KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.10.2010
KOM(2010) 581 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na mocy **art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE** w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu[1] (zwanej dalej „ELD" lub „dyrektywą"). Sprawozdanie ocenia ***skuteczność dyrektywy pod względem rzeczywistego zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu*** oraz ***warunki dostępności zabezpieczeń finansowych, przy racjonalnych kosztach,*** dla działalności wymienionych w załączniku III.

Nowe aspekty dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko

Głównym celem ELD jest zapobieganie i zaradzanie „***szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu"***. Są to szkody wyrządzone ***gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym (przyroda),*** szkody wyrządzone w ***wodach*** oraz szkody dotyczące ***powierzchni ziemi (gleba)***. Stroną odpowiedzialną jest zasadniczo ***„podmiot gospodarczy"*** prowadzący działalność zawodową. Podmiotom gospodarczym prowadzącym niektóre rodzaje niebezpiecznej działalności, określone w załączniku III do ELD, można obiektywnie przypisać odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu (bez ich winy). Podmioty prowadzące innego rodzaju działalność zawodową ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone środowisku naturalnemu z ich winy. Podmioty gospodarcze mogą bezpośrednio korzystać z niektórych wyjątków lub linii obrony (np. siła wyższa, konflikt zbrojny, interwencja osoby trzeciej) oraz linii obrony wprowadzonych ramach transpozycji (np. obrona w oparciu o zezwolenie na emisję lub zdarzenie, obrona w oparciu o stan wiedzy naukowej i technicznej).

Podmioty mają obowiązek podjąć ***działania zapobiegawcze***, jeżeli istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpienia szkody dla środowiska naturalnego. Podobnie podmioty te mają obowiązek ***zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu*** oraz poniesienia związanych z tym kosztów (***„zanieczyszczający płaci"***). W szczególnych przypadkach, jeżeli podmioty nie podejmują działań zapobiegawczych, nie jest możliwe ich zidentyfikowanie lub powołują się na linie obrony, właściwe władze mogą podjąć niezbędne działania zapobiegawcze lub zaradcze.

[1] Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

W niniejszym sprawozdaniu najpierw poruszono kwestię **transpozycji i wdrożenia dyrektywy** w celu dokonania analizy jej stosowania w praktyce[2,3]. Prace nad transpozycją i wdrożeniem dyrektywy do prawa krajowego Komisja prowadziła we współpracy z grupą rządowych ekspertów ds. ELD. Zasięgnięto również opinii podmiotów prowadzących działalność w zakresie zabezpieczeń biznesowych i finansowych, tj. ubezpieczycieli, brokerów, banków i instytucji finansowych, a także organizacji pozarządowych.

Następnie zbadano kwestię **zabezpieczenia finansowego**. W tym celu przeanalizowano reakcję sektora finansowego i dokonano oceny alternatywnych możliwości dla zabezpieczenia finansowego w oparciu o informacje dostarczone przez sektor ubezpieczeń i reasekuracji na temat produktów ubezpieczeniowych związanych z ELD dostępnych na rynku unijnym i ich zakresu. Uwzględniono również sprawozdania dotyczące ELD sporządzone przez Europejską Federację Ubezpieczeń i Reasekuracji (CEA)[4] oraz informacje dotyczące reakcji podmiotów gospodarczych i sektora finansowego na dyrektywę[5]. W szczególności wzięto pod uwagę następujące trzy aspekty: zastosowanie podejścia stopniowego pozwalającego państwom członkowskim na stopniowe przejście do obowiązkowego zabezpieczenia finansowego, począwszy od bardziej niebezpiecznych rodzajów działalności i podmiotów gospodarczych oraz przy szkodach wyrządzanych w glebie i wodzie; określenie pułapów dla gwarancji finansowych; wykluczenie działalności niskiego ryzyka.

2. SKUTECZNOŚĆ DYREKTYWY W ZAKRESIE ZARADZANIA SZKODOM WYRZĄDZONYM ŚRODOWISKU NATURALNEMU

W celu zbadania skuteczności ELD w zakresie szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu przeprowadzono ocenę jej transpozycji do prawa krajowego oraz jej wdrożenia.

2.1 Proces transpozycji

Dyrektywa weszła w życie dnia 30 kwietnia 2004 r. Tylko cztery państwa członkowskie[6] dokonały jej transpozycji w wyznaczonym terminie, który upłynął 30 kwietnia 2007 r. Od tamtego czasu **postępy w pracach nad transpozycją dyrektywy były niewielkie**, w związku z czym Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 23 państwom członkowskim. Mimo że w trakcie postępowań liczba krajów, które nie transponowały dyrektywy, uległa zmniejszeniu Komisja nadal

---

2 Zabezpieczenia finansowe w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Końcowe sprawozdanie z sierpnia 2008 r. dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 Badanie nad wdrożeniem i skutecznością dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD) oraz powiązanymi zagadnieniami dotyczącymi zabezpieczeń finansowych. Końcowe sprawozdanie z listopada 2009 r. dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

4 Jak poruszać się po dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Praktyczny przewodnik dla firm oferujących ubezpieczenia bezpośrednie i rozpatrujących roszczenia (2009); dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Opracowywanie zrównoważonych rozwiązań w dziedzinie ubezpieczeń (2008); Biała księga CEA w sprawie możliwości ubezpieczenia od odpowiedzialności za środowisko (2007). Dostępne pod adresem: http://www.cea.eu.

5 Badanie biznesowe dotyczące zagadnień środowiskowych przeprowadzone w ramach Europejskiego Panelu Testów Biznesowych (2009) (zob. przypis 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, sprawozdanie. Badanie przeprowadzone wśród firm przemysłowych, 2010 r. Także sprawozdanie z przeprowadzonego przez FERMA badania dotyczącego dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, 2010 r.

6 Włochy, Litwa, Łotwa i Węgry.

musiała przekazać kilka spraw do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w 2008 i 2009 r. wydał wyroki przeciwko siedmiu państwom członkowskim[7].

Wśród najważniejszych powodów opóźnień w transpozycji należy wymienić:

1) ***istniejące ramy prawne*** – państwa członkowskie, które już posiadały rozwinięte zasady dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku, musiały dopasować nowe przepisy do już istniejących ram prawnych;

2) ***trudne do spełnienia wymogi techniczne***, takie jak potrzeba dokonania ekonomicznej oceny wyrządzonych szkód, różne sposoby zaradzania szkodom oraz szkody wyrządzane gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, które były nowością dla większości państw członkowskich;

3) ***ramowy charakter ELD***, który pozostawiał państwom członkowskim szeroki margines swobody, co wraz z pewnymi kwestiami, co do których decyzję można było podjąć jedynie podczas transpozycji, doprowadziło do opóźnień, gdyż wiele z tych kwestii musiało zostać omówionych na szczeblu krajowym.

2.2 Zagadnienia dotyczące wdrożenia ELD

Skutkiem ramowego charakteru dyrektywy były ***znaczące rozbieżności*** między państwami członkowskimi co do kilku kluczowych przepisów wykonawczych:

- ***opcjonalne rozszerzenie zakresu „szkód wyrządzanych gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym”*** zgodnie z dyrektywą ptasią[8] i dyrektywą siedliskową[9] (art. 2 ust. 3 ELD); decyzję o tym podjęło czternaście państw członkowskich, które włączyły w całości lub w części do swojej jurysdykcji gatunki i siedliska przyrodnicze chronione w ramach krajowych lub regionalnych programów ochrony (Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo);

- inną kluczową definicję, jaką jest „***podmiot gospodarczy***”, rozszerzyły wszystkie państwa członkowskie poza jednym, a niektóre kraje chciały jej nadać szczególnie szeroki zakres (Estonia, Finlandia, Węgry, Litwa, Polska i Szwecja);

- ELD daje państwom członkowskim możliwość zdecydowania, czy chcą umożliwić „***linię obrony w oparciu o zezwolenie na emisję lub zdarzenie***” i/lub „***linię obrony w oparciu o stan wiedzy naukowej i technicznej***”, na które mogłyby powoływać się podmioty gospodarcze. Mniej niż połowa krajów postanowiła o dopuszczeniu obu sposobów obrony: Belgia (na szczeblu regionalnym), Cypr, Republika Czeska, Estonia (z wyjątkiem GMO), Grecja, Włochy, Łotwa (z wyjątkiem GMO), Malta, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo (z wyjątkiem GMO w Szkocji i Walii). Również niecała połowa krajów postanowiła o ich niedopuszczeniu: Austria, Belgia (na szczeblu federalnym), Bułgaria, Niemcy, Węgry, Irlandia, Niderlandy (możliwość powołania się na linie obrony jedynie po sprawdzeniu powodów dla ich zastosowania), Polska, Rumunia i Słowenia. Dania, Finlandia i Litwa postanowiły dopuścić wyłącznie „*obronę w oparciu o zezwolenie na emisję lub zdarzenie*”, podczas gdy Francja dopuściła „*obronę w oparciu o stan wiedzy naukowej i technicznej*” odrzucając możliwość „*obrony w oparciu o zezwolenie na emisję*

---

[7] Francja, Finlandia, Słowenia, Luksemburg, Grecja, Austria i Zjednoczone Królestwo.

[8] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 6.

[9] Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

lub zdarzenie". Szwecja zajęła stanowisko pośrednie dopuszczając oba rodzaje obrony jako czynniki łagodzące w procesie decyzyjnym.

- jeśli chodzi o zakres działalności objętych odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, kilka państw członkowskich ***wyłączyło rozprowadzanie osadów ściekowych*** z działań związanych z zarządzaniem odpadami (Bułgaria, Francja, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Zjednoczone Królestwo). Szereg państw członkowskich włączyło do ***zakresu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka*** inne rodzaje działalności, niewymienione w załączniku III (Belgia, Dania, Finlandia, Grecja, Węgry, Łotwa, Litwa, Niderlandy i Szwecja);
- w kontekście ***wielostronnych związków przyczynowych*** większość państw członkowskich wybrała system odpowiedzialności solidarnej, podczas gdy mniejszość opowiedziała się za systemem odpowiedzialności proporcjonalnej (Dania, Finlandia, Francja, Słowacja i Słowenia);
- wreszcie ELD pozostawiła w gestii państw członkowskich decyzję o wprowadzeniu systemu ***obowiązkowego zabezpieczenia finansowego*** na szczeblu krajowym. Osiem państw członkowskich wprowadziło obowiązkowe systemy zabezpieczenia finansowego, o różnych terminach wejścia w życie, które nie są jednak późniejsze niż 2014 r.: Bułgaria, Portugalia, Hiszpania, Grecja, Węgry, Słowacja, Republika Czeska i Rumunia. Systemy te wymagają przeprowadzenia oceny ryzyka w odniesieniu do odpowiednich sektorów i podmiotów gospodarczych oraz są uzależnione od różnych krajowych przepisów wykonawczych regulujących kwestie, takie jak pułapy, zwolnienia itd. Jednakże w trzech krajach (Portugalia, Hiszpania, Grecja) z braku kluczowych przepisów nastąpiło opóźnienie we wprowadzeniu obowiązkowego zabezpieczenia finansowego, które miało nastąpić w 2010 r. Pozostałe państwa członkowskie polegają na dobrowolnym zabezpieczeniu finansowym.

2.3 Ograniczone wdrożenie ELD

Powolna transpozycja dyrektywy doprowadziła do rozpatrzenia przez właściwe organy niewielkiej liczby przypadków. Komisja przy wsparciu sieci rządowych ekspertów ds. ELD[10] zidentyfikowała 16 przypadków rozpatrywanych na podstawie ELD na początku 2010 r. i szacuje, że na chwilę obecną łączna liczba takich przypadków w całej UE może wynosić około 50.

Najważniejszą przeszkodą dla zbadania skuteczności ELD jest brak wiedzy na temat tych przypadków. Niemniej jednak:

- większość przypadków dotyczyła szkód ***wyrządzonych w wodach*** lub ***dotyczących powierzchni ziemi*** i jedynie niewielka liczba odnosiła się do gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych. Stwierdzenie to ma zastosowanie w równym stopniu do wszystkich państw członkowskich;
- w większości przypadków natychmiast zastosowano ***podstawowe środki zaradcze*** (wykopanie i zmiana gleby oraz oczyszczenie wody w celu przywrócenia w danym miejscu warunków początkowych). Jednak w żadnym ze zgłoszonych przypadków nie

[10] Państwa członkowskie nie są zobowiązane do zgłaszania Komisji danych do celów niniejszego sprawozdania. Informacje zostały dostarczone dobrowolnie przez ekspertów rządowych z około połowy państw członkowskich, a następnie zostały ekstrapolowane w celu uzyskania przybliżonej liczby przypadków objętych ELD.

podano informacji o dwóch innych rodzajach środków zaradczych (***uzupełniających*** i ***kompensacyjnych***);

- łączny koszt środków zaradczych, jeżeli został podany, wynosił między 12 000 euro a 250 000 euro;
- czas potrzebny na regenerację środowiska znacznie się różnił w zależności od przypadku i wynosił od jednego tygodnia do trzech lat;
- niemal wszystkie rodzaje działalności, które doprowadziły do wystąpienia szkody, były wymienione w załączniku III do ELD i w większości przypadków były one objęte dyrektywą IPCC[11] oraz należały do działań związanych z zarządzaniem odpadami, wytwarzaniem, używaniem i przechowywaniem substancji niebezpiecznych, preparatów i produktów pochodnych.

Zaradzanie szkodom wyrządzonym w środowisku na mocy ELD
Istnieją różne sposoby zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku, w zależności od typu szkody:

- w przypadku szkody dotyczącej powierzchni ziemi dyrektywa wymaga, aby zanieczyszczoną ziemię poddawać oczyszczaniu do chwili usunięcia poważnego zagrożenia wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi;

- w przypadku szkody wyrządzonej w wodzie lub w odniesieniu do chronionych gatunków bądź siedlisk przyrodniczych dyrektywa dąży do przywrócenia środowiska do stanu sprzed zaistnienia szkody. Zaradzenie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu w odniesieniu do wody, chronionych gatunków lub siedlisk przyrodniczych jest dokonywane poprzez przywrócenie w środowisku początkowych warunków za pośrednictwem ***podstawowych***, ***uzupełniających*** i ***kompensacyjnych*** środków zaradczych. Zasoby naturalne lub ich użyteczność muszą zostać przywrócone lub zastąpione identycznymi, podobnymi lub równoważnymi zasobami naturalnymi lub użytecznością w miejscu zdarzenia lub w innym miejscu, jeżeli jest to konieczne. Załącznik II do dyrektywy zawiera definicje różnych rodzajów środków zaradczych mających zastosowanie do szkód wyrządzonych w wodach i siedliskach przyrodniczych, a także informacje o środkach, jakie należy wziąć pod uwagę w celu zaradzenia szkodzie. Interwencje mające na celu zaradzenie szkodom powinny mieć miejsce na stanowisku, które doznało uszczerbku, lub powinny polegać na stworzeniu podobnego stanowiska w pobliżu.

Właściwe organy uznały, że do ***najtrudniejszych kwestii*** należały złożone pod względem technicznym wymogi dotyczące ***ekonomicznej oceny*** zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku, i/lub ich osłabionej użyteczności oraz ***metody zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu***, a także brak obowiązujących wartości granicznych dla kluczowych terminów, takich jak „***poważna szkoda***”. Niemniej jednak państwa członkowskie rozpoczęły już prace nad opracowywaniem wytycznych i tworzą własne bazy danych dotyczące tych zagadnień (zob. sekcja 3).

Przyczyną względnie niskiej ***liczby przypadków objętych ELD*** mogłaby być ograniczona ***wiedza*** na ten temat, jaką dysponują podmioty gospodarcze. Z drugiej strony może to być również ***efekt działania zapobiegawczego*** ELD. Innym powodem niewielkiego doświadczenia, jakie udało się do tej pory zdobyć, może być fakt, że niektóre państwa członkowskie utrzymały swoje ***istniejące przepisy*** dotyczące zaradzania szkodom

[11] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U. L 24 z 29.1.2008, s. 8.

wyrządzonym w glebie lub w wodach, które przewidują stosowanie bardziej rygorystycznych środków niż ELD. Wreszcie ***wyjątki i linie obrony*** przewidziane w ELD, w tym niewypłacalność i niemożność zidentyfikowania odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego, mogły spowodować niższą liczbę przypadków objętych ELD.

Dlatego też ***brakuje wystarczających danych, aby wyciągnąć wiarygodne wnioski co do skuteczności dyrektywy pod względem rzeczywistego zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu***. Jednakże niniejsze sprawozdanie zwiększyło świadomość zainteresowanych stron w tej kwestii i usprawniło przepływ informacji między nimi, a także ułatwi państwom członkowskim sporządzenie ich własnych sprawozdań dla Komisji, których termin składania upływa w kwietniu 2013 r.

3. FUNKCJONALNOŚĆ KRAJOWYCH SYSTEMÓW ELD

Stopień przygotowania państw członkowskich do naprawiania, na mocy dyrektywy ELD, szkód, które zostały wyrządzone środowisku naturalnemu różni się w zależności od kraju. Niektóre państwa członkowskie są na zaawansowanym etapie opracowywania wytycznych dotyczących oceny technicznej i ekonomicznej (Belgia, Dania, Francja, Węgry, Niderlandy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo), procedur i podręczników dotyczących oceny ryzyka (Hiszpania, Portugalia, Włochy) oraz wytycznych legislacyjnych (Hiszpania, Węgry, Republika Czeska, Łotwa i Polska). Wyspecjalizowane systemy zabezpieczenia finansowego (jak np. wspólne pule ubezpieczeń we Francji, Hiszpanii i Włoszech) oferują odpowiednie produkty ubezpieczeniowe dotyczące ELD.

Aby ułatwić wdrożenie załącznika II, Komisja wsparła finansowo badanie[12] dotyczące możliwych do wykorzystania metod oceny ekonomicznej. W ramach REMEDE opracowano zestaw narzędzi oraz metod służących do szacowania kosztów działań zaradczych wraz ze studiami przypadku, które mogą posłużyć jako przykłady.

Pomimo wysiłków na rzecz zwiększenia świadomości[13] ***środowisko biznesowe***, a zwłaszcza te sektory ***przemysłu***, które są bardziej podatne na zagrożenia i szkody objęte ELD (podmioty gospodarcze określone w załączniku III), ***zasadniczo nie jest świadome istnienia przepisów ELD***. Dotyczy to przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Spotkania z podmiotami gospodarczymi, jakie odbyły się w drugiej połowie 2009 r.[14] pokazały, że większość z nich nie dostosowała jeszcze swoich polis ubezpieczeniowych tak, aby pokrywały one zakres zobowiązań rozszerzony na mocy ELD, podczas gdy niektóre podmioty nie były nawet świadome wejścia w życie tej dyrektywy. Powodem tego stanu rzeczy mogą być opóźnienia w transpozycji dyrektywy, które doprowadziły do braku pewności prawnej, oraz niewystarczające działania na rzecz zwiększania świadomości wśród podmiotów gospodarczych. Uzupełnieniem tych wyników było badanie przeprowadzone przez Komisję w 2009 r. w ramach Europejskiego Panelu Testów Biznesowych[15]; większość podmiotów gospodarczych i stowarzyszeń biznesowych zgłosiła wysoki poziom niepewności co do ich zobowiązań wynikających z ELD oraz ograniczone wykorzystanie instrumentów finansowych w celu ich pokrycia.

---

12 Studia przypadku oraz zbiór narzędzi, jakie zostały opracowane w ramach projektu REMEDE, są dostępne pod adresem: http://www.envliability.eu.

13 Na przykład „Końcowy projekt białej księgi dotyczącej unijnej ELD: Unijna dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko: praktyczne sugestie pozwalające na jej poprawne wdrożenie" sporządzony przez Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Więcej informacji znajduje się w badaniu, o którym mowa w przypisie 3.

15 Wyniki są dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

Podmioty gospodarcze świadome swoich zobowiązań w zakresie środowiska naturalnego dążyły do objęcia ryzyka wynikającego z ich działalności jednocześnie kilkoma produktami ubezpieczeniowymi dotyczącymi środowiska, jak na przykład ubezpieczenie OC deliktowe, ubezpieczenie od odpowiedzialności za szkody w środowisku lub inne niepowiązane produkty ubezpieczeniowe. Podmioty gospodarcze w znacznie mniejszym stopniu korzystały z innych rodzajów zabezpieczenia finansowego, jak np. podmioty powiązane, gwarancje bankowe, gwarancje i fundusze.

W sprawozdaniu dotyczącym podmiotów biznesowych[16] wykazano potrzebę przeanalizowania wszystkich dostępnych możliwości zapewnienia zabezpieczenia finansowego i zaproponowano podjęcie przez państwa członkowskie działań na rzecz poprawy istniejących krajowych systemów odpowiedzialności za środowisko. Zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia przejrzystości i precyzji w przepisach dotyczących zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku.

Sektor ubezpieczeniowy pozytywnie zareagował na wprowadzenie ELD. Przeprowadzono i upowszechniono istotną analizę roli ELD dla sektora ubezpieczeń[17]. Przemysł ubezpieczeniowy stopniowo wprowadzał produkty dotyczące ELD, obejmujące konkretne „niepowiązane" rozwiązania albo uzupełnienia dla już istniejących produktów. Prowadzone są prace nad praktycznymi zagadnieniami dotyczącymi wdrożenia ELD, takimi jak zarządzanie ubezpieczeniami i odszkodowaniami, a także nad stworzeniem bazy danych zawierającej studia przypadku, co umożliwiłoby dzielenie się doświadczeniami. Niemniej jednak na tak wczesnym etapie nadal nie ma pewności, czy produkty te będą mogły zostać wykorzystane w przypadkach związanych z ELD. Sektor ubezpieczeniowy[18] powiadomił również, że niedawny kryzys ekonomiczny doprowadził do tymczasowego ograniczenia jego zdolności do pokrycia zobowiązań wynikających z ELD.

Można podsumować, że ***transpozycja ELD przebiegała powoli*** oraz że ***metody jej wdrożenia znacznie różniły się*** w całej UE. Rozbieżności te opóźniły powstawanie różnych rodzajów zabezpieczenia finansowego na szczeblu krajowym. Chociaż duża różnorodność krajowych metod wdrażania dyrektywy może zmniejszyć jej skuteczność, niezwykle trudne jest ustalenie, w jaki sposób miałoby do tego dojść.

4. ZABEZPIECZENIE FINANSOWE DLA ELD

4.1. Opracowanie produktów w zakresie zabezpieczenia finansowego

Na mocy art. 14 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek zachęcania do rozwijania instrumentów i rynków zabezpieczeń finansowych. Państwa członkowskie podjęły dość ograniczone działania, które nie wyszły poza dyskusje z ubezpieczycielami i/lub ich stowarzyszeniami handlowymi. W większości przypadków krajowe rynki ELD rozwijały się z inicjatywy ubezpieczycieli, nawet w krajach, w których wprowadzono ***obowiązkowe zabezpieczenie finansowe***.

---

16 Badanie przeprowadzone przez Ad-Hoc Industry Group (przypis 5), dostępne pod adresem: www.NRDonline.com.

17 Publikacje, o których mowa, znajdują się na stronach internetowych Europejskiej Federacji Ubezpieczeń i Reasekuracji (CEA): www.cea.eu.

18 Warsztaty zatytułowane „Skuteczność wdrożenia dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko (ELD) i powiązane zagadnienia dotyczące zabezpieczenia finansowego", 10 lipca 2009 r. Sprawozdanie z warsztatów jest dostępne pod adresem: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

4.1.1 Produkty w zakresie zabezpieczenia finansowego dla ELD

Ubezpieczenie okazało się najbardziej rozpowszechnionym instrumentem służącym do pokrycia zobowiązań związanych ze środowiskiem naturalnym. Po nich najczęściej korzystano z gwarancji bankowych (Austria, Belgia, Cypr, Republika Czeska, Niderlandy, Polska, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo) i innych instrumentów rynkowych, takich jak fundusze, obligacje itd. (Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Polska i Hiszpania). Wspólne pule ubezpieczeń stosowane są w Hiszpanii, Francji i Włoszech.

Znaczną część zobowiązań wynikających z ELD można pokryć za pomocą tradycyjnego ubezpieczenia OC deliktowego lub ubezpieczenia za szkody w środowisku. Reasekuratorzy i ubezpieczyciele oferują obecnie rozszerzenia dla istniejących polis OC deliktowego i ubezpieczenia za szkody w środowisku, a także nowe, wyspecjalizowane produkty niepowiązane. Gdy w 2004 r. przyjmowano ELD sprawozdania podawały, że nie istnieją praktycznie żadne produkty ubezpieczeniowe pokrywające ryzyko, jeżeli nie było możliwości dokładnego przewidzenia jego konsekwencji ekonomicznych. Od tego czasu na rynku unijnym pojawiły się już produkty dopasowane do potrzeb. Jednakże nadal trudne jest pokrycie strat wynikających ze stosowania GMO: w Hiszpanii, gdzie przepisy dotyczące obowiązkowego zabezpieczenia finansowego stosuje się bez wyjątku do GMO, istnieje specjalny przepis pozwalający na pokrycie wszelkich szkód i strat w ramach systemu odpowiedzialności cywilnej, a nie ELD.

Na chwilę obecną trudno ocenić, czy możliwości przemysłu reasekuracyjnego i ubezpieczeniowego są wystarczające dla skutecznego pokrycia zobowiązań wynikających z ELD. Możliwości te stale się zmieniają w miarę, jak rośnie zapotrzebowanie na oferowane produkty. Można je również rozwijać poprzez pozaubezpieczeniowe instrumenty zabezpieczenia finansowego.

4.1.2 Inne rodzaje zabezpieczenia finansowego

Chociaż zdecydowanie najczęstszym sposobem pokrycia zobowiązań wynikających z ELD są produkty ubezpieczeniowe, istnieje szereg innych, alternatywnych rozwiązań. W związku z innymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, jak np. przepisy dotyczące zarządzania odpadami, zdobyto bogate doświadczenie w korzystaniu z instrumentów pozaubezpieczeniowych (obligacje, gwarancje bankowe, fundusze, podmioty powiązane itd.). Instrumenty te wymagają wprowadzenia tylko niewielkich zmian, aby stały się odpowiednie dla pokrycia zobowiązań wynikających z ELD. Należy zauważyć, że niektóre z alternatywnych instrumentów bardziej odpowiadają potrzebom dużych podmiotów gospodarczych prowadzących wiele różnych działań niż MŚP.

To, czy instrumenty zabezpieczenia finansowego będą odpowiadały oczekiwaniom podmiotów gospodarczych zależy od ich skuteczności w pokrywaniu kosztów poniesionych w związku z zaradzaniem wyrządzonym szkodom, ich dostępności oraz skuteczności w zapobieganiu zanieczyszczeniu środowiska. Wydaje się, że w przypadku wszystkich rodzajów zobowiązań wynikających z ELD i wszystkich zainteresowanych sektorów nie istnieje jeden instrument spełniający wszystkie trzy wymogi, tak więc wybór będzie każdorazowo uzależniony od potrzeb danego podmiotu gospodarczego.

4.1.3 Ograniczenia i luki w produktach z zakresu zabezpieczenia finansowego

Do ograniczeń obecnie dostępnych produktów ubezpieczeniowych należą wykluczenie szkody wyrządzanej stopniowo oraz wykluczenie niektórych rodzajów działań zaradczych, takich jak np. kompensacyjne środki zaradcze. Ograniczenia te wynikają z braku danych dotyczących zdarzeń objętych ELD oraz niezdolności do określenia potencjalnych strat. W miarę jak rynek będzie zdobywał doświadczenie, ograniczenia te będą stopniowo zanikać.

4.2. Potrzeba zharmonizowanego obowiązkowego zabezpieczenia finansowego

Komisja powinna zbadać potrzebę stworzenia zharmonizowanego systemu obowiązkowego zabezpieczenia finansowego na szczeblu unijnym. Biorąc pod uwagę, że transpozycja ELD doprowadziła do powstania rozbieżnych przepisów wykonawczych, że państwa członkowskie opowiadające się za wprowadzeniem obowiązkowego zabezpieczenia finansowego jeszcze nie stworzyły własnych systemów, w związku z czym nie można ocenić skuteczności tego podejścia, oraz że dostępnych jest coraz więcej produktów w zakresie zabezpieczenia finansowego, jest zbyt wcześnie, aby Komisja mogła zaproponować stworzenie na szczeblu UE obowiązkowego systemu zabezpieczenia finansowego.

4.3. Rozwiązywanie kwestii dotyczących zabezpieczeń finansowych

Nie ma wspólnie uzgodnionych definicji dla trzech kwestii, jakie Komisja ma rozważyć w niniejszym sprawozdaniu (podejście stopniowe, pułapy gwarancji finansowych oraz wykluczenie działalności niskiego ryzyka). We współpracy z ekspertami z państw członkowskich oraz zainteresowanymi stronami przeanalizowano możliwe podejścia do tych zagadnień. Ocena istniejących systemów sugeruje, że dla ułatwienia wdrożenia dyrektywy wszystkie obowiązkowe systemy zabezpieczenia finansowego powinny przyjąć pewną formę podejścia stopniowego, umożliwić wykluczenie działalności niskiego ryzyka i uwzględnić pułapy dla gwarancji finansowych.

4.3.1 *Podejście stopniowe*

Podejście stopniowe zakłada stopniowe wprowadzanie zabezpieczenia finansowego dla różnych rodzajów ryzyka i sektorów przemysłu lub pokrytych zobowiązań. Zastosowania podejścia stopniowego wprowadzone przez niektóre państwa członkowskie obejmują ograniczenie obowiązkowego zabezpieczenia finansowego do rodzajów ***działalności wymienionych w załączniku III***, dla których wymagane jest zezwolenie, zatwierdzenie lub rejestracja, podczas gdy inne państwa nałożyły obowiązkowe zabezpieczenie finansowe na ***niektóre rodzaje działalności wymienione w załączniku III***, począwszy od tych bardziej niebezpiecznych (na Węgrzech obowiązkowe zabezpieczenie jest ograniczone do instalacji IPPC).

4.3.2 *Pułapy dla gwarancji finansowych*

Żaden system zabezpieczeń finansowych, czy byłyby to ubezpieczenia, gwarancje bankowe czy fundusze powiernicze, nie zagwarantuje nieograniczonej odpowiedzialności. Dlatego ***pułapy mają zastosowanie zarówno do dobrowolnych, jak i obowiązkowych*** mechanizmów zabezpieczeń finansowych. Pułap dla gwarancji finansowych możnaby wprowadzić w sytuacjach, gdy ryzyko zaistnienia szkody przekraczającej ten pułap uważa się za niewielkie i byłby on uzależniony od lokalizacji, rodzaju i skali prowadzonych działań. Hiszpania wprowadziła pułapy dla pokrycia zobowiązań jej podmiotów gospodarczych w wysokości do 5 mln euro. W innych krajach pułapy są ustalane przez ubezpieczycieli i podmioty gospodarcze. Firmy ubezpieczeniowe mogą również określać pułapy dla zobowiązań, które chcą pokryć, ustalając następnie wysokość składek do opłacenia oraz poziom pokrycia wynikający z ich gwarancji. Poprzednie pułapy mają zastosowanie podczas ustalania maksymalnej kwoty pokrywanej z polisy. W praktyce w polisach ELD również istnieją pułapy zwracanych kwot, które wynoszą obecnie od 1 mln euro do 30 mln euro.

4.3.3 *Wykluczenie działalności niskiego ryzyka*

Działalność niskiego ryzyka możnaby wykluczyć z systemu obowiązkowego zabezpieczenia finansowego w oparciu o ocenę ryzyka potencjalnej szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu w wyniku prowadzenia rodzajów działalności ujętych w załączniku III[19]. W systemach obowiązkowych za działalność niskiego ryzyka uważa się również takie rodzaje działalności, w których firmy posiadają systemy zarządzania środowiskowego zgodne z EMAS lub ISO[20]; można spierać się z takim podejściem, ponieważ w ustalaniu rzeczywistego ryzyka środowiskowego ponoszonego przez podmiot istotniejszą rolę mogą odgrywać inne czynniki, takie jak charakter danej działalności i jej lokalizacja. Zdaniem zainteresowanych stron wykluczanie podmiotów w oparciu o uznanie ich działalności za wiążącą się z niskim ryzykiem może budzić kontrowersje, ponieważ działania te nadal mogłyby w rzeczywistości spowodować poważne szkody w środowisku naturalnym.

4.3.4. *Wnioski dotyczące aspektów, jakie należy uwzględnić w kontekście zabezpieczeń finansowych*

Badania dotyczące wykonalności, wpływu oraz skuteczności wprowadzenia obowiązkowego zabezpieczenia finansowego pokazałyby dokładnie, w jaki sposób możnaby wdrożyć tego rodzaju systemy bez znaczącego zmniejszenia skutecznego pokrycia zobowiązań wynikających z ELD. Państwa członkowskie wprowadzają już dostępne opcje, takie jak podejście stopniowe, pułapy gwarancji finansowych i wykluczenie działalności niskiego ryzyka.

O ile podejście stopniowe musiałoby stanowić część obowiązkowego systemu zabezpieczenia finansowego, o tyle pozostałe dwie opcje niekoniecznie musiałyby zostać włączone do systemu obowiązkowego. Posłużenie się dowolną z tych trzech opcji wymaga dogłębnej analizy, gdyż z jednej strony mogłoby to ułatwić wdrożenie obowiązkowego zabezpieczenia finansowego, ale z drugiej strony mogłoby zmniejszyć jego skuteczność.

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Transpozycję ELD zakończono dnia 1 lipca 2010 r. Dostępne informacje ***nie pozwalają na wyciągnięcie konkretnych wniosków co do skuteczności dyrektywy w zaradzaniu szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.*** Trzyletnie opóźnienie w transpozycji dyrektywy oznacza, że póki co zebrano niewiele praktycznych doświadczeń dotyczących jej wdrożenia. Nierzadko zdarzało się, że władze nie stworzyły w porę przepisów, które byłyby zgodne z ELD. Podmioty gospodarcze często nie były świadome szczególnych zobowiązań prawnych ich dotyczących. Ubezpieczyciele i inne instytucje oferujące zabezpieczenia finansowe nie znały w wystarczającym stopniu wymogów, jakie ich produkty powinny spełniać, aby zostały uznane za zgodne z ELD.

---

[19] Wprowadzony w Hiszpanii obowiązkowy system zabezpieczenia finansowego zwalnia z obowiązku zabezpieczenia finansowego podmioty gospodarcze mogące potencjalnie wyrządzić szkodę dla środowiska o szacunkowej wartości nieprzekraczającej 300 000 euro (lub wynoszącej między 300 000 euro a 2 mln euro w przypadku podmiotów, które wdrożyły normę EMAS/ISO 14001). Doprowadziłoby to do zwolnienia potencjalnie dużej liczby podmiotów z obowiązku zabezpieczenia finansowego, ułatwiając tym samym wdrożenie samego systemu, ale wymagałoby to przeanalizowania szkód, jakie potencjalnie mogłyby zostać wyrządzone w środowisku przez wszystkie rodzaje działalności ujęte w załączniku III.

[20] Dotyczy to Hiszpanii (zob. wyżej) i Republiki Czeskiej.

Wyniki badań przeprowadzonych do celów niniejszego sprawozdania oraz doświadczenie zdobyte podczas wdrażania ELD pokazują, że istnieje kilka środków, jakie można podjąć w celu ***lepszego wdrożenia tej dyrektywy i zwiększenia jej skuteczności:***

1) wspieranie ***wymiany informacji oraz komunikacji*** między najważniejszymi zainteresowanymi stronami (podmiotami gospodarczymi, właściwymi organami, instytucjami oferującymi zabezpieczenia finansowe, stowarzyszeniami branżowymi, ekspertami rządowymi, organizacjami pozarządowymi i Komisją);

2) dalsze budowanie ***świadomości u poszczególnych podmiotów i instytucji oferujących zabezpieczenia finansowe*** poprzez odpowiednie działania uświadamiające prowadzone przez stowarzyszenia branżowe, stowarzyszenia instytucji oferujących zabezpieczenia finansowe oraz właściwe organy wdrażające dyrektywę;

3) opracowanie dalszych ***wytycznych dla interpretacji*** stosowania ELD, a w szczególności ***wytycznych na szczeblu unijnym*** dotyczących załącznika II do tej dyrektywy. Jeżeli podczas wdrażania dyrektywy w poszczególnych krajach pojawią się rozbieżności dotyczące najważniejszych definicji i pojęć, takich jak „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu", „poważna szkoda", „warunki początkowe", zostaną one omówione i wyjaśnione w ramach grupy ekspertów rządowych ds. odpowiedzialności za środowisko, a podjęte decyzje zostaną wprowadzone w życie we wszystkich krajach;

4) stworzenie przez państwa członkowskie ***kartotek lub rejestrów*** przypadków związanych z ELD[21]. Pozwoli to na wyciągnięcie wniosków co do najlepszego sposobu stosowania dyrektywy i wspierania zainteresowanych stron. Ułatwi to również wypełnienie przez państwa członkowskie ich obowiązków sprawozdawczych ustanowionych w art. 18 ust. 1 ELD i umożliwi ocenę skuteczności ELD w oparciu o rzeczywiste przypadki.

Dowody wskazują, że pomimo kryzysu finansowego unijny rynek ubezpieczeń dotyczących ELD rozwija się i wachlarz dostępnych produktów jest coraz bogatszy. Można oczekiwać, że zwiększona jasność prawna[22] pozwoli na łatwiejsze do przewidzenia i pewniejsze z prawnego punktu widzenia stosowanie kryteriów określonych w ELD przez właściwe organy i podmioty gospodarcze podczas rozpatrywania wyrządzonych szkód na podstawie tej dyrektywy.

Ze względu na brak praktycznego doświadczenia w stosowaniu ELD Komisja uznaje, że ***obecnie brakuje wystarczającego uzasadnienia dla wprowadzenia zharmonizowanego systemu obowiązkowego zabezpieczenia finansowego***. W celu wyciągnięcia wiarygodnych wniosków konieczne będzie dalsze monitorowanie rozwoju sytuacji w państwach członkowskich, które wybrały wprowadzenie obowiązkowego zabezpieczenia finansowego, w tym zastosowanie podejścia stopniowego, oraz w tych państwach, które tego zabezpieczenia nie wprowadziły. Komisja będzie również aktywnie monitorować niedawne wydarzenia, takie jak wyciek ropy w Zatoce Meksykańskiej, które mogą uzasadniać podjęcie inicjatywy w tej dziedzinie.

---

21 Komisja jest świadoma działań państw członkowskich w tej kwestii. Niektóre kraje stworzyły odpowiednie przepisy podczas prac nad transpozycją dyrektywy.

22 Zob. na przykład dwa orzeczenia wydane w trybie prejudycjalnym przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-378/08 i w połączonych sprawach C-379/08 i C-380/08, gdzie Trybunał wyjaśnił kwestie dotyczące zasady „zanieczyszczający płaci" oraz obowiązków właściwych organów, takich jak ustalenie związku przyczynowego, ustalenie i zmiana środków zaradczych, identyfikacja odpowiedzialnych stron itd.

Komisja ponownie przeanalizuje możliwość uwzględnienia obowiązkowego zabezpieczenia finansowego być może jeszcze przed **przeglądem dyrektywy zaplanowanej na 2014 r.** w powiązaniu ze sprawozdaniem Komisji, które zostanie sporządzone na mocy art. 18 ust. 2 ELD. Ponadto w niniejszym sprawozdaniu określono **szereg innych kwestii**, którymi należy się natychmiast zająć. W odniesieniu do ogólnego przeglądu ELD zaplanowanego na lata 2013/2014 należy bezzwłocznie rozpocząć ocenę możliwego wcześniejszego wprowadzenia następujących środków:

- **zakres dyrektywy**: podczas gdy ELD obejmuje konkretne rodzaje szkód wyrządzonych środowisku, przede wszystkim na lądzie, środowisko morskie nie jest nią objęte w odpowiednim stopniu. Zakres ELD obejmuje wody przybrzeżne i wody terytorialne w kontekście „szkód wyrządzonych w wodach" (poprzez ramową dyrektywę wodną) oraz chronione gatunki morskie i obszary Natura 2000 podlegające jurysdykcji państw członkowskich (w razie potrzeby możliwe jest rozszerzenie zakresu ELD na wyłączne strefy ekonomiczne i szelf kontynentalny), pozostawiając lukę w pełnym naprawianiu szkód wyrządzonych w środowisku morskim. Dlatego też szkody wyrządzone w środowisku morskim przez wycieki ropy spowodowane odwiertami nie są w pełni objęte obecnymi przepisami ELD;
- **rozbieżne krajowe przepisy transponujące ELD** mogą potencjalnie stworzyć trudności, na przykład dla krajowych instytucji oferujących zabezpieczenia finansowe, które będą musiały modyfikować swoje podstawowe produkty tak, aby spełniały wymogi każdego państwa członkowskiego, w którym są oferowane. Obowiązkowy zharmonizowany unijny system zabezpieczenia finansowego związanego z ELD miałby większe szanse powodzenia przy mniejszych rozbieżnościach między krajowymi przepisami wykonawczymi różnych państw członkowskich;
- nierównomierne stosowanie przez państwa członkowskie **obrony w oparciu o zezwolenie na emisję lub zdarzenie i obrony w oparciu o stan wiedzy naukowej i technicznej**;
- nierównomierne rozszerzenie zakresu dyrektywy o **szkody wyrządzone gatunkom i siedliskom przyrodniczym** chronionym na mocy prawa krajowego;
- **wystarczalność obecnych pułapów finansowych** określonych dla istniejących instrumentów zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do potencjalnych wypadków na dużą skalę. Zdolność instrumentów zabezpieczenia finansowego do pokrycia kosztów dużych zdarzeń należy ocenić w odniesieniu do mających zastosowanie pułapów finansowych i potencjału różnych typów instrumentów, takich jak fundusze, ubezpieczenia, gwarancje itd. W tym kontekście celem przeglądu będzie znalezienie najbardziej skutecznych sposobów na zapewnienie wystarczających środków finansowych w przypadku dużych wypadków, gdzie odpowiedzialne strony posiadają średnie, a nawet niewielkie możliwości finansowe.