EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2010.10.12
KOM(2010) 581 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Pagal Direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 14 straipsnio 2 dalį

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Pagal Direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 14 straipsnio 2 dalį

1. ĮŽANGA

Ši ataskaita grindžiama **Direktyvos 2004/35/EB** dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)[1] (toliau – Direktyva dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą arba Direktyva) **14 straipsnio 2 dalimi.** Ataskaitoje nagrinėjama, ***ar Direktyva veiksmingai padeda faktiškai ištaisyti aplinkai padarytą žalą, ar esama galimybių*** vykdant III priede įrašytų rūšių veiklą ***už prieinamą kainą naudotis*** finansinio užtikrinimo priemonėmis ***ir kokiomis sąlygomis tos priemonės taikomos***.

Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą naujosios ypatybės

Direktyva visų pirma siekiama, kad būtų išvengta ***žalos aplinkai,*** o padaryta žala būtų ištaisyta. Ši žala apibrėžiama kaip ***saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms (gamtai)*** daroma žala, žala ***vandeniui*** ir žala ***žemei (dirvožemiui)***. Atsakinga šalis iš esmės yra profesinę veiklą vykdantis ***subjektas***. Subjektai, vykdantys tam tikrą Direktyvos III priede įrašytų rūšių pavojingą veiklą, yra visiškai atsakingi (nereikia įrodyti jų kaltės) už žalą aplinkai. Kitą profesinę veiklą vykdantys subjektai atsako už bet kokią dėl jų kaltės padarytą žalą aplinkai. Subjektai gali tiesiogiai pasinaudoti tam tikromis išimtimis bei apsigynimo priemonėmis (pvz., *force majeure*, ginkluoto konflikto, trečiųjų šalių įsikišimo atveju) ir perkeliant Direktyvą į nacionalinę teisę nustatytomis apsigynimo priemonėmis (pvz., leidimu grindžiamas apsigynimas (angl. *permit defence*), pažangiausiais metodais grindžiamas apsigynimas (angl. *state of the art defence*).

Jei kyla neišvengiama grėsmė, kad bus padaryta žala aplinkai, subjektai turi imtis ***prevencinės veiklos***. Jie taip pat yra įpareigoti ***ištaisyti*** padarytą ***žalą aplinkai*** ir padengti išlaidas („***teršėjas moka***“). Tam tikrais atvejais, kai subjektai to nepadaro arba kai subjektų neįmanoma nustatyti, arba kai jie pasinaudoja apsigynimo priemonėmis, kompetentinga institucija gali įsikišti ir taikyti būtinas prevencines arba taisomąsias priemones.

Ataskaitoje pirmiausia apžvelgiamas **Direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimas** siekiant išnagrinėti, kaip tai taikoma praktiškai[2,3]. Komisija dirbo drauge su vyriausybių ekspertų grupe, nagrinėjančia Direktyvos dėl atsakomybės už žalą aplinkai

---

1 OL L 143, 2004 4 30, p. 56.

2 „Finansinės garantijos Direktyvoje dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą“ („*Financial Security in Environmental Liability Directive*“). Galutinė ataskaita, 2008 m. rugpjūčio mėn. Paskelbta http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 „Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą įgyvendinimo bei veiksmingumo ir atitinkamų su finansinėmis garantijomis susijusių klausimų tyrimas“ („*Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues*“). Galutinė ataskaita, 2009 m. lapkričio mėn. Paskelbta http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

perkėlimo į nacionalinę teisę ir įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu klausimus. Konsultuotasi ir su verslo atstovais bei finansinių garantijų teikėjais, t. y. draudimo įmonėmis, brokeriais, bankais, finansų įstaigomis ir NVO.

Toliau ataskaitoje nagrinėjamas **finansinio užtikrinimo** klausimas. Tuo tikslu, remiantis draudimo ir perdraudimo pramonės atstovų pateikta informacija apie esamus su Direktyva susijusius draudimo produktus ir jų aprėptį ES rinkoje, išanalizuotas finansų sektoriaus atsakas ir įvertintos alternatyvios finansinio užtikrinimo pasirinktys. Atsižvelgta ir į Europos draudimo įmonių konfederacijos (angl. *Confederation of European Insurers*, CEA) parengtas Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą įgyvendinimo ataskaitas[4] ir informaciją apie tai, kaip subjektai ir pramonės atstovai sureagavo į Direktyvą[5]. Nagrinėjami trys pagrindiniai aspektai: laipsniško metodo, kuriuo remdamosi valstybės narės, pradėdamos nuo didesnę riziką keliančios veiklos bei subjektų ir žalos dirvožemiui bei vandeniui, gali palaipsniui nustatyti privalomą finansinį užtikrinimą, taikymas; finansinių garantijų viršutinių ribų nustatymas; Direktyvos netaikymas mažą riziką keliančiai veiklai.

2. AR DIREKTYVA VEIKSMINGAI PADEDA IŠTAISYTI ŽALĄ APLINKAI

Siekiant išnagrinėti, ar Direktyva veiksmingai padeda ištaisyti žalą aplinkai, įvertintas jos perkėlimas į nacionalinę teisę ir įgyvendinimas.

2.1 Perkėlimo į nacionalinę teisę procesas

Direktyva įsigaliojo 2004 m. balandžio 30 d. Tik keturios valstybės narės[6] laiku (iki 2007 m. balandžio 30 d.) perkėlė Direktyvą į nacionalinę teisę. Vėliau **Direktyvos perkėlimas vyko taip pat lėtai**, todėl Komisija turėjo pradėti 23 valstybių narių pažeidimų nagrinėjimo procedūras. Vykstant šioms procedūroms sumažėjo reikalavimų nesilaikančių šalių, tačiau Komisija kelių šalių bylas vis dėlto turėjo perduoti svarstyti Europos Teisingumo Teismui – jis 2008 m. ir 2009 m. priėmė septynioms valstybėms narėms nepalankų sprendimą[7].

Pagrindinės vėlavimo perkelti Direktyvą priežastys:

(1) ***Esamos teisinės sistemos***. Valstybės narės, kurios jau buvo nustačiusios pažangias atsakomybės už aplinkos apsaugą taisykles, turėjo naujus teisės aktus įtraukti į esamas teisines sistemas.

---

4 „Kaip taikyti Direktyvą dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą. Praktinis vadovas draudimo įmonėms ir draudimo išmokų tvarkytojams“ („*Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers*“) (2009 m.); „Direktyva dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą. Tvarių draudimo sprendimų skatinimas“ („*The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions*“) (2008 m.); „CEA baltoji knyga dėl galimybės drausti atsakomybę už aplinkos apsaugą“ („*CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability*“) (2007 m.). Paskelbta http://www.cea.eu.

5 „Europos verslo nuomonės tyrimo grupės apklausa aplinkos apsaugos klausimais“ („*Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel*“) (2009 m.) (žr. 15 išnašą); Pramonės atstovų laikinosios grupės su žala gamtos ištekliams susijusiems klausimams spręsti parengta ataskaita „Pramonės įmonių apklausa“ („*Survey of industrial companies*“) (2010 m.). Taip pat Europos rizikos valdymo asociacijų federacijos (angl. *Federation of European Risk Management Associations*, FERMA) „Apklausos dėl Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą ataskaita“ („*Survey on Environmental Liability Directive Report*“) (2010 m.).

6 Italija, Lietuva, Latvija ir Vengrija.

7 Prancūzija, Suomija, Slovėnija, Liuksemburgas, Graikija, Austrija ir Jungtinė Karalystė.

(2) ***Sudėtingi techniniai reikalavimai***, tokie kaip poreikis ekonominiu atžvilgiu įvertinti žalą aplinkai, įvairias taisomųjų priemonių rūšis ir saugomoms rūšims bei natūralioms buveinėms padarytą žalą, buvo nauji daugeliui valstybių narių.

(3) Šia ***pagrindų Direktyva*** valstybėms narėms suteikta didelė veiksmų laisvė ir pasirinktys, dėl kurių galima apsispręsti tik perkeliant direktyvą į nacionalinę teisę; valstybės narės vėlavo perkelti Direktyvą, nes daugelį pasirinkčių reikėjo aptarti nacionaliniu lygmeniu.

2.2 Įgyvendinimo ypatybės

Dėl pagrindų Direktyvos pobūdžio valstybės narės ***labai skirtingai*** perkėlė kelias pagrindines įgyvendinimo nuostatas:

- ***Neprivalomas ES nustatytos saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms daromos žalos sąvokos išplėtimas*** pagal Paukščių[8] ir Buveinių[9] direktyvas (Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą 2 straipsnio 3 dalis). Keturiolika valstybių narių (Austrija, Belgija, Čekija, Estija, Graikija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Kipras, Latvija, Lenkija, Lietuva, Portugalija, Švedija ir Vengrija) nusprendė išplėsti šią sąvoką ir iš dalies arba visiškai į savo kompetencijos sritį įtraukė rūšis ir buveines, saugomas pagal nacionalines arba regionines apsaugos sistemas.
- Kitą pagrindinę (***subjekto***) apibrėžtį išplėtė visos, išskyrus vieną, valstybės narės; kai kurios valstybės narės (Estija, Lenkija, Lietuva, Suomija, Švedija ir Vengrija) nusprendė šią apibrėžtį labai išplėsti.
- Direktyva valstybėms narėms leidžiama pasirinkti, ar leisti subjektams naudotis ***leidimu grindžiamo apsigynimo*** ir (arba) ***pažangiausiais metodais grindžiamo apsigynimo priemonėmis***. Mažiau nei pusė valstybių narių (Belgija (regioniniu lygmeniu), Čekija, Estija (išskyrus GMO), Graikija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė (išskyrus GMO Škotijoje, Velse), Kipras, Latvija (išskyrus GMO), Malta, Portugalija, Slovakija) nusprendė pripažinti abi apsigynimo priemones. Taip pat mažiau kaip pusė valstybių narių (Airija, Austrija, Belgija (federaliniu lygmeniu), Bulgarija, Lenkija, Nyderlandai (taikoma tik patikrinus priežastį), Rumunija, Slovėnija, Vengrija ir Vokietija) nusprendė neleisti naudotis šiomis priemonėmis. Danija, Lietuva ir Suomija nusprendė pripažinti *leidimu grindžiamą apsigynimą*, bet ne *pažangiausiais metodais grindžiamą apsigynimą*, o Prancūzija pripažino *pažangiausiais metodais grindžiamą apsigynimą*, bet ne *leidimu grindžiamą apsigynimą*. Švedija laikėsi vidurio pozicijos – leido priimant sprendimą leidimu grindžiamą apsigynimą ir pažangiausiais metodais grindžiamą apsigynimą laikyti švelninančiais veiksniais.
- Kalbant apie veiklos, kuriai taikomas visiškos atsakomybės reikalavimas, aprėptį, kelios valstybės narės (Bulgarija, Jungtinė Karalystė, Latvija, Malta, Portugalija, Prancūzija, Rumunija, Slovakija ir Slovėnija) ***nuotekų dumblo paskleidimo*** neįtraukė į atliekų tvarkymo operacijas. Kai kurios valstybės narės (Belgija, Danija, Graikija, Latvija, Lietuva, Nyderlandai, Suomija, Švedija ir Vengrija) ***visiškos atsakomybės reikalavimą*** nusprendė taikyti ir į III priedą neįrašytai veiklai.

---

[8] 2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 20, 2010 1 26, p. 7).

[9] Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992 7 22, p. 7).

- Kalbant apie taisykles, taikomas, kai ***už padarytą žalą atsako kelios šalys***, dauguma valstybių narių pasirinko galimybę taikyti solidariosios atsakomybės sistemą, o mažuma (Danija, Prancūzija, Slovakija, Slovėnija ir Suomija) – proporcingos atsakomybės principą.
- Galiausiai Direktyva paliekama laisvė valstybėms narėms nuspręsti, ar nacionaliniu lygmeniu taikyti ***privalomo finansinio užtikrinimo*** sistemą. Aštuonios valstybės narės (Bulgarija, Portugalija, Ispanija, Graikija, Vengrija, Slovakija, Čekija ir Rumunija) pradeda taikyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemas, kurios jose įsigalios skirtingu laiku iki 2014 m. Šios sistemos nustatomos atsižvelgiant į atitinkamuose sektoriuose kylančios ir subjektų keliamos rizikos vertinimą, jos taip pat priklauso nuo įvairių nacionalinių įgyvendinimo nuostatų, kuriomis nustatomos, pvz., viršutinės ribos, išimtys ir t. t. Tačiau visose trijose šalyse (Portugalijoje, Ispanijoje, Graikijoje), kuriose privalomo finansinio užtikrinimo sistemos turėjo įsigalioti 2010 m., vėluojama jas įdiegti, nes dar nepriimtos esminės nuostatos. Likusios valstybės narės taiko savanoriško finansinio užtikrinimo sistemas.

2.3 Nepakankamas Direktyvos įgyvendinimas

Dėl lėto Direktyvos perkėlimo kompetentingos institucijos nagrinėja nedaug žalos aplinkai atvejų. Komisija, padedama vyriausybių ekspertų tinklo Direktyvos įgyvendinimo klausimams spręsti[10], nustatė, kad 2010 m. pradžioje buvo nagrinėjama 16 su Direktyva susijusių atvejų, ir prognozuoja, kad visoje ES šiuo metu gali būti nagrinėjama apie 50 su Direktyva susijusių atvejų.

Pagrindinė kliūtis, dėl kurios neįmanoma išnagrinėti Direktyvos veiksmingumo, yra tai, kad nedaug žinoma apie šių atvejų pobūdį. Tačiau:

- dauguma atvejų susiję su žala ***vandeniui*** ir ***žemei***; tik nedaugelis atvejų susiję su saugomomis rūšimis ir natūraliomis buveinėmis. Tačiau taip yra ne visose valstybėse narėse;
- daugeliu atvejų nedelsiant taikytos ***pirminio*** žalos ***ištaisymo*** priemonės (kasimas ir dirvožemio pakeitimas, taip pat vandens valymas, siekiant atkurti vietovės pirminę būklę). Tačiau nei vienu praneštu atveju nepateikta informacijos apie dviejų kitų žalos ištaisymo priemonių (***papildomo ištaisymo*** ir ***kompensuojamojo ištaisymo***) taikymą;
- bendros žinomos taisomųjų priemonių taikymo išlaidos svyruoja nuo 12 000 EUR iki 250 000 EUR;
- labai skiriasi aplinkos būklės atkūrimo trukmė (kaip paaiškėjo iš praneštų atvejų, tai trunka nuo vienos savaitės iki trejų metų);
- beveik visos susijusios veiklos rūšys įrašytos į Direktyvos III priedą ir joms daugiausia taikoma TIPK direktyva[11]; tai taip pat buvo atliekų tvarkymo veikla ir pavojingų cheminių medžiagų, preparatų ir susijusių produktų gamyba, naudojimas ir saugojimas.

---

[10] Valstybės narės nėra įpareigotos teikti duomenis Komisijai šiai ataskaitai rengti. Informaciją savanoriškai pateikė vyriausybių ekspertai iš beveik pusės valstybių narių; ši informacija apibendrinta siekiant gauti apytikres su Direktyva susijusių atvejų prognozes.

[11] Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/1/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (OL L 24, 2008 1 29, p. 8).

Žalos aplinkai ištaisymas pagal Direktyvą dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą
Žalą aplinkai galima ištaisyti įvairiais būdais, priklausomai nuo žalos pobūdžio:

- su žeme susijusi žala, kaip reikalaujama Direktyvoje, turi būti ištaisoma iš atitinkamos žemės pašalinant teršalus, kad nebekiltų joks rimtas neigiamo poveikio žmonių sveikatai pavojus;

- jei padaroma žala vandeniui arba saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, Direktyvoje reikalaujama atkurti aplinką, kad ji būtų tokia, kokia buvo iki padarant žalą. Žala aplinkai, susijusi su vandeniu arba saugomomis rūšimis ar natūraliomis buveinėmis, ištaisoma atkuriant pirminę aplinkos būklę taikant ***pirminio***, ***papildomo*** ir ***kompensuojamojo*** ištaisymo priemones. Pažeisti gamtos ištekliai arba pablogėjusios savybės (funkcijos) turi būti atkurtos arba pakeistos tapačiais, panašiais arba lygiaverčiais gamtos ištekliais arba savybėmis (funkcijomis) įvykio vietoje arba, jei būtina, kitoje vietoje. Direktyvos II priede pateikiamos skirtingos taisomųjų priemonių, taikytinų padarius žalą vandeniui ir gamtai, rūšys, taip pat informacija apie priemones, į kurias turi būti atsižvelgiama siekiant ištaisyti žalą aplinkai. Taisomosios priemonės turi būti taikomos pačioje pažeistoje vietoje arba sukuriant panašius išteklius netoliese esančiose vietovėse.

Kompetentingos institucijos nusprendė, kad ***didžiausių problemų*** kėlė sudėtingi techniniai reikalavimai, susiję su ***ekonominiu*** pažeistų išteklių ir (arba) savybių (funkcijų) ***vertinimu***, ***žalos aplinkai ištaisymo metodai*** ir privalomų ribų, susijusių su pagrindiniais terminais (pvz., ***didele žala***), nebuvimas. Tačiau valstybės narės pradėjo rengti su šiais klausimais susijusias gaires ir kaupti tos srities žinias (žr. 3 skirsnį).

Viena iš priežasčių, kodėl nagrinėjama ***mažai su Direktyva susijusių atvejų***, galėtų būti menkos subjektų ***žinios***. Tačiau tai taip pat gali reikšti, kad jau juntamas ***prevencinis*** Direktyvos ***poveikis***. Kita galima menkos patirties priežastis – kai kurios valstybės narės toliau taiko savo ***galiojančius įstatymus*** dėl dirvožemio ir vandens būklės atkūrimo, kuriuose numatytos griežtesnės priemonės nei Direktyvoje. Galiausiai Direktyvoje numatytos ***išimtys ir apsigynimo priemonės***, įskaitant nemokumą ir negalėjimą nustatyti atsakingų subjektų, taip pat galėjo prisidėti prie nedidelio nagrinėjamų atvejų skaičiaus.

Taigi ***nepakanka duomenų, kad būtų galima padaryti patikimas išvadas apie tai, ar Direktyva veiksmingai padeda faktiškai ištaisyti žalą aplinkai***. Tačiau ši ataskaita prisidėjo prie suinteresuotųjų šalių informavimo ir paskatino jų tarpusavio informacijos mainus; ji taip pat padės valstybėms narėms parengti savo ataskaitas Komisijai, kurias jos privalo pateikti iki 2013 m. balandžio mėn.

3. NACIONALINIŲ DIREKTYVOS ĮGYVENDINIMO SISTEMŲ VEIKSMINGUMAS

Valstybių narių pasirengimo spręsti Direktyvoje numatytos žalos aplinkai klausimus ***laipsnis*** yra nevienodas. Kai kurios valstybės narės padarė nemažą pažangą kurdamos techninio ir ekonominio vertinimo gaires (Belgija, Danija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Prancūzija ir Vengrija), įdiegdamos procedūras ir kurdamos rizikos vertinimo vadovus (Ispanija, Portugalija, Italija), taip pat teisines gaires (Ispanija, Vengrija, Čekija, Latvija ir Lenkija). Pagal specializuotas finansinio užtikrinimo sistemas (pvz., draudimo įmonių grupės Prancūzijoje, Ispanijoje ir Italijoje) siūlomi atitinkami su Direktyva susiję draudimo produktai.

Siekdama padėti įgyvendinti II priedą, Komisija parėmė ekonominio vertinimo metodikos, kuri gali būti naudojama, mokslinius tyrimus[12]. Vykdant Šaltinių atitikties metodų, skirtų vertinti žalą aplinkai ES (angl. *Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU*, REMEDE), projektą sukurtas priemonių rinkinys, apimantis metodus, kuriais galima nustatyti taisomųjų priemonių taikymo išlaidas, ir atvejų tyrimus, kurie bus naudojami kaip pavyzdžiai.

Nepaisant geresnio informavimo pastangų[13], ***verslo*** ir ypač ***pramonės*** sektorių, kuriuose kyla didesnė su Direktyvoje numatyta rizika ir padaroma daugiau Direktyvoje numatytos žalos, atstovai (subjektai, kuriems taikomas III priedas) ***iš esmės nėra susipažinę su Direktyvos nuostatomis***. Tai visų pirma pasakytina apie mažąsias ir vidutines įmones (MVĮ). Per antrajame 2009 m. pusmetyje vykusius pokalbius su subjektais[14] paaiškėjo, kad dauguma dar nebuvo pritaikę savo draudimo sutarčių, kad jos apimtų platesnę Direktyvoje numatytą atsakomybę, o kai kurie netgi nežinojo apie Direktyvos įsigaliojimą. Taip galėjo atsitikti, nes vėluota perkelti Direktyvą į nacionalinę teisę (tai lėmė teisinį netikrumą) ir buvo skleidžiama mažai informacijos. Tokią situaciją patvirtina ir apklausos, kurią Komisijai užsakius 2009 m. atliko Europos verslo nuomonės tyrimo grupė[15], rezultatai; dauguma subjektų ir verslo asociacijų teigė labai mažai žinantys apie Direktyvoje jiems numatytą atsakomybę ir menkai besinaudojantys finansinėmis priemonėmis Direktyvoje numatytai atsakomybei užtikrinti.

Apie savo atsakomybę už aplinkos apsaugą žinantys subjektai nuo kylančios rizikos linkę draustis derindami kelias su aplinka susijusio draudimo rūšis, pvz., bendrąjį civilinės atsakomybės draudimą (angl. *General Third Party Liability,* ***GTPL***), atsakomybės už žalą aplinkai draudimą (angl. *Environmental Impairment Liability,* ***EIL***) arba kitus atskirus draudimo produktus. Subjektai daug rečiau naudojosi kitomis finansinio užtikrinimo priemonėmis, tokiomis kaip priklausomų draudimo įmonių (angl. *captives*) tiekiami produktai, bankų garantijos, garantijos ir fondai.

Verslo atstovų ataskaitoje[16] atkreipiamas dėmesys į poreikį išnagrinėti visas esamas galimybes suteikti finansinį užtikrinimą, o valstybėms narėms siūloma gerinti esamas nacionalines atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemas. Joje raginama žalos aplinkai ištaisymo taisykles padaryti aiškesnes ir tikslesnes.

Draudimo pramonės atstovai palankiai reagavo į Direktyvos priėmimą. Buvo išsamiai išnagrinėta, ką Direktyva reiškia draudimo sektoriui, ir ši informacija buvo plačiai paskleista[17]. Draudimo įmonės palaipsniui kuria su Direktyva susijusius produktus kaip specialius atskirus sprendimus arba produktus, kuriais papildomi esami atsakomybės draudimo produktai. Nagrinėjami praktinio įgyvendinimo klausimai, tokie kaip draudiko įsipareigojimų prisiėmimas ir žalos sureguliavimas, taip pat kuriama atvejų tyrimų duomenų bazė, kad būtų galima dalytis patirtimi. Tačiau šiame ankstyvajame etape vis dar nėra žinoma, ar esami produktai tinkami taikyti Direktyvoje numatytais atvejais. Draudimo pramonės

---

12 Vykdant REMEDE projektą nustatyti atvejų tyrimai ir priemonių rinkinys pateikiami http://www.envliability.eu.

13 Pavyzdžiui, Pramonės atstovų laikinosios grupės su žala gamtos ištekliams susijusiems klausimams spręsti parengtas „ES direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą baltosios knygos galutinis projektas. ES direktyva dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą. Praktiniai pasiūlymai, kaip užtikrinti tinkamą įgyvendinimą“.

14 Daugiau informacijos pateikiama 3 išnašoje paminėtame tyrime.

15 Rezultatai paskelbti http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Pramonės atstovų laikinosios grupės atliktos apklausos rezultatai (5 išnaša) skelbiami www.NRDonline.com.

17 Atitinkamos publikacijos skelbiamos Europos draudimo įmonių konfederacijos svetainėje www.cea.eu.

atstovai[18] taip pat pranešė, kad dėl pastarosios ekonomikos krizės laikinai sumažėjo jų pajėgumas užtikrinti Direktyvoje numatytą atsakomybę.

Galima daryti išvadą, kad ***Direktyva į nacionalinę teisę buvo perkeliama lėtai*** ir kad visoje ES ***labai skiriasi*** jos ***įgyvendinimo metodai***. Dėl šių skirtumų vėluojama nacionaliniu lygmeniu kurti įvairias finansinio užtikrinimo priemones. Nors didelė nacionalinių įgyvendinimo metodų įvairovė gali pakenkti Direktyvos veiksmingumui, labai sunku nustatyti, kaip tiksliai tai galėtų atsitikti.

4. SU DIREKTYVA SUSIJĘS FINANSINIS UŽTIKRINIMAS

4.1. Finansinio užtikrinimo produktų kūrimas

Pagal Direktyvos 14 straipsnio 1 dalį reikalaujama, kad valstybės narės skatintų finansinio užtikrinimo priemonių ir rinkų kūrimą. Valstybės narės ėmėsi gana nedaug veiksmų, apsiribodamos tik diskusijomis su draudimo įmonėmis ir (arba) jų profesinėmis sąjungomis. Daugeliu atvejų su Direktyva susijusių finansinių produktų nacionalinės rinkos buvo kuriamos draudimo įmonių iniciatyva, netgi tais atvejais, kai buvo nustatytas ***privalomas finansinis užtikrinimas***.

4.1.1 Su Direktyva susiję finansinio užtikrinimo produktai

Draudimas yra populiariausia priemonė, kuria siekiama užtikrinti atsakomybę už aplinkos apsaugą; kitos populiarios priemonės – bankų garantijos (Austrija, Belgija, Čekija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Kipras, Lenkija ir Nyderlandai) ir kitos rinkos priemonės (RP), pvz., fondai, obligacijos ir t. t. (Austrija, Belgija, Bulgarija, Ispanija, Kipras ir Lenkija). Ispanijoje, Prancūzijoje ir Italijoje susikūrė draudimo įmonių grupės.

Didelė su Direktyva susijusios atsakomybės dalis gali būti draudžiama tradiciniu bendruoju civilinės atsakomybės draudimu arba atsakomybės už žalą aplinkai draudimu. Draudėjai (perdraudėjai) siūlo išplėstas civilinės atsakomybės draudimo arba atsakomybės už žalą aplinkai draudimo sutartis ir naujus specializuotus atskirus produktus. 2004 m. (kai buvo priimta Direktyva) ataskaitose nurodyta, kad tuo metu beveik nebuvo draudimo nuo rizikos, kurios ekonominių pasekmių neįmanoma visiškai numatyti, produktų. Nuo tada ES rinkoje atsirado tinkamų produktų. Tačiau vis dar sunku apsidrausti nuo GMO padarytos žalos: Ispanijoje, kur privalomo finansinio užtikrinimo nuostatos be išimties taikomos GMO, numatyta specialioji nuostata dėl žalos ir nuostolių atlyginimo, taikoma pagal civilinės atsakomybės draudimą, o ne pagal Direktyvą.

Šiuo metu sunku vertinti, ar draudimo (perdraudimo) sektorius pakankamai pajėgus veiksmingai užtikrinti Direktyvoje numatytą atsakomybę. Draudimo sektoriaus pajėgumas užtikrinti Direktyvoje numatytą atsakomybę nuolat didėja augant tokių produktų paklausai. Pajėgumą galima didinti ir taikant su draudimu nesusijusias finansinio užtikrinimo priemones.

4.1.2 Kitos finansinio užtikrinimo priemonės

Šiuo metu dėmesys bendrai kreipiamas į draudimo produktus kaip priemonę užtikrinti Direktyvoje numatytą atsakomybę, nors yra įvairių alternatyvų. Atsižvelgiant į kitus aplinkos teisės aktus, tokius kaip atliekų tvarkymą reglamentuojantys teisės aktai, nemažai patirties įgyta taikant su draudimu nesusijusias priemones (obligacijas, bankų garantijas, fondus,

---

[18] Seminaras „Direktyvos dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą įgyvendinimo veiksmingumas ir atitinkami su finansinėmis garantijomis susiję klausimai“, 2009 m. liepos 10 d. ataskaita skelbiama http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

priklausomų draudimo įmonių tiekiamus produktus ir t. t.). Šias priemones nesunkiai galima priderinti prie Direktyvoje numatytos atsakomybės. Reikėtų pabrėžti, kad kai kurios alternatyvios priemonės tinkamesnės įvairią veiklą vykdantiems stambiems subjektams nei MVĮ.

Finansinio užtikrinimo priemonių tinkamumas priklausys nuo to, ar jos veiksmingai padės padengti žalos ištaisymo išlaidas, ar subjektams sudarytos galimybės jomis naudotis ir ar tos priemonės veiksmingai padės išvengti taršos. Nėra nė vienos priemonės, kuri atitiktų visus tris reikalavimus visais Direktyvoje numatytos atsakomybės atvejais ir visuose sektoriuose, todėl subjektai rinksis įvairias priemones.

4.1.3 Finansinio užtikrinimo produktų ribotumas ir trūkumai

Esami draudimo produktai riboti todėl, kad jie neapima žalos, kuri aplinkai padaroma palaipsniui, ir kai kurių taisomųjų priemonių, pvz., kompensuojamojo žalos ištaisymo. Tai lėmė duomenų apie įvykius, susijusius su Direktyva, stoka ir nesugebėjimas kiekybiniu požiūriu nustatyti galimus nuostolius. Kai rinkoje atsiras patirties, šie trūkumai palaipsniui išnyks.

4.2. Suderintos privalomo finansinio užtikrinimo sistemos poreikis

Komisija turi išnagrinėti suderintos privalomo finansinio užtikrinimo sistemos poreikį ES lygmeniu. Atsižvelgiant į tai, kad perkeliant Direktyvą į nacionalinę teisę nustatytos skirtingos įgyvendinimo taisyklės, kad valstybės narės, pasirinkusios galimybę taikyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemas, tų sistemų dar neįdiegė ir todėl negalima įvertinti privalomo finansinio užtikrinimo sistemų taikymo, ir kad vis daugėja finansinio užtikrinimo produktų, Komisijai dar per anksti siūlyti ES lygmeniu nustatyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemą.

4.3. *Su finansiniu užtikrinimu susijusių klausimų sprendimas*

Trimis klausimais, kuriuos Komisija turi aptarti ataskaitoje (laipsniškas metodas, viršutinės finansinių garantijų ribos ir Direktyvos netaikymas mažą riziką keliančiai veiklai), nėra bendrai sutartų apibrėžčių. Galimi šių klausimų sprendimo būdai aptarti su valstybių narių ekspertais ir suinteresuotosiomis šalimis. Esamų sistemų vertinimo rezultatai rodo, kad norint palengvinti Direktyvos įgyvendinimą, reikėtų, kad visos privalomo finansinio užtikrinimo sistemos būtų diegiamos palaipsniui, būtų netaikomos mažą riziką keliančiai veiklai ir jose būtų numatytos viršutinės finansinių garantijų ribos.

4.3.1 *Laipsniškas metodas*

Laipsniško metodo esmė yra ta, kad finansinio užtikrinimo sistema laipsniškai diegiama pagal įvairias rizikos rūšis, pramonės sektorius arba atsakomybės rūšis. Kai kurios valstybės narės minėtas sistemas laipsniškai diegia privalomo finansinio užtikrinimo reikalaudamos tik ***III priede įrašytos veiklos***, kuriai vykdyti reikia gauti leidimą, patvirtinimą arba ją registruoti, atveju, o kitos valstybės narės privalomo finansinio užtikrinimo reikalauja tik ***kai kurios III priede įrašytos veiklos*** atveju, pradėdamos nuo didžiausią riziką keliančios veiklos (Vengrijoje tai taikoma tik įrenginiams, kuriems taikoma Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (TIPK) direktyva).

4.3.2 *Viršutinės finansinių garantijų ribos*

Jokia finansinio užtikrinimo sistema, ar tai būtų draudimas, bankų garantijos arba patikos fondas, neužtikrins neribotos atsakomybės. Todėl ***viršutinės ribos taikomos tiek savanoriško, tiek privalomo*** finansinio užtikrinimo mechanizmams. Viršutinė finansinės garantijos riba galėtų būti nustatyta tais atvejais, kai, atsižvelgiant į vietą, kurioje vykdoma veikla, tos

veiklos rūšį ir mastą, rizika, kad bus padaryta tą ribą viršijanti žala, laikoma maža. Ispanija reikiamai savo subjektų atsakomybei užtikrinti nustatė 5 mln. EUR viršutinę ribą. Kitose šalyse dėl viršutinių ribų susitaria draudimo įmonės ir subjektai. Draudimo įmonės gali taip pat nustatyti viršutines ribas norimai atsakomybei užtikrinti, nustatydamos mokėtinų išmokų ir savo garantijų aprėpties ribas. Ankstesnės viršutinės ribos taikomos nustatant didžiausią draudimo sutarčių aprėptį. Praktiškai egzistuoja ir didžiausios pagal Direktyvoje numatytos atsakomybės draudimą kompensuojamos sumos, kurios šiuo metu yra nuo 1 mln. EUR iki 30 mln. EUR.

4.3.3 *Direktyvos netaikymas mažą riziką keliančiai veiklai*

Remiantis III priede įrašytos veiklos galimos žalos aplinkai rizikos vertinimu[19], privalomo finansinio užtikrinimo sistema galėtų būti netaikoma mažą rizikai keliančiai veiklai. Taikant privalomas sistemas mažą riziką keliančia veikla laikoma tokia veikla, kurią vykdydamos bendrovės taiko EMAS arba ISO aplinkosaugos vadybos sistemą[20]; tai gali būti ginčytina, nes nustatant faktinę aplinkai subjekto keliamą riziką gali būti svarbesni kiti veiksniai, tokie kaip veiklos pobūdis ir vieta, kurioje ji vykdoma. Suinteresuotosios šalys teigė, kad Direktyvos netaikymas subjektams, kurių veikla laikoma keliančia mažą riziką, gali būti ginčytinas, nes tokia veikla vis dėlto gali padaryti didelę žalą aplinkai.

4.3.4. *Išvados apie svarstytinus finansinio užtikrinimo aspektus*

Galimybių taikyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemą, jos poveikio ir veiksmingumo tyrimai išsamiai atskleistų, kaip tokios sistemos galėtų būti taikomos labai nesumažinant veiksmingo Direktyvoje numatytos atsakomybės užtikrinimo. Valstybės narės jau naudojasi daugeliu esamų pasirinkčių, pvz., laipsnišku metodu, viršutinėmis finansinio užtikrinimo ribomis ir Direktyvos netaikymu mažą riziką keliančiai veiklai.

Nors visos privalomo finansinio užtikrinimo sistemos vienaip ar kitaip būtinai turės būti diegiamos palaipsniui, kitomis dviem pasirinktimis nebūtinai bus naudojamasi taikant šias sistemas. Norint pasinaudoti bet kuria iš trijų pasirinkčių reikia atlikti išsamią analizę; jos gali palengvinti privalomų finansinio užtikrinimo priemonių taikymą, tačiau taip pat gali sumažinti veiksmingumą.

5. IŠVADOS IR TOLESNI VEIKSMAI

Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę procesas baigtas 2010 m. liepos 1 d. Iš turimos informacijos ***dar negalima daryti konkrečių išvadų, kiek Direktyva veiksmingai padeda ištaisyti aplinkai padarytą žalą***. Tai, kad trejus metus buvo vėluojama įgyvendinti Direktyvą, reiškia, kad dar mažai įgyta praktinės jos įgyvendinimo patirties. Valdžios institucijos dažnai nebuvo laiku parengusios Direktyvą atitinkančių taisyklių. Subjektai dažnai nežinojo apie konkrečius teisinius įpareigojimus. Draudimo įmonės ir kitos finansinį užtikrinimą teikiančios institucijos buvo nepakankamai susipažinusios su reikalavimais, kuriuos jų produktai turi atitikti pagal Direktyvą.

---

[19] Ispanijos privalomo finansinio užtikrinimo sistema netaikoma subjektams, kurių apskaičiuota galima žala aplinkai yra mažesnė nei 300 000 EUR (arba nuo 300 000 EUR iki 2 mln. EUR, kai subjektai įgyvendina EMAS/ISO 14001). Tai reikštų, kad privalomo finansinio užtikrinimo sistema galbūt nebūtų taikoma daugeliui subjektų ir todėl būtų lengviau ją įgyvendinti, tačiau turėtų būti išnagrinėta galima visos III priede įrašytos veiklos žala aplinkai.

[20] Taip yra Ispanijoje (žr. pirmiau) ir Čekijoje.

Šiai ataskaitai rengti skirtų tyrimų rezultatai ir įgyvendinant Direktyvą įgyta patirtis rodo, kad ***Direktyvos įgyvendinimui ir veiksmingumui gerinti*** galima imtis įvairių priemonių:

(1) Skatinti ***informacijos mainus ir*** pagrindinių suinteresuotųjų šalių (subjektų, kompetentingų institucijų, finansinio užtikrinimo paslaugų teikėjų, draudimo įmonių asociacijų, vyriausybių ekspertų, NVO ir Komisijos) tarpusavio ***bendravimą.***

(2) Draudimo įmonių asociacijos, finansinio užtikrinimo paslaugų teikėjų asociacijos ir už Direktyvos įgyvendinimą atsakingos kompetentingos institucijos turėtų ir toliau aktyviai ***informuoti atskirus subjektus ir finansinių garantijų teikėjus*** rengdamos informavimo kampanijas.

(3) Kurti tolesnes Direktyvos taikymo ***aiškinimo gaires***, visų pirma galimas Direktyvos II priedo taikymo ***ES gaires***. Pagrindines apibrėžtis ir sąvokas (pvz., žala aplinkai, didelė žala, pirminė būklė), kurios skiriasi nacionaliniu mastu įgyvendinant Direktyvą, aptars vyriausybių ekspertų grupė atsakomybės už aplinkos apsaugą klausimais; jas reikės paaiškinti ir vienodai taikyti.

(4) Valstybėms narėms rekomenduojama registruoti su Direktyva susijusius atvejus arba sukurti jų ***registrus***[21]. Taip bus galima išsiaiškinti, kaip geriausiai taikyti Direktyvą ir padėti su Direktyva susijusioms suinteresuotosioms šalims. Tai taip pat padės valstybėms narėms įgyvendinti ataskaitų teikimo įpareigojimus pagal Direktyvos 18 straipsnio 1 dalį ir remiantis realiais atvejais spręsti apie Direktyvos veiksmingumą.

Nepaisant finansų krizės, yra įrodymų, kad su Direktyva susijusio draudimo rinka ES plečiasi ir kad atsiranda vis daugiau įvairių produktų. Tikimasi, kad dėl didesnio teisinio aiškumo[22] kompetentingos institucijos ir subjektai, nagrinėdami su šia Direktyva susijusius žalos aplinkai atvejus, galės lengviau numatyti ir užtikrinti teisiškai aiškų Direktyvoje nustatytų kriterijų taikymą.

Kadangi trūksta praktinės Direktyvos įgyvendinimo patirties, Komisija daro išvadą, kad ***šiuo metu nėra pakankamo pagrindo įdiegti suderintą privalomo finansinio užtikrinimo sistemą***. Prieš padarant patikimas išvadas reikės toliau stebėti pokyčius valstybėse narėse, kurios pasirinko galimybę taikyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemą, įskaitant laipsnišką metodą, ir valstybėse narėse, kurios netaiko privalomo finansinio užtikrinimo sistemos. Komisija taip pat aktyviai stebės dabartinius pokyčius, tokius kaip naftos išsiliejimas Meksikos įlankoje, kurie galėtų pateisinti iniciatyvą toje srityje.

Komisija galbūt dar iki ***Direktyvos persvarstymo, kurį planuojama atlikti 2014 m.,*** iš naujo išnagrinės galimybę taikyti privalomo finansinio užtikrinimo sistemą, atsižvelgdama ir į savo ataskaitą pagal Direktyvos 18 straipsnio 2 dalį. Be to, šioje ataskaitoje nustatyta ***nemažai kitų klausimų***, kuriems reikia nedelsiant skirti daugiau dėmesio. Atsižvelgiant į bendrą Direktyvos persvarstymą, numatytą 2013–2014 m., nedelsiant bus pradėta nuolat vertinti, ar galima anksčiau nustatyti šias atitinkamas priemones:

- **Direktyvos taikymo sritis**. Nors Direktyva apima konkrečią žalą aplinkai, daugiausia sausumos teritorijose, ji nepakankamai apima jūrų aplinką. Kalbant apie žalą vandeniui, į Direktyvos taikymo sritį patenka pakrančių vandenys bei teritoriniai jūrų vandenys (taikant

---

21 Komisijai žinomos valstybių narių šios srities pastangos; kai kurios valstybės narės įtraukė nuostatas perkeldamos Direktyvą į nacionalinę teisę.

22 Žr., pavyzdžiui, du Europos Teisingumo Teismo prejudicinius sprendimus Italijos *Rada de Augusta* bylose C-378/08 ir sujungtose bylose C-379/08 ir C-380/08, kuriuose Teismas išaiškino su principu „teršėjas moka“ ir su kompetentingų institucijų pareigomis, pvz., priežastinės sąsajos nustatymu, taisomųjų priemonių nustatymu ir pakeitimu, atsakingų šalių nustatymu ir kt., susijusius klausimus.

Vandens pagrindų direktyvą), taip pat saugomos jūrų gyvūnų bei augalų rūšys ir *Natura 2000* teritorijos, priklausančios valstybių narių jurisdikcijai (įskaitant ir išskirtinę ekonominę zoną bei šelfą, kai jų esama), tačiau nėra užtikrinama, kad būtų visiškai ištaisyta žala jūrų aplinkai. Todėl dabartinės Direktyvos nuostatos nevisiškai apima žalą jūrų aplinkai, padaromą dėl naftos išsiliejimo vykdant naftos gavybos veiklą.

- **Skirtingos nacionalinės Direktyvos perkėlimo taisyklės** gali kelti sunkumų, pvz., finansinio užtikrinimo paslaugų teikėjams, nes jie turi keisti bendruosius produktus, kad šie atitiktų kiekvienos valstybės narės, kuriai jie teikiami, reikalavimus. Privalomą suderintą ES finansinio užtikrinimo sistemą pagal Direktyvą būtų galima taikyti sėkmingiau, jei mažiau skirtųsi įvairios nacionalinės įgyvendinimo nuostatos.
- Nevienodas **leidimu ir pažangiausiais metodais grindžiamų apsigynimo priemonių** taikymas valstybėse narėse.
- Nevienodas Direktyvos taikymo srities išplėtimas siekiant įtraukti ***žalą*** nacionaliniais įstatymais **saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms**.
- **Faktinių viršutinių finansinių ribų**, taikomų nustatytoms finansinio užtikrinimo priemonėms, **pakankamumas** atsižvelgiant į galimas didelio masto avarijas. Esamų finansinio užtikrinimo priemonių galimybes užtikrinti atsakomybę įvykus dideliems įvykiams reikia įvertinti kartu su taikomomis viršutinėmis finansinėmis ribomis ir įvairių rūšių priemonių, pvz., fondų, draudimo, garantijų ir t. t., potencialu. Tokiomis aplinkybėmis persvarstant Direktyvą bus siekiama rasti veiksmingiausius būdus, kaip užtikrinti pakankamus finansinius išteklius įvykus dideliems įvykiams, už kuriuos atsakingų šalių finansiniai pajėgumai vidutiniai arba netgi maži.