EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.10.2010
KOM(2010) 581 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

1. INDLEDNING

Denne rapport er udarbejdet i henhold til **artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF** om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader[1] (i det følgende benævnt "miljøansvarsdirektivet" eller blot "direktivet"). I rapporten vurderes det, ***hvorvidt direktivet er effektivt, når det gælder faktisk afhjælpning af miljøskader***, og om der er ***adgang til finansiel sikkerhedsstillelse til en rimelig pris*** for de aktiviteter, der er omfattet af bilag III, samt ***hvilke betingelser der gælder herfor***.

Miljøansvarsdirektivets nye begreber

Det væsentligste formål med miljøansvarsdirektivet er at forebygge og udbedre miljøskader. "***Miljøskade***" defineres som skade på ***beskyttede arter og naturtyper*** (naturen), skade på **vandmiljøet** og skade på **jorden**. Ansvaret for skader ligger i princippet hos den "***operatør***", som udøver erhvervsmæssige aktiviteter. Operatører, der udøver visse farlige aktiviteter som anført i miljøansvarsdirektivets bilag III, har objektivt ansvar (ansvar uden culpa) for de miljøskader, de måtte forvolde. Operatører, der udøver andre erhvervsmæssige aktiviteter, har culpaansvar for eventuelle skader på naturen. Operatørernes ansvar kan lempes som følge af visse generelle ansvarsfrihedsgrunde (f.eks. force majeure, væbnet konflikt og tredjemands indgreb) og som følge af specifikke ansvarsfrihedsgrunde, der indføres i forbindelse med direktivets gennemførelse i national ret (f.eks. ansvarsfrihed på grundlag af en tilladelse og ansvarsfrihed på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det pågældende tidspunkt).

Operatørerne skal træffe ***forebyggende foranstaltninger***, hvis der er overhængende fare for, at der sker skade på miljøet. De har ligeledes pligt til at ***afhjælpe miljøskader***, når disse er sket, og bære de dermed forbundne omkostninger (jf. "***forureneren betaler***"-princippet). I specifikke tilfælde, hvor operatøren ikke træffer disse foranstaltninger eller ikke kan identificeres, eller hvor han har påberåbt sig ansvarsfrihed, kan den ansvarlige myndighed træde til og træffe de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger.

[1] EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56.

For det første vil det blive undersøgt, hvordan **direktivet er gennemført og implementeret** i national ret, og hvordan det anvendes i praksis[2,3]. Kommissionen har arbejdet sammen med de nationale regeringers ekspertgrupper med ansvar for miljøansvarsdirektivet om gennemførelsen og implementeringen af direktivet i medlemsstaterne. Den har ligeledes konsulteret erhvervslivet og leverandører af finansiel sikkerhed, dvs. forsikringsselskaber og -mæglere, banker og finansieringsinstitutter såvel som ikke-statslige organisationer.

For det andet ses der nærmere på spørgsmålet om **finansiel sikkerhedsstillelse**. I dette øjemed er der foretaget en analyse af høringssvarene fra finanssektoren, og der er foretaget en vurdering af mulighederne for finansiel sikkerhedsstillelse på grundlag af oplysninger fra forsikrings- og genforsikringsbranchen om, hvilke forsikringsprodukter der findes med henblik på miljøansvarsdirektivet, og hvilken miljøansvarsdækning der findes på EU-markedet. Der er ligeledes taget hensyn til de rapporter om miljøansvarsdirektivet, som er udarbejdet af Confederation of European Insurers (CEA)[4], og til operatørernes og forsikringsbranchens reaktioner på direktivet[5]. Følgende tre aspekter blev navnlig behandlet: anvendelsen af den trinvise løsningsmodel, som giver medlemsstaterne mulighed for gradvis at indføre krav om finansiel sikkerhedsstillelse, idet man begynder med de mest risikobetonede aktiviteter og operatører og skade på jord og vand; fastsættelsen af maksimumsbeløb for den finansielle sikkerhedsstillelse og udelukkelse af lavrisiko-aktiviteter.

2. ER MILJØANSVARSDIREKTIVET EFFEKTIVT, NÅR DET GÆLDER AFHJÆLPNING AF MILJØSKADER?

For at kunne vurdere, hvorvidt miljøansvarsdirektivet har den tilsigtede virkning med hensyn til afhjælpning af miljøskader, blev der foretaget en undersøgelse af direktivets gennemførelse og praktiske implementering i de nationale lovgivninger.

2.1 Gennemførelsesprocessen

Direktivet trådte i kraft den 30. april 2004. Kun fire medlemsstater[6] nåede at gennemføre direktivet til tiden, dvs. den 30. april 2007. **Gennemførelsen af direktivet fortsatte derefter i langsomt tempo** - så langsomt, at Kommissionen var nødt til at indlede

---

2 "Financial Security in Environmental Liability Directive" (*finansiel sikkerhedsstillelse i forbindelse med miljøansvarsdirektivet*) - Endelig rapport fra august 2008. Findes på: 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" (*undersøgelse af implementeringen og virkningen af miljøansvarsdirektivet og dermed forbundne spørgsmål om finansiel sikkerhedsstillelse*) - Endelig rapport fra november 2009. Findes på: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf

4 "Navigating the Environmental Liability Directive: A practical guide for insurance underwriters and claims handlers" (2009) (*en praktisk vejledning for forsikringsselskaber og assurandører*); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (2008); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (2007). Disse rapporter findes på: http://www.cea.eu.

5 "Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel" (2009) (se fodnote 15) (*undersøgelse af miljøspørgsmål ved hjælp af Det Europæiske Virksomhedspanel*; Rapport udarbejdet af Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group: "Survey of industrial companies", 2010 (*undersøgelse af industrivirksomheder*). Se også FERMA's rapport fra 2010: "Survey on Environmental Liability Directive Report" (*undersøgelse vedrørende miljøansvarsdirektivet*).

6 Italien, Litauen, Letland og Ungarn.

traktatbrudsprocedure mod 23 medlemsstater. I løbet af denne procedure blev antallet af lande, der ikke havde gennemført direktivet, bragt ned, men Kommissionen var ikke desto mindre nødt til at anlægge sag mod en række medlemsstater ved Domstolen, hvilket resulterede i domsafsigelser mod syv medlemsstater i 2008 og 2009[7].

Den forsinkede gennemførelse skyldes navnlig følgende faktorer:

1) ***De eksisterende retlige rammer*** – de medlemsstater, der allerede havde indført avanceret miljøansvarslovgivning, skulle passe de nye regler ind i deres gældende lovgivning.

2) ***Vanskelige tekniske krav***, som var nye for de fleste medlemsstater, f.eks. kravet om økonomisk vurdering af miljøskader, kravene vedrørende de forskellige typer afhjælpende foranstaltninger og skade på beskyttede arter og naturtyper.

3) ***Miljøansvarsdirektivets udformning som rammelovgivning*** – dette betyder, at medlemsstaterne har fået overladt vide skønsbeføjelser med hensyn til, hvilke bestemmelser de vil indføre. Flere aspekter kunne der først træffes beslutning om under selve gennemførelsen. Dette førte til forsinkelser, fordi spørgsmålene først skulle drøftes på nationalt plan.

2.2 Implementeringsaspekter

Da der er tale om et rammedirektiv, har det resulteret i ***meget forskellige*** gennemførelsesbestemmelser på flere nøgleområder:

- Miljøansvarsdirektivets artikel 2, stk. 3, giver f.eks. medlemsstaterne ***mulighed for at udvide definitionen af "beskyttede arter og naturtyper"*** til at omfatte andre arter end dem, der er anført i EU's fugledirektiv[8] og habitatdirektiv[9]. Fjorten medlemsstater, nemlig Østrig, Belgien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Portugal, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige, har benyttet sig af denne mulighed og har inkluderet arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til nationale eller regionale beskyttelsesordninger i en del af eller hele deres jurisdiktion.

- Alle medlemsstaterne bortset fra én har desuden besluttet at udvide definitionen af nøglebegrebet "***operatør***", idet Estland, Finland, Ungarn, Litauen, Polen og Sverige har vedtaget en særlig bred definition af dette begreb.

- Ifølge miljøansvarsdirektivet kan medlemsstaterne desuden vælge, om de vil indføre regler om ansvarsfrihedsgrunde, enten på grundlag af en tilladelse ("***permit defence***") eller på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det pågældende tidspunkt ("***state of the art defence***"), som operatørerne kan påberåbe sig. Knap halvdelen af medlemsstaterne har indført begge former for ansvarsfrihedsgrunde, nemlig Belgien (på regionalt plan), Cypern, Tjekkiet, Estland (undtagen for GMO'er), Grækenland, Italien, Letland (undtagen for GMO'er), Malta, Portugal, Slovakiet, Spanien og Det Forenede Kongerige (undtagen for GMO'er i Skotland og Wales). Igen har knap halvdelen af medlemsstaterne besluttet ikke at gøre brug af denne mulighed, og her er der tale om Østrig, Belgien (på føderalt plan), Bulgarien, Tyskland, Ungarn, Irland, Nederlandene (kan først gøres gældende, når

---

7 Frankrig, Finland, Slovenien, Luxembourg, Grækenland, Østrig og Det Forenede Kongerige.

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7).

9 Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

årsagerne er undersøgt), Polen, Rumænien og Slovenien. Danmark, Finland og Litauen har besluttet at indføre ansvarsfrihed på grundlag af en tilladelse, men ikke ansvarsfrihed på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det pågældende tidspunkt, mens det modsatte gjorde sig gældende for Frankrig. Sverige valgte en mellemløsning, som gør det muligt at tage både tilladelser og den videnskabelige og tekniske viden på det pågældende tidspunkt i betragtning som formildende omstændigheder i beslutningsprocessen.

- Hvad angår de aktiviteter, der er omfattet af objektivt ansvar, er der flere medlemsstater (Bulgarien, Frankrig, Letland, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Det Forenede Kongerige), der har besluttet, at ***spredning af slam fra rensningsanlæg ikke skal betragtes som en affaldshåndteringsoperation***. En række medlemsstater, nemlig Belgien, Danmark, Finland, Grækenland, Ungarn, Letland, Litauen, Nederlandene og Sverige, har derimod inkluderet andre aktiviteter, der ikke er anført i bilag III, i ***det objektive ansvar***.

- Når det gælder reglerne om tilfælde med ***flere skadevoldere***, har de fleste medlemsstater valgt en ordning med solidarisk hæftelse, mens ganske få medlemsstater, nemlig Danmark, Finland, Frankrig, Slovakiet og Slovenien, har valgt en ordning med forholdsmæssig fordeling af ansvaret.

- Endelig er det i henhold til miljøansvarsdirektivet op til medlemsstaterne selv at beslutte, om de vil indføre en ordning med ***obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse*** på nationalt plan. Otte medlemsstater, nemlig Bulgarien, Portugal, Spanien, Grækenland, Ungarn, Slovakiet, Tjekkiet og Rumænien, har indført regler om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse, som træder i kraft på forskellige datoer indtil 2014. Disse ordninger er afhængige af, at der foretages en risikovurdering af de relevante sektorer og operatører, og at der indføres nationale gennemførelsesbestemmelser om spørgsmål som maksimumsbeløb, fritagelser osv. I alle de tre medlemsstater (Portugal, Spanien og Grækenland), hvor sådanne obligatoriske ordninger med finansiel sikkerhedsstillelse skulle være trådt i kraft senest i 2010, er de dog blevet forsinket, fordi de nødvendige gennemførelsesbestemmelser endnu ikke er på plads. De resterende medlemsstater anvender fakultative ordninger.

2.3 Begrænset implementering af miljøansvarsdirektivet

Den langsomme gennemførelse af direktivet betyder, at de ansvarlige myndigheder kun har behandlet et mindre antal sager. Kommissionen har med støtte fra netværket af de nationale regeringseksperter på miljøansvarsområdet[10] udpeget 16 sager, som blev behandlet i henhold til miljøansvarsdirektivet i begyndelsen af 2010. Kommissionen skønner, at der kan være tale om ca. 50 sager på EU-niveau.

- Den største hindring for at undersøge, hvorvidt miljøansvarsdirektivet er effektivt, er den kendsgerning, at der ikke foreligger særlig mange oplysninger om disse sager. Følgende kan dog konstateres:

- De fleste sager vedrører skade på ***vand*** og ***jord***, mens der kun er ganske få, der vedrører beskyttede arter og naturtyper. Dette er dog ikke ens for alle medlemsstater.

[10] Medlemsstaterne har ikke haft pligt til at indsende oplysninger til Kommissionen til denne rapport. De nationale eksperter fra ca. halvdelen af medlemsstaterne har dog indsendt oplysninger på frivillig basis, og disse blev ekstrapoleret for at få et løst skøn over antallet af sager henhørende under miljøansvarsdirektivet.

- I de fleste tilfælde var der straks blevet truffet foranstaltninger til ***primær afhjælpning*** (fjernelse og erstatning af jord og rensning af vand) med det formål at føre de skadede ressourcer tilbage til deres hidtidige tilstand. Ingen af de sager, der er indberettet, indeholdt oplysninger om de to andre former for afhjælpende foranstaltninger, dvs. henholdsvis ***supplerende*** og ***kompenserende afhjælpning***.
- De samlede udgifter til afhjælpende foranstaltninger beløber sig (i de tilfælde, hvor det er oplyst) til mellem 12 000 og 250 000 EUR.
- Der er væsentlig forskel på, hvor lang tid det har taget for de pågældende naturressourcer at retablere sig, idet retableringstiden ifølge oplysningerne om de enkelte sager varierer fra en uge til tre år.
- De aktiviteter, der var tale om, er næsten alle omfattet af listen i direktivets bilag III, dvs. hovedsagelig henhørende under IPPC-direktivet[11], eller der var tale om affaldshåndteringsoperationer og fremstilling, anvendelse og oplagring af farlige stoffer, præparater og lignende produkter.

Afhjælpning af miljøskader i henhold til miljøansvarsdirektivet
Miljøskader kan afhjælpes på forskellige måder afhængigt af, hvilken type skade der er tale om:

- Er der tale om skade på jord, kræves det ifølge direktivet, at jorden dekontamineres, således at den ikke længere udgør nogen betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt.

- Er der tale om skade på jord eller beskyttede arter og naturtyper, har direktivet til formål at sikre, at miljøet føres tilbage til den tilstand, det var i, før skaden indtraf. Afhjælpning af miljøskader på vandmiljøet eller beskyttede arter og naturtyper sker ved, at miljøet føres tilbage til sin hidtidige tilstand ved hjælp af ***primære***, ***supplerende*** eller ***kompenserende*** afhjælpning. De skadede naturressourcer eller forringede udnyttelsesmuligheder skal genoprettes, genskabes eller erstattes med lignende eller tilsvarende naturressourcer eller udnyttelsesmuligheder, enten på det sted, hvor miljøskaden er sket, eller om nødvendigt på en anden lokalitet. Miljøansvarsdirektivets bilag II indeholder definitioner på de forskellige former for afhjælpende foranstaltninger, som træffes i tilfælde af skader på vandmiljøet eller beskyttede arter og naturtyper, såvel som oplysninger om de foranstaltninger, der skal tages hensyn til for at kunne afhjælpe de pågældende skader. De afhjælpende foranstaltninger skal enten iværksættes på det sted, hvor skaden er sket, eller ved, at der skabes lignende ressourcer på en anden lokalitet i nærheden.

Det ***vanskeligste spørgsmål*** ifølge de ansvarlige myndigheder var de komplekse tekniske krav, der er forbundet med ***den økonomiske vurdering*** af skadede ressourcer/forringede udnyttelsesmuligheder og de forskellige ***foranstaltninger til udbedring af miljøskader***. Manglen på bindende grænseværdier for nøglebegreber som "***betydelig skade***" har ligeledes voldt problemer. Medlemsstaterne er dog begyndt at udarbejde retningslinjer og arbejder på at samle erfaringer om disse spørgsmål (jf. punkt 3).

At der er rejst så relativt ***få miljøansvarssager*** kan skyldes operatørernes manglende ***kendskab*** til direktivets bestemmelser. Det kan også være et udtryk for, at miljøansvarsdirektivet allerede nu har en vis ***forebyggende virkning***. De manglende erfaringer kan desuden skyldes den kendsgerning, at nogle medlemsstater har beholdt deres ***gældende***

[11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24 af 29.1.2008, s. 8).

regler om udbedring af skader på jord og vandmiljøet, som er strengere end dem, der er fastsat i miljøansvarsdirektivet. Endelig kan det være, at de ***ansvarsfrihedsgrunde***, der er fastsat i miljøansvarsdirektivet, herunder insolvens og manglende identifikation af de ansvarlige operatører, har resulteret i færre miljøskadesager.

Der foreligger således ***ikke tilstrækkelige oplysninger til, at det er muligt at drage pålidelige konklusioner om, hvorvidt miljøansvarsdirektivet er effektivt med hensyn til faktisk afhjælpning af miljøskader***. Denne rapport har imidlertid bidraget til at gøre de berørte parter mere bevidste om disse spørgsmål og til at øge udvekslingen af oplysninger mellem dem. Den vil ligeledes være en hjælp for medlemsstaterne, når de skal udarbejde deres egne rapporter, som skal forelægges for Kommissionen senest i april 2013.

3. HVORDAN FUNGERER MILJØANSVARSDIREKTIVET I PRAKSIS I DE ENKELTE MEDLEMSSTATER

Der er forskel på, ***hvor parate medlemsstaterne var til at håndtere miljøskader*** i henhold til direktivet. Nogle medlemsstater er allerede langt fremme, når det gælder retningslinjer om tekniske og økonomiske vurderinger (Belgien, Danmark, Frankrig, Ungarn, Nederlandene, Spanien og Det Forenede Kongerige), procedurer og manualer om risikovurdering (Spanien, Portugal og Italien) og lovgivningsmæssige retningslinjer (Spanien, Ungarn, Tjekkiet, Letland og Polen). Der findes desuden specialiserede ordninger for finansiel sikkerhedsstillelse, som f.eks. forsikringspuljerne i Frankrig, Spanien og Italien, der tilbyder hensigtsmæssige forsikringsprodukter til dækning af miljøskader.

Kommissionen har med henblik på gennemførelsen af bilag II sponsoreret undersøgelser[12] af de metoder for økonomisk vurdering, der kan komme i betragtning. REMEDE har udarbejdet en praktisk vejledning med metoder til skønsmæssig beregning af udgifterne til afhjælpende foranstaltninger og konkrete eksempler, der kan anvendes som forlæg.

Til trods for de bestræbelser, der er gjort for at øge kendskabet til miljøansvarsdirektivet[13], har ***erhvervslivet*** generelt og navnlig de ***industrisektorer***, hvor der er større risiko for, at der opstår skader henhørende under miljøansvarsdirektivet (dvs. de operatører, der er opført i bilag III), ***generelt intet kendskab til miljøansvarsdirektivets bestemmelser***. Dette gælder navnlig for små og mellemstore virksomheder (smv). Af de samtaler, der blev ført med operatører i andet halvår af 2009[14], fremgår det, at de fleste endnu ikke havde tilpasset deres forsikringspolicer, således at de dækker det udvidede ansvar i henhold til miljøansvarsdirektivet, mens andre end ikke vidste, at direktivet var trådt i kraft. Dette kan skyldes den forsinkede gennemførelse af direktivet og den deraf følgende retsusikkerhed og den begrænsede indsats, der er gjort for at oplyse om direktivet. Disse resultater bekræftes af en undersøgelse, som Kommissionen foretog i 2009 ved hjælp af Det Europæiske Virksomhedspanel[15]. Ifølge langt de fleste operatører og erhvervssammenslutninger herskede der stor usikkerhed om deres ansvar i henhold til miljøansvarsdirektivet, og der blev kun gjort begrænset brug af finansielle instrumenter til dækning af deres miljøansvar i henhold til direktivet.

---

12 De konkrete eksempler, der er udarbejdet inden for rammerne af REMEDE-projektet, og den praktiske vejledning findes på: http://www.envliability.eu.

13 F.eks. den endelige udgave af hvidbogen om miljøansvarsdirektivet: "EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation" (*miljøansvarsdirektivet: praktiske forslag med henblik på god gennemførelse*), udarbejdet af Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Der findes flere oplysninger om undersøgelsen i fodnote 3.

15 Resultaterne findes på: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

De operatører, der kendte til deres miljøerstatningsansvar, har generelt valgt at dække risikoen gennem en blanding af forskellige miljøforsikringsprodukter, som f.eks. ***generel ansvarsforsikring***, ***miljøskadeforsikring*** eller andre selvstændige forsikringsprodukter. Operatørerne gør langt mindre brug af andre former for finansiel sikkerhedsstillelse, f.eks. intern forsikring ("captives"), bankgarantier og andre garantier og lån.

Det påpeges i en rapport fra erhvervslivet[16], at der er behov for at undersøge alle de muligheder for finansiel sikkerhedsstillelse, der findes, og det foreslås, at medlemsstaterne gør en indsats for at forbedre deres miljøansvarsordninger. Der anmodes ligeledes om klarere og mere præcise regler om udbedring af miljøskader.

Forsikringsbranchen har reageret positivt på indførelsen af miljøansvarsdirektivet. Der er gjort et stort stykke arbejde for at klarlægge, hvilke konsekvenser miljøansvarsdirektivet har for forsikringsbranchen, og resultaterne er blevet bredt publiceret[17]. Forsikringsbranchen har gradvis udviklet miljøforsikringsprodukter, enten som specifikke selvstændige produkter eller som supplement til de eksisterende forsikringsprodukter. Der arbejdes på aspekterne omkring den praktiske gennemførelse, som f.eks. underwriting og behandling af erstatningskrav, og der er ved at blive etableret en database med praktiske eksempler, således at der kan udveksles erfaringer. Det er dog på dette tidlige stadium endnu usikkert, om det med de eksisterende produkter er muligt at håndtere miljøskadeserstatninger. Ifølge forsikringsbranchen[18] har den nylige økonomiske krise ligeledes betydet, at branchen midlertidigt har haft mindre kapacitet til at dække miljøansvar.

Det kan konkluderes, at ***gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet var langsom***, og at ***metoderne til implementering af direktivet var vidt forskellige*** fra medlemsstat til medlemsstat. Disse forskelligheder forsinkede udviklingen af finansielle sikkerhedsprodukter på nationalt plan. Selvom de vidt forskellige implementeringsmetoder meget vel kan gøre direktivet mindre effektivt, er det yderst vanskeligt at sige nøjagtigt hvordan.

4. FINANSIEL SIKKERHED MED HENBLIK PÅ MILJØANSVARSDIREKTIVET

4.1. Udvikling af finansielle sikkerhedsprodukter

I direktivets artikel 14, stk. 1, opfordres medlemsstaterne til at anspore til udviklingen af instrumenter og markeder for finansiel sikkerhed. Medlemsstaterne har dog begrænset deres indsats til drøftelser med forsikringsselskaber og/eller deres branchesammenslutninger. De nationale markeder for miljøforsikring blev de fleste steder udviklet på initiativ af forsikringsselskaberne, selv i de medlemsstater, hvor der var indført ***obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse***.

4.1.1 Finansielle sikkerhedsprodukter med henblik på miljøansvarsdirektivet

Den foretrukne metode til dækning af miljøansvar har vist sig at være forsikring, fulgt af bankgarantier (Østrig, Belgien, Cypern, Tjekkiet, Nederlandene, Polen, Spanien og Det Forenede Kongerige) og andre markedsbaserede instrumenter (MBI'er), som f.eks. fonde,

---

16 Undersøgelse foretaget af Ad-Hoc Industry Group, jf. fodnote 5. Findes på: www.NRDonline.com.

17 De relevante publikationer findes på det websted, som er oprettet af Confederation of European Insurers (CEA) på følgende adresse: www.cea.eu.

18 Workshop om implementeringen af miljøansvarsdirektivet og dermed forbundne spørgsmål om finansiel sikkerhedsstillelse, afholdt den 10. juli 2009. Rapporten fra workshoppen kan findes på følgende adresse: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

garantier osv. (Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Polen og Spanien). Der findes allerede forsikringspuljer i Spanien, Frankrig og Italien.

En væsentlig del af det miljøansvar, der følger af miljøansvarsdirektivet, kan dækkes ved hjælp af traditionelle ansvarsforsikringer eller miljøskadeforsikringer. Forsikrings- og genforsikringsselskaberne tilbyder nu supplementer til de eksisterende ansvarsforsikringer eller miljøskadeforsikringer og nye specialiserede enkeltstående forsikringsprodukter. Da miljøansvarsdirektivet blev vedtaget i 2004, fremgik det af diverse rapporter, at der praktisk taget ikke fandtes nogen forsikringsprodukter til dækning af risici, hvis økonomiske konsekvenser ikke kunne forudses fuldt ud. Siden da er der kommet hensigtsmæssige produkter på markedet. Det er dog stadig vanskeligt at opnå forsikringsdækning af skader, der er opstået på grund af GMO'er. I Spanien, hvor kravet om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse også gælder for GMO'er, er der indført en særlig bestemmelse, som betyder, at eventuelle skader og tab behandles i henhold til regler om civilretligt erstatningsansvar og ikke i henhold til miljøansvarsdirektivet.

Det er vanskeligt at vurdere, om forsikrings- og genforsikringsbranchen på nuværende tidspunkt har tilstrækkelig kapacitet til at dække det ansvar, der følger af miljøansvarsdirektivet, effektivt. Forsikringsbranchens kapacitet til at dække ansvar efter miljøansvarsdirektivet udvikles konstant i takt med, at efterspørgslen efter produkter stiger. Der kan også opnås større dækningskapacitet ved hjælp af ikke-forsikringsmæssige finansielle instrumenter til dækning af miljørisici.

4.1.2 Andre former for finansiel sikkerhedsstillelse

Der er generelt fokus på forsikringsprodukter som middel til at dække det ansvar, der følger af miljøansvarsdirektivet, selvom der findes en række andre muligheder. Der er indhøstet betydelige erfaringer med anvendelsen af andre ikke-forsikringsmæssige instrumenter (bankgarantier og andre garantier, fonde og intern forsikring osv.) i forbindelse med andre miljøbestemmelser, herunder lovgivningen om affaldshåndtering. Disse instrumenter kræver kun begrænset tilpasning for at kunne anvendes til dækning af ansvaret i henhold til miljøansvarsdirektivet. Det skal bemærkes, at visse alternative instrumenter egner sig bedre til store virksomheder, der udøver mange forskellige aktiviteter, end små og mellemstore virksomheder.

Hvor egnet et finansielt instrument er, afhænger af, hvor effektivt det dækker udgifterne til afhjælpning, om det er tilgængeligt for operatørerne, og om det bidrager effektivt til at forebygge forurening. Tilsyneladende opfylder ingen af de eksisterende instrumenter alle tre krav, hverken når det gælder miljøansvaret efter direktivet eller de berørte sektorer, så valget af instrument vil være forskelligt fra operatør til operatør.

4.1.3 De finansielle sikkerhedsprodukter – begrænsninger og mangler

De eksisterende forsikringsprodukter har visse begrænsninger, nemlig at de ikke dækker gradvis miljøskade og visse former for afhjælpende foranstaltninger, som f.eks. kompenserende afhjælpning. Disse begrænsninger skyldes manglende oplysninger om de hændelser, der hører ind under miljøansvarsdirektivet, og den kendsgerning, at det er umuligt at kvantificere potentielle tab. Efterhånden som der indhøstes erfaringer, vil disse spørgsmål gradvis blive løst.

4.2. Er der behov for en harmoniseret ordning med obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse?

Kommissionen skal undersøge, om der er behov for harmoniserede regler om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse på EU-plan. Eftersom gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet har resulteret i forskellige implementeringsbestemmelser, og de medlemsstater, der har valgt at indføre obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse, endnu ikke har fået deres ordninger på plads, er det svært at vurdere, om denne model fungerer. Derfor er det - også i betragtning af, at der hele tiden kommer nye finansielle sikkerhedsprodukter på markedet - efter Kommissionens mening for tidligt at fremsætte forslag om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse på EU-plan.

4.3. Spørgsmål vedrørende finansiel sikkerhedsstillelse

Der er ikke fastsat nogen alment accepterede definitioner af de tre aspekter, som Kommissionen skal behandle i sin rapport, dvs. gradvis indførelse af finansiel sikkerhedsstillelse, fastsættelse af maksimumsbeløb for den finansielle sikkerhedsstillelse og udelukkelse af lavrisiko-aktiviteter. Kommissionen har gennemgået de mulige løsninger på disse spørgsmål i samarbejde med medlemsstaternes eksperter og de berørte parter. Resultaterne af evalueringen af de gældende ordninger peger i retning af, at der i forbindelse med ordninger med obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse bør anvendes en form for gradvis fremgangsmåde, idet lavrisiko-aktiviteter udelukkes, og der fastsættes maksimumsbeløb for den finansielle sikkerhedsstillelse, således at sådanne ordninger lettere kan gennemføres.

4.3.1 Den gradvise fremgangsmåde

Med gradvis fremgangsmåde menes der gradvis indførelse af finansiel sikkerhedsstillelse for de forskellige risikotyper, erhvervssektorer eller de typer ansvar, der dækkes. Medlemsstaterne går forskelligt til værks, når det gælder den gradvise fremgangsmåde, idet nogle har begrænset den obligatoriske finansielle sikkerhedsstillelse til at omfatte ***bilag III-aktiviteter***, som kræver tilladelse, godkendelse eller registrering, mens det i andre medlemsstater kun er ***nogle bilag III-aktiviteter***, der er omfattet af en obligatorisk ordning, idet der begyndes med de mest risikofyldte aktiviteter (for Ungarns vedkommende er der kun tale om IPPC-anlæg).

4.3.2 Maksimumsbeløb for den finansielle sikkerhedsstillelse

Ingen finansiel sikkerhedsordning yder ubegrænset dækning, uanset om der er tale om forsikringer, bankgarantier eller trustfonde. Derfor gælder der ***maksimumsbeløb for både frivillige og obligatoriske ordninger***. Der kunne fastsættes maksimumsbeløb, som skal gælde i tilfælde, hvor risikoen – i betragtning af lokaliteten og størrelsen og arten af den pågældende aktivitet – for, at der sker en skade, som overstiger dette maksimumsbeløb, anses for at være lav. Spanien har fastsat øvre grænser (op til 5 mio. EUR) for den ansvarsdækning, som deres operatører har behov for. I andre lande fastsættes disse lofter efter aftale mellem forsikringsselskaberne og operatørerne. Forsikringsselskaberne kan også fastsætte en øvre grænse for, hvor stort et ansvar de ønsker at dække, og derefter ikke blot fastsætte lofter over de præmier, der skal betales, men også over de udgifter, deres forsikringer dækker. De førstnævnte lofter anvendes ved fastsættelsen af den maksimale forsikringsdækning. I praksis er der også fastsat lofter over de beløb, der skal betales tilbage i henhold til miljøforsikringspolicerne, som i øjeblikket ligger mellem 1 og 30 mio. EUR.

4.3.3 Udelukkelse af lavrisiko-aktiviteter

Det kunne på grundlag af en risikovurdering af de potentielle miljøskader som følge af bilag III-aktiviteter[19] være en mulighed at fritage lavrisiko-aktiviteter for kravet om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse. I forbindelse med obligatoriske ordninger defineres lavrisiko-aktiviteter som aktiviteter, der udøves af virksomheder, der benytter miljøstyringssystemer, som f.eks. EMAS eller ISO[20]. Det kan diskuteres, om dette er hensigtsmæssigt, eftersom der er andre faktorer, der måske spiller en større rolle ved bestemmelsen af en operatørs miljørisiko, f.eks. spørgsmålet om, hvilken aktivitet der er tale om, og hvor den udøves. Ifølge de berørte parter kan det være kontroversielt at fritage operatører for kravet om finansiel sikkerhedsstillelse på grundlag af, at de aktiviteter, de udøver, anses for at være lavrisiko-aktiviteter, eftersom disse aktiviteter i realiteten stadig kan forårsage betydelig miljøskade.

4.3.4. Konklusioner og aspekter, der skal tages højde for i forbindelse med finansiel sikkerhedsstillelse

En undersøgelse af, om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse kan gennemføres, hvilke virkninger en sådan ordning vil få, og om den er effektiv, kunne give et mere detaljeret billede af, hvordan sådanne ordninger kan gennemføres uden at reducere og svække miljøansvarsdækningen i væsentlig grad. Medlemsstaterne benytter sig allerede af mange af de muligheder, der findes, f.eks. den gradvise fremgangsmåde, fastsættelsen af maksimumsbeløb for den finansielle sikkerhedsstillelse og udelukkelse af lavrisiko-aktiviteter.

Enhver obligatorisk ordning vil nødvendigvis omfatte en form for gradvis fremgangsmåde, hvilket ikke gælder for de to andre muligheder. Alle tre muligheder kræver en grundig analyse. De kan lette gennemførelsen af en obligatorisk ordning, men kan også gøre den mindre effektiv.

5. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Gennemførelsen af miljøansvarsdirektivet blev afsluttet den 1. juli 2010. Det er ***ikke muligt ud fra de foreliggende oplysninger at drage konkrete konklusioner om, hvorvidt direktivet er effektivt, når det gælder afhjælpning af miljøskader***. Eftersom direktivets gennemførelse i de nationale lovgivninger blev forsinket med tre år, har medlemsstaterne kun nået at gøre begrænsede erfaringer med den praktiske implementering. De nationale myndigheder har i mange tilfælde ikke indført de regler, der kræves i henhold til miljøansvarsdirektivet, til tiden. Operatørerne har ligeledes i mange tilfælde ikke haft kendskab til de særlige retlige forpligtelser, der følger af direktivet. Forsikringsselskaberne og de andre institutioner, der tilbyder finansiel sikkerhedsstillelse, har ikke haft tilstrækkeligt kendskab til de krav, som deres produkter skulle opfylde for at være i overensstemmelse med miljøansvarsdirektivet.

Af de undersøgelser, der er foretaget med henblik på denne rapport, og de erfaringer, der er gjort med implementeringen af direktivet, fremgår det, at der kan træffes flere foranstaltninger, ***som kan gøre implementeringen af direktivet mere effektiv***.

---

[19] Spaniens lovfæstede krav om finansiel sikkerhedsstillelse omfatter ikke operatører, hvis aktiviteter indebærer en risiko for miljøskade på under 300 000 EUR (eller - hvis operatørerne benytter EMAS eller ISO 14001 - fra 300 000 EUR til 2 mio. EUR) . Dette fritager potentielt et stort antal operatører fra det lovfæstede krav om finansiel sikkerhedsstillelse, hvilket gør det lettere at gennemføre ordningen. Det er dog nødvendigt at analysere den potentielle miljøskade som følge af bilag III-aktiviteter.

[20] Dette gælder for Spanien (jf. ovenfor) og Tjekkiet.

1) Der bør gøres en indsats for at fremme ***udvekslingen af oplysninger og kommunikationen*** mellem de vigtigste berørte parter, dvs. operatørerne og de ansvarlige myndigheder samt leverandører af finansiel sikkerhed, industrisammenslutninger, regeringseksperter, ngo'er og Kommissionen.

2) Industrisammenslutningerne, sammenslutningerne af leverandører af finansiel sikkerhed og de ansvarlige myndigheder, som implementerer direktivet, bør fortsat bestræbe sig på at ***øge kendskabet til direktivet hos de enkelte operatører og leverandører af finansiel sikkerhed***.

3) Der bør udarbejdes yderligere ***vejledning med henblik på fortolkningen*** og anvendelsen af direktivet, evt. navnlig ***vejledning på EU-plan*** om direktivets bilag II. Nøgledefinitioner og –begreber, f.eks. "miljøskade", "betydelig skade" og "hidtidig tilstand", som er gennemført meget forskelligt i medlemsstaterne, vil blive drøftet i gruppen af regeringseksperter på miljøområdet og bør præciseres og anvendes ens.

4) Medlemsstaterne rådes til at ***registrere*** sager henhørende under miljøansvarsdirektivet[21]. Dermed vil det være muligt at samle erfaringer om, hvordan direktivet anvendes bedst muligt, og yde støtte til de berørte parter. Sådanne registre vil også være en hjælp for medlemsstaterne, når de skal opfylde deres rapporteringsforpligtelser i henhold til miljøansvarsdirektivets artikel 18, stk. 1. Desuden kan det på basis af de konkrete sager bedre vurderes, om direktivet er effektivt.

Til trods for den finansielle krise tyder det på, at EU-markedet for miljøforsikring er i vækst, og at der findes et stigende antal forskellige miljøforsikringsprodukter. Det forventes, at større juridisk klarhed[22] vil betyde, at de ansvarlige myndigheder og operatørerne kan anvende miljøansvarsdirektivets kriterier mere forudsigeligt og retligt sikkert ved behandlingen af skadessager, der hører ind under direktivet.

Som følge af de manglende praktiske erfaringer med anvendelsen af miljøansvarsdirektivet konkluderer Kommissionen, at ***der ikke er tilstrækkelig begrundelse for på nuværende tidspunkt at indføre harmoniserede regler for finansiel sikkerhedsstillelse***. Før der kan drages pålidelige konklusioner om dette spørgsmål, er det nødvendigt at overvåge udviklingen i de medlemsstater, der har valgt at indføre en obligatorisk ordning med finansiel sikkerhedsstillelse (inklusive den gradvise fremgangsmåde), såvel som i de øvrige medlemsstater. Kommissionen har også til hensigt aktivt at overvåge den seneste udvikling, herunder olieudslippet i Den Mexicanske Golf, som meget vel kan vise sig at være begrundelsen for et initiativ på dette område.

Kommissionen vil formentlig tage spørgsmålet om obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse op igen endnu inden den ***gennemgang af direktivet der er planlagt i 2014*** i forbindelse med den rapport, som Kommissionen skal forelægge i henhold til direktivets artikel 18, stk. 2. I forbindelse med nærværende rapport er der desuden rejst en ***række andre og mere presserende spørgsmål***. Med henblik på den generelle gennemgang af miljøansvarsdirektivet

---

[21] Kommissionen er bekendt med medlemsstaternes indsats på dette område, idet nogle har inkluderet krav herom i deres gennemførelsesbestemmelser.

[22] Se f.eks. Domstolens to præjudicielle afgørelser i de italienske sager *Rada de Augusta* C-378/08 og de forenede sager C-379/08 og C-380/08, hvor Domstolen præciserede spørgsmål vedrørende princippet om, at forureneren betaler, og de ansvarlige myndigheders forpligtelser, herunder bestemmelse af årsagssammenhæng, fastsættelse og ændring af afhjælpende foranstaltninger, identifikation af de ansvarlige parter osv.

i 2013/2014 vil der straks blive iværksat en fortløbende vurdering af følgende foranstaltninger, som eventuelt kan træffes tidligere:

- **Direktivets anvendelsesområde**: Selvom miljøansvarsdirektivet dækker specifikke miljøskader, hovedsagelig på land, dækker det ikke havmiljøet tilstrækkeligt. Miljøansvarsdirektivet dækker "skade på vandmiljøet", når der er tale om kyst- og territorialfarvandet (i henhold til vandrammedirektivet) og beskyttede marine arter samt Natura 2000-lokaliteter inden for medlemsstaternes jurisdiktion, hvilket omfatter den eksklusive økonomiske zone og kontinentalsoklen. Dermed sikres der ikke fuldstændig afhjælpning af skader på havmiljøet. Miljøansvarsdirektivets bestemmelser dækker således ikke fuldt ud skader på havmiljøet, der skyldes olieudslip som følge af olieboringer.
- Medlemsstaternes **forskellige gennemførelsesbestemmelser** skaber potentielt vanskeligheder for leverandører af finansiel sikkerhed, som skal tilpasse generiske produkter til kravene i de enkelte medlemsstater, hvor de anvendes. Det ville være lettere at gennemføre en obligatorisk EU-ordning med harmoniserede regler for finansiel sikkerhedsstillelse i overensstemmelse med miljøansvarsdirektivet, hvis medlemsstaternes gennemførelsesbestemmelser lå tættere op ad hinanden.
- Medlemsstaterne anvender de to typer **ansvarsfrihedsgrunde** (på grundlag af en tilladelse og på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det pågældende tidspunkt) forskelligt.
- Medlemsstaterne anvender definitionen af **skade på beskyttede arter og naturtyper** forskelligt, idet nogle har udvidet definitionen til at omfatte arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til deres nationale lovgivning.
- Det er ligeledes spørgsmålet, om **de finansielle lofter**, der på nuværende tidspunkt gælder for de eksisterende instrumenter for finansiel sikkerhedsstillelse, er **tilstrækkelige** set i lyset af risikoen for omfattende ulykker. Det bør i forbindelse med de gældende finansielle lofter ligeledes undersøges, om de eksisterende instrumenter for finansiel sikkerhedsstillelse kan dække meget omfattende ulykker, og der bør ses nærmere på, hvilket potentiale de forskellige typer instrumenter, som f.eks. fonde, forsikringer, garantier osv., har. Det vil i forbindelse med gennemgangen af direktivet blive undersøgt, hvordan der bedst kan sikres tilstrækkelige finansielle midler i tilfælde af store ulykker forårsaget af parter med ringe eller næsten ingen finansiel kapacitet.