membre (Danemarca, Finlanda, Franța, Slovacia și Slovenia) au ales răspunderea proporțională.

---

[8] Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice, JO L 20, 26.1.2010, p. 7.

[9] Directiva 92/43/CEE a Consiliului privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, JO L 206, 22.7.1992, p. 7.

- În fine, DRM lasă la latitudinea statelor membre decizia de a introduce sau nu un sistem de ***garantare financiară obligatorie*** la nivel național. Opt state membre au introdus garanția financiară obligatorie, cu intrare în vigoare la diverse date, până în 2014: Bulgaria, Portugalia, Spania, Grecia, Ungaria, Slovacia, Republica Cehă și România. Aceste sisteme sunt supuse unei evaluări a riscurilor privitor la sectoarele și operatorii pertinenți și depind de diverse dispoziții naționale de implementare care prevăd, de exemplu, plafoane, exceptări etc. Cu toate acestea, obligativitatea garanției financiare înregistrează întârzieri în toate cele trei țări în care trebuia să intre în vigoare în 2010 (Portugalia, Spania, Grecia), deoarece unele dispoziții esențiale nu au fost încă adoptate. Celelalte state membre se bazează pe o garanție financiară voluntară.

2.3 Implementarea limitată a DRM

Transpunerea lentă a directivei a dus la tratarea de către autoritățile competente a unui număr limitat de cazuri. Comisia, cu sprijinul rețelei experților guvernamentali privind DRM[10], a identificat 16 cazuri tratate în temeiul DRM la începutul anului 2010 și estimează că numărul total al cazurilor legate de DRM în întreaga UE ar fi în prezent în jur de 50.

Cel mai important obstacol în calea examinării eficacității DRM este faptul că nu se știu prea multe despre caracteristicile acestor cazuri. Cu toate acestea:

- Majoritatea cazurilor sunt legate de daune aduse ***apei*** și ***solului*** și doar un număr limitat se referă la daunele aduse speciilor și habitatelor naturale protejate. Această constatare nu se aplică în mod uniform tuturor statelor membre.
- În majoritatea cazurilor s-au luat imediat măsuri de ***remediere primară*** (excavarea și înlocuirea solului, precum și curățarea apei, având ca scop restabilirea stării inițiale a sitului). Niciunul dintre aceste cazuri raportate nu conținea însă informații privind celelalte două tipuri de remediere (***complementară*** și ***compensatorie***).
- Costurile totale ale măsurilor de remediere, în cazurile în care sunt cunoscute, se înscriu între 12 000 EUR și 250 000 EUR.
- Durata regenerării mediului variază considerabil, de la o săptămână la trei ani pentru cazurile raportate.
- Activitățile implicate au fost aproape exclusiv dintre cele enumerate în anexa III la DRM, intrând în principal sub incidența Directivei IPPC[11], la care se adaugă operațiuni de gestionare a deșeurilor și producerea, utilizarea și depozitarea de substanțe, preparate și produse conexe periculoase.

---

[10] Statele membre nu sunt obligate să furnizeze Comisiei date pentru prezentul raport. Informațiile au fost prezentate în mod voluntar de experții guvernamentali din aproape jumătate din statele membre și extrapolate pentru a obține estimări generale privind cazurile DRM.

[11] Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind prevenirea și controlul integrat al poluării, JO L 24, 29.1.2008, p. 8.

Remedierea daunelor aduse mediului în temeiul DRM
Daunele aduse mediului pot fi remediate în mai multe moduri, în funcție de tipul daunei:

- În cazul daunelor care afectează solul, directiva impune decontaminarea solului afectat până când nu mai există niciun risc serios de impact negativ asupra sănătății umane;

- În cazul daunelor care afectează apa sau speciile și habitatele naturale protejate, directiva urmărește readucerea mediului la starea anterioară producerii daunei, ca și cum dauna nu s-ar fi produs. Remedierea daunelor aduse mediului în ceea ce privește apele sau speciile sau habitatele naturale protejate se realizează prin readucerea mediului la starea sa inițială cu ajutorul unor acțiuni de remediere ***primară, complementară*** și ***compensatorie.*** Resursele naturale prejudiciate sau serviciile deteriorate trebuie restabilite sau înlocuite cu resurse naturale sau servicii identice, similare sau echivalente fie la locul producerii incidentului fie, dacă este necesar, în alt loc. Anexa II la directivă include definițiile diferitelor tipuri de remediere aplicabile în cazul daunelor aduse apei și naturii, precum și informații referitoare la măsurile care trebuie luate în considerare pentru remedierea daunelor. Intervențiile de remediere trebuie desfășurate fie în locul unde s-a produs dauna, fie prin crearea unor resurse similare în zone din apropiere.

Autoritățile competente au apreciat că ***cele mai dificile aspecte*** au fost cerințele tehnice complexe legate de ***evaluarea economică*** a resurselor/serviciilor deteriorate și a ***metodelor de remediere a daunelor aduse mediului***, precum și lipsa de praguri obligatorii pentru termeni cheie precum ***„daună semnificativă”***. Cu toate acestea, statele membre au început să elaboreze orientări și își lărgesc baza de cunoștințe cu privire la aceste chestiuni (v. secțiunea 3).

Numărul relativ scăzut de cazuri de tip DRM s-ar putea datora, printre altele, ***cunoștințelor*** limitate ale operatorilor. Dar, de asemenea, ar putea reflecta ***efectul preventiv*** pe care îl are deja DRM. Un alt motiv pentru experiența limitată ar putea fi că unele state membre și-au menținut ***legislația existentă*** cu privire la remedierea daunelor aduse solului sau apei, care includea măsuri mai stringente decât DRM. În fine, este posibil ca ***excepțiile și tipurile de apărare*** prevăzute în DRM, inclusiv insolvența și neidentificarea operatorilor responsabili, să fi dus la înregistrarea unui număr mai scăzut de cazuri DRM.

Astfel, ***datele existente nu sunt suficiente pentru a putea ajunge la concluzii fiabile cu privire la eficacitatea directivei din punctul de vedere al remedierii efective a daunelor aduse mediului***. Cu toate acestea, raportul a sporit gradul de conștientizare în rândul părților interesate și a dus la intensificarea fluxurilor de informații dintre ele; aceasta va ajuta statele membre să își elaboreze propriile rapoarte către Comisie, care trebuie prezentate până în aprilie 2013.

3. FUNCȚIONALITATEA SISTEMELOR DRM NAȚIONALE

Gradul de pregătire a statelor membre pentru a face față daunelor aduse mediului în temeiul directivei este variat. Unele state membre sunt destul de avansate în ceea ce privește orientările pentru evaluarea tehnică și economică (Belgia, Danemarca, Franța, Ungaria, Țările de Jos, Spania și Regatul Unit), procedurile și manualele pentru evaluarea riscului (Spania, Portugalia, Italia) și procedurile legislative (Spania, Ungaria, Republica Cehă, Letonia și Polonia). Sistemele specializate de garantare financiară (precum fondurile comune de asigurare în Franța, Spania și Italia) oferă produse de asigurare corespunzătoare pentru DRM.

Pentru a sprijini implementarea anexei II, Comisia a sponsorizat activități de cercetare[12] privind metodologiile de evaluare economică ce pot fi folosite. REMEDE a elaborat un instrumentar conținând metode de estimare a costurilor de remediere, precum și studii de caz care să fie folosite ca exemple.

În ciuda eforturilor de sensibilizare[13], ***companiile*** și, în special, ***sectoarele industriale*** mai susceptibile să producă riscuri și daune care intră sub incidența DRM (operatorii din anexa III) ***nu cunosc, în general, prevederile DRM***. Acesta este în special cazul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri). Interviurile cu operatorii realizate în a doua jumătate a anului 2009[14] au arătat că majoritatea nu își adaptaseră încă polițele de asigurare pentru a acoperi răspunderile extinse în temeiul DRM, în timp ce alții nici măcar nu erau la curent cu intrarea în vigoare a acesteia. Acest fapt se poate datora întârzierilor în transpunere, care au dus la incertitudine juridică, și eforturilor reduse de sensibilizare. Aceste rezultate au fost completate de un sondaj realizat de Comisie în 2009 cu ajutorul Grupului de consultare a întreprinderilor europene[15]; majoritatea operatorilor și asociațiilor de întreprinderi au raportat niveluri ridicate de incertitudine cu privire la răspunderile care le revin în temeiul DRM și o utilizare limitată a instrumentelor financiare pentru acoperirea răspunderilor DRM.

În general, operatorii conștienți de răspunderile ce le revin în domeniul mediului au avut tendința de a acoperi riscurile aferente printr-o combinație de asigurări de mediu precum răspunderea civilă generală, răspunderea pentru protecția mediului și alte produse de asigurare de sine-stătătoare. Operatorii au folosit într-o măsură mult mai mică alte garanții financiare, precum companiile de asigurări captive (*captives*), garanțiile bancare, alte garanții și fonduri.

Un raport din mediul de afaceri[16] a evidențiat necesitatea examinării tuturor opțiunilor disponibile de furnizare a unei garanții financiare și a sugerat ca statele membre să acționeze în direcția îmbunătățirii sistemelor naționale existente de asigurare a răspunderii în materie de mediu. Acesta solicita o mai mare claritate și precizie a regulilor privind remedierea daunelor aduse mediului.

Sectorul asigurărilor a reacționat pozitiv la introducerea DRM. S-a desfășurat o activitate importantă de analiză a ceea ce înseamnă DRM pentru sectorul asigurărilor, iar rezultatele acesteia au fost diseminate pe scară largă[17]. Sectorul asigurărilor a dezvoltat treptat produse pentru DRM, fie ca soluții specifice „de sine-stătătoare", fie ca suplimente la produsele existente de asigurare a răspunderii. De asemenea, în prezent se lucrează la aspecte practice legate de implementare, precum subscrierea și gestionarea despăgubirilor, și se depun eforturi pentru crearea unei baze de date cu studii de caz, în vederea împărtășirii experiențelor. În acest stadiu timpuriu se menține însă un grad de incertitudine în ceea ce privește întrebarea dacă produsele existente sunt adecvate pentru a fi folosite în cazurile DRM. Sectorul

---

12 Studiile de caz și instrumentarul aferente proiectului REMEDE sunt disponibile la: http://www.envliability.eu.

13 De exemplu, *EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation*, elaborat de Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Mai multe informații se găsesc în studiul menționat la nota de subsol 3.

15 Rezultatele sunt disponibile la următoarea adresă: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Studiu realizat de Ad-Hoc Industry Group (v. nota de subsol 5), disponibil la: www.NRDonline.com.

17 Publicații pertinente se găsesc pe paginile de internet ale Confederației Asigurătorilor Europeni (CEA): www.cea.eu.

asigurărilor[18] a raportat și faptul că recenta criză economică a dus la o scădere temporară dar acută a capacității sectorului de a furniza acoperire pentru cazurile DRM.

Se poate concluziona că ***transpunerea DRM a fost lentă*** și că ***metodele de implementare variază mult*** de la un stat membru al UE la altul. Această divergență a dus la întârzierea dezvoltării de opțiuni de garanție financiară la nivel național. Deși marea diversitate a metodelor de implementare la nivel național pot submina eficacitatea directivei, este extrem de dificil să se stabilească cu exactitate în ce mod s-ar putea întâmpla acest lucru.

4. GARANȚIA FINANCIARĂ PENTRU DRM

4.1. Crearea de produse de garanție financiară

În temeiul articolului 14 alineatul (1) din directivă, statele membre trebuie să încurajeze crearea de instrumente și piețe de garantare financiară. Măsurile luate de statele membre au fost destul de reduse, limitându-se la discuții cu asigurătorii și/sau cu asociațiile profesionale ale acestora. În majoritatea cazurilor, piețele naționale din domeniul DRM au fost create la inițiativa asigurătorilor, chiar și în cazurile în care s-a stabilit ***obligativitatea garanției financiare***.

4.1.1 Produse de garanție financiară pentru DRM

Asigurarea s-a dovedit a fi cel mai popular instrument de acoperire a răspunderii de mediu, urmată de garanțiile bancare (Austria, Belgia, Cipru, Republica Cehă, Țările de Jos, Polonia, Spania și Regatul Unit) și de alte instrumente de piață precum fondurile, obligațiunile etc. (Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Polonia și Spania). În Spania, Franța și Italia există și fonduri comune de asigurare.

O parte importantă a răspunderilor care decurg din DRM pot fi acoperite de polițele obișnuite de răspundere civilă generală (RCG) și de răspundere pentru protecția mediului (RPM). (Re)asigurătorii oferă în prezent soluții de suplimentare a polițelor RCG și RPM, precum și produse specializate noi, de sine-stătătoare. Atunci când DRM a fost adoptată, în 2004, rapoartele indicau că nu exista practic niciun produs de asigurare care să acopere riscurile ale căror consecințe economice nu puteau fi integral prevăzute. De atunci, pe piața UE au apărut produse corespunzătoare. Cu toate acestea, acoperirea daunelor cauzate de OMG-uri rămâne dificilă: în Spania, unde pentru OMG-uri se aplică fără excepție dispoziții obligatorii privind garanția financiară, există o prevedere specială referitoare la despăgubirea oricăror daune și pierderi în cadrul unui sistem de asigurare civilă și nu în temeiul DRM.

În prezent este dificil de apreciat dacă capacitatea actuală a sectorului (re)asigurărilor este suficient de mare pentru a putea acoperi în mod eficient răspunderile DRM. Capacitatea sectorului asigurărilor de a acoperi răspunderile DRM evoluează în permanență, pe măsură ce crește cererea de produse. De asemenea, capacitatea poate fi îmbunătățită prin folosirea de instrumente de garanție financiară care nu țin de domeniul asigurărilor.

4.1.2 Alte tipuri de garanție financiară

Pentru acoperirea răspunderilor DRM se pune în general accentul pe produsele de asigurare, deși există o serie de alternative. Ca și în cazul altor texte legislative din domeniul mediului, precum cele referitoare la gestionarea deșeurilor, s-a acumulat o experiență semnificativă în

[18] Atelier de lucru intitulat „Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues”, 10 iulie 2009. Raportul aferent atelierului de lucru este disponibil la următoarea adresă: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

ceea ce privește instrumentele care nu țin de asigurări (obligațiuni, garanții financiare, fonduri, companii de asigurare captive etc.). Aceste instrumente nu necesită mari schimbări ca să devină adecvate pentru răspunderile legate de DRM. Trebuie menționat că unele instrumente alternative sunt mai potrivite pentru operatorii de mari dimensiuni care desfășoară numeroase activități, decât pentru IMM-uri.

Adecvarea instrumentelor de garanție financiară va depinde de eficiența acestora în ceea ce privește costurile de remediere acoperite, disponibilitatea lor pentru operatori și eficacitatea lor în prevenirea poluării. Niciunul dintre instrumentele disponibile nu pare să îndeplinească toate cele trei cerințe pentru toate răspunderile DRM și toate sectoarele vizate, astfel încât alegerea instrumentelor va varia de la un operator la altul.

4.1.3 Limitări și lacune în domeniul produselor de garanție financiară

Limitările produselor de asigurare disponibile în prezent sunt: excluderea daunelor aduse progresiv mediului și excluderea anumitor tipuri de remediere, precum remedierea compensatorie. Aceste limitări se datorează lipsei datelor privind incidentele DRM și incapacității de a cuantifica pierderile potențiale. Pe măsură ce piața câștigă experiență, aceste limitări vor fi treptat rezolvate.

4.2. Necesitatea de armonizare a obligativității garanțiilor financiare

Comisia trebuie să examineze necesitatea unui sistem armonizat de obligativitate a garanțiilor financiare la nivelul UE. Dat fiind că transpunerea DRM a dus la apariția unor norme de implementare divergente, că statele membre care au optat pentru obligativitatea garanțiilor financiare nu și-au instituit încă sistemele aferente, astfel încât abordările referitoare la obligativitate nu pot fi evaluate, și că sunt disponibile din ce în ce mai multe produse de garanție financiară, este prematură propunerea de către Comisie a unui sistem de obligativitate a garanțiilor financiare la nivelul UE.

4.3. Soluționarea aspectelor legate de garanțiile financiare

Nu există nicio definiție convenită de comun acord pentru cele trei aspecte care trebuie examinate de Comisie în cadrul raportului (abordarea treptată, plafoane pentru garanțiile financiare și excluderea activităților cu risc scăzut). S-au studiat posibile abordări ale acestor aspecte, împreună cu experți și părți interesate din statele membre. Evaluarea sistemelor existente sugerează că, pentru facilitarea implementării, toate sistemele de obligativitate a garanțiilor financiare ar trebui să utilizeze o formă de abordare treptată, să prevadă excluderea activităților cu risc scăzut și să cuprindă plafoane pentru garanțiile financiare.

4.3.1 O abordare treptată

Abordarea treptată înseamnă introducerea progresivă a garanțiilor financiare pentru diferite tipuri de riscuri și sectoare industriale sau diferite răspunderi acoperite. Printre modurile de aplicare de către statele membre a abordării treptate se numără limitarea obligativității garanției financiare la ***activitățile din anexa III*** pentru care este necesară o autorizație, aprobare sau înregistrare, în timp ce alte state membre au impus obligativitatea garanției financiare pentru ***unele dintre activitățile din anexa III***, începând cu cele mai riscante (în Ungaria aceasta se aplică doar instalațiilor IPPC).

4.3.2 Plafoane pentru garanția financiară

Niciun sistem de garanție financiară, fie asigurare, garanție bancară sau fond fiduciar, nu va oferi o acoperire nelimitată a răspunderii. Prin urmare, ***conceptul de plafon se aplică atât mecanismelor de garanție financiară voluntare, cât și celor obligatorii***. În cazul în care se consideră că riscul de producere a unei daune care poate depăși plafonul respectiv este scăzut,

s-ar putea introduce un plafon de garanție financiară, depinzând de locul, de tipul și de amploarea activității. Spania a introdus plafoane de până la 5 milioane EUR pentru răspunderea care trebuie acoperită de operatorii săi. În alte țări, plafoanele sunt convenite între asigurători și operatori. Companiile de asigurare pot de asemenea introduce plafoane pentru răspunderile pe care doresc să le acopere, stabilind apoi limite ale primelor ce trebuie plătite, dar și în ceea ce privește acoperirea pe care o oferă garanția lor. Plafoanele anterioare se aplică atunci când se stabilește gradul maxim de acoperire al polițelor. În practică, există și plafoane de rambursare a polițelor DRM, care se înscriu în prezent între 1 milion și 30 milioane EUR.

4.3.3 Excluderea activităților cu risc scăzut

Activitățile cu risc scăzut ar putea fi excluse din cadrul unui sistem de obligativitate a garanțiilor financiare pe baza unei evaluări a riscurilor de producere a unor potențiale daune asupra mediului în urma activităților enumerate în anexa III[19]. De asemenea, sistemele obligatorii definesc activitățile cu risc scăzut ca fiind acele activități pentru care companiile dispun de un sistem de management de mediu EMAS sau ISO[20]; acest fapt ar putea fi discutabil, deoarece există și alți factori care joacă un rol mai important în determinarea riscurilor de mediu reale generate de operator, precum natura activității și locul unde se desfășoară aceasta. Părțile interesate au declarat că excluderea operatorilor pe motivul că activitățile lor sunt percepute ca prezentând un risc scăzut ar putea fi controversată, întrucât aceste activități ar putea totuși provoca, în realitate, daune semnificative asupra mediului.

4.3.4 Concluzii cu privire la aspectele ce trebuie avute în vedere în privința garanțiilor financiare

Prin activitățile de cercetare cu privire la fezabilitatea, impactul și eficacitatea obligativității garanțiilor financiare s-ar putea prezenta în detaliu modul în care ar putea fi implementate aceste sisteme fără a reduce în mod semnificativ acoperirea efectivă a răspunderilor DRM. Multe dintre opțiunile disponibile, precum abordarea treptată, plafoanele pentru garanțiile financiare și excluderea activităților cu risc scăzut se implementează deja de către statele membre.

În timp ce orice sistem de obligativitate a garanțiilor financiare ar trebui să includă neapărat un gen de abordare treptată, folosirea celorlalte două opțiuni în cadrul unui sistem de obligativitate este opțională. Utilizarea oricăreia din cele trei opțiuni necesită o analiză amănunțită; acestea pot facilita implementarea obligativității garanțiilor financiare, dar pot reduce totodată eficacitatea acesteia.

5. CONCLUZII ȘI PERSPECTIVE

Transpunerea DRM a fost finalizată la 1 iulie 2010. Informațiile disponibile ***nu permit deocamdată formularea unor concluzii concrete referitor la eficacitatea directivei în ceea ce privește remedierea daunelor aduse mediului***. Întârzierea cu trei ani a transpunerii directivei înseamnă că experiența practică obținută până în prezent cu privire la

---

[19] Sistemul spaniol de obligativitate a garanțiilor financiare exclude operatorii care prezintă un potențial de daune asupra mediului mai mic de 300 000 EUR (sau între 300 000 EUR și 2 milioane EUR în cazul în care operatorii aplică EMAS/ISO 14001). Aceasta ar putea duce la exceptarea un număr mare de operatori de la obligativitatea garanțiilor financiare, ceea ce ar facilita implementarea sistemului, însă ar trebui analizat potențialul de producere a unor daune asupra mediului pentru toate activitățile din anexa III.

[20] Acest fapt este valabil în cazul Spaniei (a se vedea mai sus) și al Republicii Cehe.

implementarea ei este redusă. Deseori, autoritățile nu au instituit la timp reguli conforme cu DRM și operatorii nu cunoșteau obligațiile legale specifice. Asigurătorii și alte instituții care oferă garanții financiare nu erau suficient de familiarizați cu cerințele pe care trebuiau să le îndeplinească produsele lor pentru a fi conforme cu DRM.

Rezultatele studiilor realizate pentru acest raport și experiența dobândită în implementarea DRM indică faptul că se pot lua mai multe măsuri pentru ***ameliorarea implementării și eficacității directivei***:

(1) Promovarea ***comunicării și schimbului de informații*** între părțile interesate pertinente (operatori, autorități competente, furnizori de garanții financiare, asociații industriale, experți guvernamentali, ONG-uri și Comisia).

(2) Asociațiile industriale, asociațiile furnizorilor de garanții financiare și autoritățile competente care implementează directiva ar trebui să continue să promoveze ***informarea furnizorilor de garanții financiare și a operatorilor individuali***, prin acțiuni de sensibilizare.

(3) Elaborarea de ***orientări*** suplimentare ***pentru interpretare*** în contextul aplicării DRM, în special posibile ***orientări la nivelul UE*** cu privire la anexa II la aceasta. Atunci când există diferențe între implementările la nivel național, definițiile și conceptele cheie, precum „daună adusă mediului", „daună semnificativă", „stare inițială", vor fi discutate în cadrul grupului experților guvernamentali în domeniul răspunderii de mediu, trebuind clarificate și aplicate în mod uniform.

(4) Se recomandă statelor membre să instituie ***evidențe sau registre*** ale cazurilor DRM[21]. Aceasta va permite tragerea de învățăminte cu privire la modul optim de aplicare a directivei și de sprijinire a părților interesate din acest domeniu. De asemenea, va ajuta statele membre la îndeplinirea obligațiilor de raportare care le revin în temeiul articolului 18 alineatul (1) din DRM și va permite analizarea eficacității DRM pe baza unor cazuri reale.

În pofida crizei financiare, există dovezi că piața de asigurare în domeniul DRM este în creștere în UE și că este disponibilă o varietate din ce în ce mai mare de produse. Se preconizează că îmbunătățirea clarității juridice[22] va duce la o aplicare mai previzibilă și cu mai multă certitudine juridică a criteriilor DRM de către autoritățile competente și operatori în cazul producerii unor daune care intră sub incidența acestei directive.

Din cauza lipsei de experiență practică în privința aplicării DRM, Comisia concluzionează că în prezent ***nu există o justificare suficientă pentru introducerea unui sistem armonizat de obligativitate a garanțiilor financiare***. Pentru a se putea trage concluzii fiabile trebuie să se monitorizeze în continuare evoluțiile din statele membre care au optat pentru instituirea obligativității garanțiilor financiare, inclusiv adoptarea abordării treptate, precum și cele din statele membre care nu au introdus obligativitatea garanțiilor financiare. De asemenea, Comisia va monitoriza în mod activ evoluțiile recente precum mareea neagră din Golful Mexicului, care ar putea justifica o inițiativă în acest domeniu.

---

21 Comisia este la curent cu eforturile depuse de statele membre în acest sens; unele dintre acestea au inclus prevederi în actele de transpunere.

22 A se vedea, de exemplu, cele două hotărâri preliminare ale Curții Europene de Justiție în cauza italiană C-378/08 (Rada de Augusta) și în cauzele conexate C-379/08 și C-380/08, în care CEJ a clarificat chestiuni legate de principiul „poluatorul plătește" și de responsabilitățile autorităților competente, precum stabilirea legăturii cauzale, determinarea și modificarea măsurilor de remediere, identificarea părților răspunzătoare etc.

Comisia va reexamina opțiunea obligativității garanțiilor financiare, posibil chiar înainte de **revizuirea directivei, planificată pentru 2014,** împreună cu elaborarea raportului Comisiei în temeiul articolului 18 alineatul (2) din DRM. În plus, prezentul raport a identificat o **serie de alte aspecte** care necesită o atenție și mai imediată. În ceea ce privește revizuirea generală a DRM prevăzută pentru 2013/2014, se va lansa fără întârzierea evaluarea continuă a unei posibile introduceri anticipate a următoarelor metode corespondente:

- **Domeniul de aplicare al directivei:** având în vedere că DRM vizează daune specifice asupra mediului, însă în principal privind mediul terestru, acoperirea mediului marin este incompletă. DRM se extinde la apele costiere și la apele teritoriale în ceea ce privește „daunele aduse apelor" (prin directiva-cadru privind apa), precum și la speciile marine protejate și siturile Natura 2000 din jurisdicția statelor membre (extinzându-se la zona economică exclusivă și la platoul continental, acolo unde este cazul), însă lasă neacoperit domeniul remedierii integrale a daunelor aduse mediului marin. Prin urmare, daunele aduse mediului marin în urma mareelor negre cauzate de activitățile de foraj petrolier nu sunt tratate exhaustiv de dispozițiile actualei DRM.
- **Discrepanțele dintre normele de transpunere naționale** pot crea dificultăți, de exemplu pentru furnizorii de garanții financiare, care trebuie să modifice produsele generice pentru a respecta cerințele fiecărui stat membru în care sunt furnizate. Un sistem de obligativitate a garanțiilor financiare pentru DRM armonizat la nivelul UE ar avea șanse mai mari de succes dacă discrepanțele dintre prevederile de implementare naționale ar fi mai mici.
- Aplicarea neuniformă de către statele membre a **mijloacelor de apărare bazate pe autorizație și a mijloacelor de apărare bazate pe stadiul actual al tehnologiei**.
- Extinderea neuniformă a domeniului de aplicare la **daunele aduse speciilor și habitatelor naturale** protejate în temeiul legislației naționale.
- **Suficiența plafoanelor financiare actuale** stabilite pentru instrumentele de garanție financiară existente pentru posibilele accidente de mare amploare. Capacitatea instrumentelor de garanție financiară existente de a acoperi incidentele majore trebuie evaluată în raport cu plafoanele financiare aplicabile și cu potențialul diferitelor tipuri de instrumente (precum fonduri, asigurări, garanții etc.). În acest context, revizuirea va avea ca scop descoperirea celor mai eficiente moduri de asigurare a unor resurse financiare suficiente pentru acoperirea unor incidente de mare amploare care implică părți responsabile a căror capacitate financiară este mediocră sau chiar scăzută.