EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.10.2010
KOM(2010) 581 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 14 artiklan 2 kohdan nojalla

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 14 artiklan 2 kohdan nojalla

1. JOHDANTO

Tämä kertomus on laadittu ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun **direktiivin 2004/35/EY**[1] **(jäljempänä ympäristövastuudirektiivi) 14 artiklan 2 kohdan nojalla.** Kertomuksessa arvioidaan ***direktiivin tehokkuutta ympäristövahinkojen todellisen korjaamisen osalta*** sekä ***rahavakuuksien saatavuutta kohtuullisin kustannuksin sekä vakuuksien ehtoja*** direktiivin liitteessä III lueteltujen toimintojen osalta.

Ympäristövastuudirektiivin uudet piirteet

Ympäristövastuudirektiivin tärkein tavoite on **'ympäristövahinkojen'** ehkäiseminen ja korjaaminen. Ympäristövahingolla tarkoitetaan ***suojeltaville lajeille ja luontotyypeille (luonnolle)***, ***vesille*** tai ***maaperälle*** aiheutuvaa vahinkoa. Vastuullinen osapuoli on periaatteessa ***'toiminnanharjoittaja'***, joka harjoittaa ammatillista toimintaa. Ympäristövastuudirektiivin liitteessä III lueteltuja tiettyjä vaarallisia toimintoja harjoittavat toiminnanharjoittajat ovat ankarassa vastuussa (tuottamuksesta riippumatta) ympäristövahingoista. Muita ammatillisia toimintoja harjoittavat toiminnanharjoittajat puolestaan ovat vastuussa aiheuttamistaan luontovahingoista (tuottamuksellinen vastuu). Toiminnanharjoittajat voivat vapautua vastuusta tiettyjen direktiivissä säädettyjen poikkeusten tai perusteiden (kuten ylivoimainen este, aseellinen konflikti, kolmannen osapuolen väliintulo) nojalla tai kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä säädettyjen vastuustavapautumisperusteiden (esimerkiksi lupaehtojen noudattaminen tai parhaan tekniikan tason ylläpitäminen) nojalla.

Toiminnanharjoittajien on toteutettava ***ehkäiseviä toimia***, jos on olemassa ympäristövahinkojen välitön uhka. Toiminnanharjoittajilla on myös velvollisuus ***korjata tapahtuneet ympäristövahingot*** ja vastata korjaamiskustannuksista (***'saastuttaja maksaa'-periaate)***. Sellaisissa erikoistapauksissa, joissa toiminnanharjoittajat eivät toimi edellä mainitulla tavalla, heitä ei voi yksilöidä tai he vetoavat poikkeuksiin tai muihin vastuustavapautumisperusteisiin, voi toimivaltainen viranomainen toteuttaa tarvittavat ehkäisevät tai korjaavat toimet.

[1] EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan ensinnäkin direktiivin **saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä** ja täytäntöönpanoa, jotta voidaan analysoida, miten sitä sovelletaan käytännössä[2,3]. Komissio työskenteli jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa työryhmässä, jossa käsiteltiin direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja kansallista täytäntöönpanoa Lisäksi kuultiin yrityksiä ja rahavakuuksien tarjoajia, kuten vakuutusyhtiöitä, välittäjiä, pankkeja ja rahoituslaitoksia, sekä kansalaisjärjestöjä.

Lisäksi kertomuksessa tarkastellaan **rahavakuuksia.** Tässä tarkoituksessa analysoitiin rahoitussektorin vastauksia ja arvioitiin rahavakuuksien vaihtoehtoja niiden tietojen perusteella, joita vakuutus- ja jälleenvakuutusala antoi käytettävissä olevista ympäristövastuudirektiiviin soveltuvista vakuutustuotteista ja vakuutusten kattavuudesta EU:n markkinoilla. Lisäksi otettiin huomioon CEA:n[4] (Confederation of European Insurers) direktiivistä laatimat raportit ja tiedot siitä, miten toiminnanharjoittajat ja teollisuus suhtautuvat direktiiviin[5]. Kertomuksessa käsitellään erityisesti kolmea näkökohtaa: vaiheittainen lähestymistapa, joka mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot ottavat pakollisen rahavakuuden vaiheittain käyttöön ensin riskialttiimpien toimintojen ja toiminnanharjoittajien sekä maaperälle ja vesille aiheutuvien vahinkojen osalta; rahavakuuksien enimmäismäärät sekä vähäriskisten toimintojen jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle.

2. DIREKTIIVIN TEHOKKUUS YMPÄRISTÖVAHINKOJEN KORJAAMISESSA

Ympäristövastuudirektiivin tehokkuutta ympäristövahinkojen korjaamisessa arvioitiin tutkimalla direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanoa.

2.1 Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Direktiivi tuli voimaan 30. huhtikuuta 2004. Ainoastaan neljä jäsenvaltiota[6] saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräaikaan 30. huhtikuuta 2007 mennessä. **Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä** oli hidasta myös määräajan jälkeen. Tästä syystä komission oli käynnistettävä rikkomusmenettely 23 jäsenvaltiota vastaan. Tämän menettelyn aikana säännöksiä rikkoneiden maiden määrä väheni, mutta komission oli silti haastettava useita maita Euroopan unionin tuomioistuimeen, joka antoi tuomionsa seitsemän jäsenvaltion osalta vuosina 2008 ja 2009.[7]

---

2 Financial Security in Environmental Liability Directive. Final Report August 2008. Saatavilla internetissä osoitteessa: 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. Final Report November 2009. Saatavilla internetissä osoitteessa: 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); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (2008); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (2007). Saatavilla internetissä osoitteessa: http://www.cea.eu.

5 Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (2009) (see footnote 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report. Survey of industrial companies, 2010. Also FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report, 2010.

6 Italia, Latvia, Liettua ja Unkari.

7 Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Ranska, Slovenia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Viivästymisen yleisimmät syyt olivat:

(1) ***Voimassa olevat oikeudelliset kehykset –*** niiden jäsenvaltioiden, joilla oli jo kehittyneet vastuusäännöt ympäristöasioissa, täytyi sovittaa uusi lainsäädäntö näihin olemassa oleviin oikeudellisiin kehyksiin.

(2) ***Haastavat tekniset vaatimukset***, kuten tarve arvioida ympäristövahinkojen rahallinen määrä, korjaavien toimien eri tyypit, suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vahingot, olivat useimmille jäsenvaltioille uusia näkökohtia.

(3) ***Ympäristövastuudirektiivin puitedirektiivin omainen luonne***, joka jättää jäsenvaltioille laajalti harkintavaltaa päättää vaihtoehdoista kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä. Tämä aiheutti viivästyksiä, koska vaihtoehdoista oli keskusteltava kansallisella tasolla.

2.2 Täytäntöönpanon näkökohdat

Direktiivin puitedirektiivin omaisesta luonteesta johtuen useat keskeiset täytäntöönpanosäännökset olivat ***hyvin erilaisia*** eri jäsenvaltioissa.

- ***Mahdollisuus laajentaa direktiivissä säädettyä soveltamisalaa 'suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen' osalta*** lintudirektiivin[8] ja luontodirektiivin[9] nojalla (ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 3 kohta). Neljätoista jäsenvaltiota päätti toimia näin ja sisällytti lainsäädäntöön kansallisten tai alueellisten suojeluohjelmien nojalla suojellut lajit ja luontotyypit koko lainkäyttöalueellaan tai osassa sitä (Belgia, Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ruotsi, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

- Myös toisen keskeisen määritelmän eli ***'toiminnanharjoittajan'*** määritelmää laajennettiin kaikissa jäsenvaltioissa yhtä lukuun ottamatta. Liettuassa, Puolassa, Suomessa, Ruotsissa, Unkarissa ja Virossa tämän määritelmän soveltamisala on erityisen laaja.

- Ympäristövastuudirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää vastuustavapautumisen perusteista (***lupaehtojen noudattaminen*** tai ***parhaan tekniikan tason ylläpitäminen***), joihin toiminnanharjoittaja voi vedota. Alle puolet jäsenvaltioista päätti sallia molempien perusteiden käytön: Belgia (alueellisella tasolla), Espanja, Italia, Kreikka, Kypros, Latvia (ei GMO:t), Malta, Portugali, Slovakia, Tšekki, Viro (ei GMO:t) ja Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlannissa ja Walesissa ei GMO:t). Vastaavasti alle puolet jäsenvaltioista päätti olla hyödyntämättä niitä: Belgia (liittovaltion tasolla), Alankomaat (sovelletaan vasta syytarkistuksen jälkeen), Bulgaria, Irlanti, Itävalta, Puola, Romania, Saksa, Slovenia ja Unkari. Liettua, Suomi ja Tanska päättivät sallia lupaehtojen noudattamiseen vetoamisen, mutta eivät parhaan tekniikan tason ylläpitämiseen vetoamista. Ranska puolestaan toimi juuri päinvastoin. Ruotsi päätös oli tältä väliltä, koska se salli, että molemmat perusteet ovat päätöksenteossa lieventäviä tekijöitä.

---

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7).

[9] Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).

- Ankaran vastuun soveltamisalaan kuuluvien toimintojen soveltamisalan osalta useat jäsenvaltiot jättivät jätehuoltotoimintoihin kuuluvan ***puhdistamolietteen levittämisen säännösten ulkopuolelle*** (Bulgaria, Latvia, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Slovakia, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta). Useat jäsenvaltiot sisällyttivät ***ankaran vastuun soveltamisalaan*** sellaisia toimintoja, joita ei ole lueteltu direktiivin liitteessä III (Alankomaat, Belgia, Kreikka, Latvia, Liettua, Ruotsi, Suomi, Tanska ja Unkari).

- ***Usean aiheuttajan vahinkoihin*** liittyvien sääntöjen osalta useimmat jäsenvaltiot valitsivat yhteisvastuullisuuden ja vain muutamat suhteellisen vastuun (Ranska, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Tanska,).

- Ympäristövastuudirektiivi antaa lopuksi jäsenvaltiolle vapauden päättää, ottavatko ne kansallisella tasolla käyttöön ***pakollisen rahavakuuden***. Kahdeksan jäsenvaltiota on ottanut pakollisen rahavakuuden käyttöön ja sen soveltaminen alkaa eri aikoina vuoteen 2014 mennessä. Nämä jäsenvaltiot ovat: Bulgaria, Espanja, Kreikka, Portugali, Romania, Slovakia, Tšekki ja Unkari. Nämä järjestelmät edellyttävät asiaankuuluvien alojen ja toiminnanharjoittajien riskiarviointia. Niiden soveltaminen riippuu myös erilaisista kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä, jotka koskevat esimerkiksi enimmäismääriä ja poikkeuksia. Pakollisen rahavakuuden soveltamisen aloittamista on siirretty myöhemmäksi kaikissa niistä kolmesta jäsenvaltiosta (Espanja, Kreikka ja Portugali), joissa sen soveltamisen piti alkaa vuoden 2010 aikana, koska olennaisia säännöksiä ei ole vielä annettu. Muut jäsenvaltiot soveltavat vapaaehtoista rahavakuutta.

2.3 Ympäristövastuudirektiivin rajoitettu täytäntöönpano

Direktiivin hidas saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on aiheuttanut sen, että toimivaltaiset viranomaiset ovat joutuneet käsittelemään useita tapauksia. Komissio ja jäsenvaltioiden ympäristövastuuasiantuntijoiden verkosto[10] totesivat, että vuoden 2010 alussa ympäristövastuudirektiivin nojalla oli käsittelyssä 16 tapausta, ja arvioivat lisäksi, että direktiivin nojalla käsiteltävien tapausten kokonaismäärä EU:n alueella on nyt noin 50.

Ympäristövastuudirektiivin tehokkuuden tutkimisen suurin este on se, että näistä tapauksista ei tiedetä paljoakaan. Voidaan kuitenkin todeta seuraavaa:

- useimmat tapaukset liittyvät ***vesille*** ja ***maaperälle*** aiheutuneisiin vahinkoihin ja vain rajallinen määrä suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuneisiin vahinkoihin; tämä ei koske yhtäläisesti kaikkia jäsenvaltioita;

- useimmissa tapauksissa toteutettiin välittömästi ***ensisijaisia korjaavia toimia*** (maa-aineksen poisto ja maaperän korvaaminen sekä vesien puhdistaminen; näiden toimien tavoitteena on alueen perustilan palauttaminen). Yhteenkään raportoituun tapaukseen ei kuitenkaan sisältynyt tietoja kahdesta muusta korjaavien toimien tyypistä (***täydentävät*** korjaustoimet ja ***korvaavat*** korjaustoimet);

- tiedossa olevat korjaavien toimien kokonaiskustannukset ovat tapausta kohden 12 000 – 250 000 euroa;

---

[10] Jäsenvaltioilla ei ollut velvoitetta toimittaa komissiolle tietoja tätä kertomusta varten. Jäsenvaltioiden asiantuntijat toimittavat tiedot vapaaehtoisesti (noin puolet jäsenvaltioista). Tiedot ekstrapoloitiin, jotta saataisiin varovaisia arvioita ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluvista tapauksista.

- ympäristön palautumisaika vaihtelee merkittävästi ja se vaihteli raportoiduissa tapauksissa viikosta kolmeen vuoteen;

- kyseessä olleet toiminnot olivat lähes pelkästään ympäristövastuudirektiivin liitteessä III lueteltuja toimintoja, jotka kuuluvat pääasiassa IPPC-direktiivin[11] soveltamisalaan, sekä jätehuoltotoimintoja ja vaarallisten aineiden, valmisteiden ja niihin liittyvien tuotteiden valmistukseen, käyttöön ja varastointiin liittyviä toimintoja.

Ympäristövahinkojen korjaaminen ympäristövastuudirektiivin nojalla
Ympäristövahinkoja voidaan korjata eri tavoin vahingon laadusta riippuen:

- maaperälle aiheutuvien vahinkojen osalta direktiivi edellyttää, että kyseessä oleva maaperä puhdistetaan, kunnes se ei enää aiheuta vakavaa riskiä tai kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveydelle;

- vesille tai suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen osalta direktiivin tavoitteena on saattaa ympäristö takaisin siihen tilaan, joka vallitsi ennen vahingon sattumista. Ympäristövahingot korjataan vesille taikka suojeltaville lajeille tai luontotyypeille aiheutuneiden vahinkojen osalta palauttamalla ympäristö perustilaan ***ensisijaisin, täydentävin*** ja ***korvaavin*** toimin. Vahingoittuneet luonnonvarat tai heikentyneet palvelut on ennallistettava tai korvattava identtisillä tai vastaavilla luonnonvaroilla tai palveluilla joko vahinkopaikassa tai tarpeen mukaan vaihtoehtoisessa paikassa. Direktiivin liitteessä II määritellään vesille ja luonnolle aiheutuvien vahinkojen korjaamisen käytettävät toimenpidetyypit. Mainitussa liitteessä on myös tietoa toimenpiteistä, jotka on otettava huomioon vahingon korjaamiseksi. Korjaustoimet on toteutettava vahingoittuneella alueella tai luomalla vastaavia varoja läheisille alueille.

Toimivaltaisten virkamiesten mielestä ***vaikeimmat kysymykset*** liittyivät vahingoittuneiden luonnonvarojen tai palvelujen ***taloudellista arviointia*** koskeviin monimutkaisiin teknisiin vaatimuksiin sekä keskeisiin määritelmiin, kuten ***'merkittävän vahingon'*** määritelmään, liittyvien sitovien raja-arvojen puuttumiseen. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin aloittaneet suuntaviivojen laatimisen ja kasvattavat näitä kysymyksiä koskevaa tietopohjaansa (katso luku 3).

Ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tapausten suhteellisen vähäinen määrä saattaa johtua myös toiminnanharjoittajien rajallisista ***tiedoista.*** Mutta syynä saattaa olla myös direktiivin ***ehkäisevä vaikutus***. Tapausten vähäisyys saattaa johtua myös siitä, että tietyt jäsenvaltiot pitivät maaperän tai vesien korjaamista koskevat ***lakinsa voimassa***. Näissä säädettiin usein tiukemmista toimenpiteistä kuin ympäristövastuudirektiivissä. Ympäristövastuudirektiivin ***poikkeukset ja vastuustavapautumisperusteet***, kuten maksukyvyttömyys ja se, että vastuullista toiminnanharjoittajaa ei voida yksilöidä, ovat saattaneet vähentää direktiivin nojalla käsiteltävien tapausten määrää.

Näin ollen ***direktiivin tehokkuudesta ympäristövahinkojen todellisessa korjaamisessa ei ole riittävästi tietoja, jotta asiasta voitaisiin tehdä luotettavia päätelmiä.*** Tällä kertomuksella on kuitenkin lisätty sidosryhmien tietämystä asiasta ja parannettu sidosryhmien välistä tiedonkulkua. Kertomuksesta on myös apua, kun jäsenvaltiot valmistelevat omia kertomuksiaan, jotka on toimitettava komissiolle huhtikuussa 2013.

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8).

3. KANSALLISTEN YMPÄRISTÖVASTUUJÄRJESTELMIEN TOIMINTA

Jäsenvaltioiden valmius käsitellä ympäristövahinkoja vaihtelee. Joissakin maissa tilanne on varsin edistyksellinen, koska niillä on käytössä teknisiä ja taloudellisia suuntaviivoja (Alankomaat, Belgia, Espanja Ranska, Tanska, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta), riskinarviointiohjeita (Espanja, Italia ja Portugali) sekä oikeudellisia ohjeita (Espanja, Latvia, Puola, Tšekki ja Unkari). Erikoistuneet rahavakuusjärjestelmät (kuten vakuutuspoolit Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa) tarjoavat asianmukaisia ympäristövastuudirektiivin mukaisia vakuutustuotteita.

Ympäristövastuudirektiivin liitteen II täytäntöönpanon helpottamiseksi komissio on tukenut taloudellista arviointia koskevien menetelmien tutkimusta[12]. REMEDE-hankkeessa kehitettiin keinoja, joihin sisältyy menetelmiä korjaamiskustannusten arvioimiseksi, sekä laadittiin tapaustutkimuksia esimerkeiksi.

Tietämyksen lisäämistä koskevista pyrkimyksistä[13] huolimatta ***yritykset*** ja erityisesti ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluville vahingoille riskialttiimmat ***teollisuuden alat*** (liitteen III toiminnanharjoittajat) ***eivät ole yleisesti tietoisia ympäristövastuudirektiivin säännöksistä***. Näin on tilanne erityisesti pk-yrityksissä. Vuoden 2009 jälkimmäisellä puoliskolla järjestetyt toiminnanharjoittajien haastattelut[14] osoittivat, että suurin osa toiminnanharjoittajista ei ollut vielä mukauttanut vakuutuspolitiikkojaan sisällyttämään ympäristövastuudirektiivin mukaisia laajempia vastuita. Eräät eivät olleet edes tietoisia siitä, että säädös on tullut voimaan. Tämä saattaa johtua kansallisten täytäntöönpanotoimien viivästyksistä, mikä on aiheuttanut oikeudellista epävarmuutta, sekä rajoitetuista tiedotustoimista. Näitä tuloksia on täydennetty tutkimuksella, jonka European Business Test Panel[15] toteutti komission toimeksiannosta vuonna 2009. Suurin osa toiminnanharjoittajista ja elinkeinoelämän järjestöistä ilmoitti, että niiden tiedot ympäristövastuudirektiivin mukaisista vastuista ovat epävarmat ja että direktiivin mukaisten vastuiden vakuudeksi käytetään rahoitusvälineitä vain rajallisesti.

Ne toiminnanharjoittajat, jotka ovat tiedostaneet ympäristövastuunsa, kattavat riskinsä usein ympäristövakuutusten yhdistelmällä, kuten yleisillä vastuuvakuutuksilla tai ympäristön arvoalentumisvakuutuksilla taikka muilla yksittäisillä vakuutustuotteilla. Toiminnanharjoittajat käyttivät muita rahavakuuksia, kuten omavakuutuksia (captive-yhtiöiden vakuutukset), pankkitakauksia, maksusitoumuksia tai rahastoja.

Yritysten[16] laatimassa raportissa korostettiin tarvetta tutkia kaikkia käytetävissä olevia rahavakuusvaihtoehtoja ja ehdotettiin, että jäsenvaltiot parantaisivat voimassa olevia kansallisia ympäristövastuujärjestelmiään. Siinä pyydettiin selventämään ja tarkentamaan ympäristövahinkojen ennallistamista koskevia sääntöjä.

---

12 REMEDE-hankkeen tapaustutkimukset ja keinovalikoima ovat saatavilla osoitteessa: http://www.envliability.eu.

13 Ks. esimerkiksi ”EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation”, jonka on laatinut Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group.

14 Lisätietoja alaviitteessä 3 mainitussa tutkimuksessa.

15 Tulokset löytyvät verkosta osoitteesta: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Ad-hoc teollisuusryhmän selvitys (alaviite 5) saatavilla osoitteessa: www.NRDonline.com.

Vakuutusala suhtautui positiivisesti ympäristövastuudirektiiviin. Ympäristövastuudirektiivin merkitystä vakuutussektorille on tutkittu ja tutkimustulokset on levitetty laajalle[17]. Vakuutusala on vähitellen kehittänyt direktiivin mukaisia ympäristövastuutuotteita, joko yksittäisiä ratkaisuja tai nykyisiin vastuutuotteisiin liitettäviä tuotteita. Parhaillaan tehdään työtä käytännön täytäntöönpanokysymysten, kuten vakuutettavuuden ja korvauskäsitelyjen, parissa. Lisäksi kehitetään tapaustutkimusten tietokantaa, jonka avulla voidaan jakaa kokemuksia. Tässä varhaisessa vaiheessa on kuitenkin vielä epävarmaa, soveltuvatko nykyiset tuotteet ympäristövastuudirektiivin nojalla käsiteltäviin tapauksiin. Vakuutusala on myös raportoinut[18], että äskettäinen talouskriisi vaikeutti väliaikaisesti sen mahdollisuuksia tarjota ympäristövastuudirektiivin mukaisia vakuutuksia.

Lopuksi voidaan todeta, että ***ympäristövastuudirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä oli hidasta*** ja että ***täytäntöönpanomenetelmät*** vaihtelevat laajalti EU:ssa. Tämä vaihtelu hidasti rahavakuusvaihtoehtojen kehittämistä kansallisella tasolla. Vaikka kansallisten täytäntöönpanotoimien laaja vaihtelu voikin haitata direktiivin tehokkuutta, on erittäin vaikeaa todentaa, miten se tarkkaan ottaen tapahtuu.

4. YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVIIN LIITTYVÄT RAHAVAKUUDET

4.1. Rahavakuustuotteiden kehittäminen

Jäsenvaltioiden on direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti edistettävä rahavakuutta koskevien välineiden ja markkinoiden kehittämistä. Jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia varsin rajallisesti ja keskustelleet ainoastaan vakuuttajien ja/tai ammattijärjestöjen kanssa. Useimmissa tapauksissa kansalliset ympäristövastuumarkkinat kehittyivät vakuuttajien aloitteesta, jopa niissä tapauksissa, joissa ***rahavakuus oli pakollinen.***

4.1.1 Ympäristövastuudirektiivin mukaiset rahavakuustuotteet

Vakuutukset ovat osoittautuneet suosituimmiksi välineiksi kattaa ympäristövastuu. Toiseksi suosituimpia ovat pankkitakuut (Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kypros, Puola ja Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja muut markkinapohjaiset välineet, kuten rahastot ja maksusitoumukset (Belgia, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kypros ja Puola). Vakuutuspooleja on perustettu Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa.

Suurin osa ympäristövastuudirektiivistä aiheutuvista vastuista voidaan kattaa perinteisillä vastuuvakuutuksilla tai ympäristön arvonalentumisvakuutuksilla. Jälleenvakuuttajat tarjoavat tällä hetkellä laajennusosia voimassa oleviin vastuuvakuutuksiin tai ympäristön arvonalentumisvakuutuksiin. Lisäksi he tarjoavat erillisiä erityistuotteita. Raporttien mukaan direktiivin hyväksymisajankohtana vuonna 2004 ei ollut olemassa vakuutustuotteita, joilla olisi voinut kattaa riskin, jonka taloudellisia vaikutuksia ei voitu täysin ennustaa. Tällä hetkellä soveltuvia tuotteita on jo EU:n markkinoilla. GMO:iden aiheuttamien vahinkojen kattaminen on kuitenkin edelleen vaikeaa: Espanjassa sovelletaan pakollista rahavakuutta koskevia säännöksiä myös muuntogeenisiin organismeihin. Säännösten mukaan mahdollisista

---

17 Asiaa koskevia julkaisuja on CEA:n (Confederation of European Insurers) verkkosivulla: www.cea.eu.

18 10. heinäkuuta 2009 järjestettiin seminaari ‘Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues’. Seminaarin raportti on saatavilla osoitteessa: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

vahingoista ja tappioista on haettava korvauksia siviilioikeudellisista vastuujärjestelmistä ympäristövastuudirektiivin sijaan.

Tällä hetkellä on vaikeaa arvioida, onko (jälleen)vakuutusalan tämänhetkinen kapasiteetti riittävä kattamaan tehokkaasti ympäristövastuudirektiivin mukaiset vastuut. Vakuutusalan ympäristövastuukapasiteetti kehittyy jatkuvasti tuotteiden kysynnän kasvaessa. Kapasiteettia voidaan myös lisätä vakuutuksiin kuulumattomilla rahavakuusvälineillä.

4.1.2 Muut rahavakuudet

Vakuutustuotteilla pyritään yleisesti kattamaan ympäristövastuudirektiivin mukaiset vastuut, vaikka myös useita muita vaihtoehtoja on olemassa. Muun ympäristölainsäädännön, kuten esimerkiksi jätehuoltoa koskevan lainsäädännön, osalta on saatu merkittävää kokemusta muista kuin vakuutusvälineistä (kuten maksusitoumukset, pankkitakuut, rahastot ja omavakuutukset). Nämä välineet soveltuvat pienillä muutoksilla direktiivin mukaisiin vastuisiin. Olisi huomattava, että tietyt vaihtoehtoiset välineet soveltuvat pk-yrityksiä paremmin suurille toiminnanharjoittajille.

Rahavakuusvälineiden soveltuvuus riippuu niiden tehokkuudesta kun tarkastellaan katettavia korjauskustannuksia, tuotteiden saatavuutta toiminnanharjoittajan näkökulmasta ja niiden kykyä ehkäistä pilaantumista. Mikään käytettävissä olevista välineistä ei näytä täyttävän kaikkia kolmea vaatimusta kaikkien direktiivin mukaisten vastuiden ja kyseessä olevien alojen osalta. Näin ollen välineen valinta vaihteleekin toiminnanharjoittajien kesken.

4.1.3 Rahavakuustuotteiden rajoitukset ja puutteet

Tällä hetkellä saatavilla olevien vakuutustuotteiden rajoituksina ovat vähitellen tapahtuvien ympäristövahinkojen sekä tietyntyyppisten korjaustoimien, kuten korvaavien toimien, jääminen niiden soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä rajoitukset johtuvat direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tapauksia koskevien tietojen puutteista ja siitä, ettei mahdollisia tappioita voida määritellä. Nämä rajoitukset poistuvat vähitellen, kun markkinat saavat lisää kokemusta tältä alalta.

4.2. Tarve yhdenmukaistaa pakollinen rahavakuus

Komission on tutkittava tarvetta yhdenmukaistaa pakollinen rahavakuusjärjestelmä koko EU:n tasolla. Komission on vielä ennenaikaista ehdottaa pakollista rahavakuutta koko EU:n alueelle, kun otetaan huomioon, että ympäristövastuudirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä johti erilaisiin täytäntöönpanosääntöihin. Lisäksi jäsenvaltioilla, jotka aikovat soveltaa pakollista rahavakuutta, ei vielä ole asianmukaisia järjestelmiä käytössään, mistä johtuen pakollisuuteen perustuvaa rahavakuutta ei voida arvioida. On myös huomattava, että markkinoille on tulossa uusia rahavakuustuotteita.

4.3. Rahavakuuskysymysten käsittely

Komission on käsiteltävä kertomuksessaan kolmea kysymystä (vaiheittaista lähestymistapaa, rahavakuuksien enimmäismäärää ja vähäriskisten toimintojen jättämistä soveltamisalan ulkopuolelle), mutta minkään näiden osalta ei ole olemassa yhteisesti sovittuja määritelmiä. Mahdollisia lähestymistapoja näihin kysymyksiin tutkittiin yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Käytössä olevien järjestelmien arvioinnin perusteella täytäntöönpanoa voitaisiin helpottaa, jos kaikissa pakollisen rahavakuuden järjestelmissä

sovellettaisiin vaiheittaista lähestymistapaa, vähäriskiset toiminnot voitaisiin jättää järjestelmän soveltamisalan ulkopuolella ja vahvistettaisiin rahavakuuksien enimmäismäärät.

4.3.1 Vaiheittainen lähestymistapa

Vaiheittaisella lähestymistavalla tarkoitetaan sitä, että eri riskityyppejä ja teollisuuden aloja taikka vastuita koskevat rahavakuudet otetaan vaiheittain käyttöön. Jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä vaiheittaista lähestymistapaa muun muassa siten, että pakollista rahavakuutta sovelletaan vain ***liitteessä III lueteltuihin toimintoihin***, joilta edellytetään lupaa, hyväksyntää tai rekisteröintiä, tai että pakollista rahavakuutta sovelletaan ***joihinkin liitteessä III lueteltuihin*** **toimintoihin** alkaen niistä toiminnoista, joissa riski on suurin (Unkarissa pakollista rahavakuutta sovelletaan vain IPPC-laitoksiin).

4.3.2 Rahavakuuksien enimmäismäärät

Mikään rahavakuus ei ole rajoittamaton missään rahavakuusjärjestelmässä, olipa kyse sitten vakuutuksesta, pankkitakauksesta tai rahastosta. Näin ollen ***enimmäismääriä sovelletaan sekä vapaaehtoisissa että pakollisissa*** rahavakuusjärjestelmissä. Rahavakuuden enimmäismäärä voitaisiin vahvistaa, jos riski siitä, että aiheutuvien vahinkojen arvo ylittäisi enimmäismäärän, on alhainen. Enimmäismäärä riippuu myös toiminnon harjoittamispaikasta, tyypistä ja koosta. Espanjassa toiminnanharjoittajien vastuuvakuutuksen enimmäismäärä on enintään viisi miljoonaa euroa. Muissa maissa vakuutusten antajat ja toiminnanharjoittajat sopivat korvausten enimmäismääristä. Myös vakuutusyhtiöt voivat asettaa korvausten enimmäisrajat kattamiensa vastuiden osalta ja vastaavasti asettaa rajat vakuutusmaksuille mutta myös vakuutustensa kattavuudelle. Vakuutussopimusten enimmäiskattavuutta määriteltäessä sovelletaan aikaisempia enimmäismääriä. Käytännössä ympäristövastuusopimuksissa myös korvauksilla on yläraja. Tällä hetkellä ne vaihtelevat miljoonasta eurosta 30 miljoonaan euroon.

4.3.3 Vähäriskisten toimintojen jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle

Vähäriskiset toiminnat voidaan mahdollisesti jättää pakollista rahavakuutta koskevan järjestelmän ulkopuolelle liitteessä III luetelluista toiminnoista aiheutuvia mahdollisia ympäristövahinkoja koskevan riskiarvioinnin perusteella[19]. Pakollisissa järjestelmissä vähäriskiset toiminnot määritellään toiminnoiksi, joiden osalta yritykset soveltavat ympäristöasioiden hallintajärjestelmiä (EMAS tai ISO)[20]. Tätä voidaan pitää kiistanalaisena, koska useilla muilla tekijöillä, kuten toiminnon luonteella tai laitoksen sijaintipaikalla, voi olla merkittävämpi rooli määritettäessä toiminnanharjoittajan todellisia ympäristöriskejä. Sidosryhmien mukaan toiminnanharjoittajien vapauttaminen sillä perusteella, että niiden toimintoja pidetään vähäriskisenä, saattaa olla ristiriitaista, koska nämä toiminnot voivat silti todellisuudessa aiheuttaa merkittäviä ympäristövahinkoja.

---

19 Espanjassa on pakollisesta rahavakuudesta vapautettu sellaiset toiminnanharjoittajat, joiden aiheuttamien mahdollisten ympäristövahinkojen on arvioitu jäävän alle 300 000 euron (tai olevan 300 000 – 2 000 000 euroa, jos toiminnanharjoittaja soveltaa EMAS/ISO 14001 standardia). Tämä mahdollistaisi sen, että mahdollisesti suuri joukko toiminnanharjoittajia saisi vapautuksen pakollisesta rahavakuudesta, mikä helpottaisi järjestelmän täytäntöönpanoa. Kaikkien liitteessä III luetelluista toiminnoista mahdollisesti aiheutuvien ympäristövahinkojen vaikutukset olisi kuitenkin analysoitava.

20 Tämä koskee Espanjaa (ks. edellä) ja Tšekkiä.

4.3.4. *Johtopäätökset näkökohdista, jotka on otettava huomioon rahavakuuden yhteydessä*

Pakollisen rahavakuuden toteutettavuutta, vaikutuksia ja tehokkuutta koskevassa tutkimuksessa olisi selvitettävä yksityiskohtaisesti, miten tällaisia järjestelmiä olisi sovellettava vähentämättä merkittävästi direktiivin mukaisten vastuiden kattavuuden tehokkuutta. Jäsenvaltiot soveltavat jo useita käytettävissä olevia vaihtoehtoja, kuten vaiheittaista lähestymistapaa, rahavakuuksien enimmäismääriä ja vähäriskisten toimintojen jättämistä järjestelmän ulkopuolelle.

Tietyn tyyppinen vaiheittainen lähestymistapaa on vääjäämättä osa mitä tahansa pakollisen rahavakuuden järjestelmää. Kahden muun vaihtoehdon soveltaminen sen sijaan tullee vaihtelemaan. Näiden vaihtoehtojen soveltaminen edellyttää perusteellista analyysia; niiden avulla voidaan helpottaa pakollista rahavakuutta koskevan järjestelmän soveltamista, mutta ne voivat myös vähentää tehokkuutta.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Ympäristövastuudirektiivin saattaminen osaksi kansallista täytäntöönpanoa päättyi 1. heinäkuuta 2010. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ***ei vielä voida tehdä konkreettisia päätelmiä direktiivin tehokkuudesta ympäristövahinkojen korjaamisessa***. Kolmen vuoden viivästys direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tarkoittaa, että tähän mennessä direktiivin täytäntöönpanosta on saatu vain vähän käytännön kokemuksia. Viranomaiset eivät useissa tapauksissa saaneet ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanosääntöjä voimaan ajoissa. Toiminnanharjoittajat puolestaan olivat usein tietämättömiä erityisistä oikeudellisista velvoitteista. Vakuutusyhtiöt ja muut rahavakuuksia tarjoavat yritykset eivät olleet riittävän tietoisia siitä, mitä vaatimuksia niiden tuotteiden on täytettävä, jotta ne vastaisivat ympäristövastuudirektiivin vaatimuksia.

Tätä kertomusta varten toteutetut tutkimukset ja direktiivin täytäntöönpanosta saadut kokemukset osoittavat, että ***direktiivin täytäntöönpanon ja tehokkuuden parantamiseksi*** voidaan toteuttaa useita toimenpiteitä.

(1) Keskeisten sidosryhmien (toiminnanharjoittajat, toimivaltaiset viranomaiset, rahavakuuksia tarjoavat yritykset, toimialajärjestöt, jäsenvaltioiden asiantuntijat, kansalaisjärjestöt ja komissio) välisen ***tietojenvaihdon ja tiedottamisen edistäminen***.

(2) Toimialajärjestöjen, vakuutusalan järjestöjen ja direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten olisi edelleen ***annettava yksittäisille toiminnanharjoittajille ja rahavakuuksia tarjoaville yrityksille lisätietoja*** tiedotustoimien kautta.

(3) Ympäristövastuudirektiivin soveltamista koskevien ***tulkintaohjeiden laatiminen***, erityisesti ***EU:n tason ohjeet*** liitteen II osalta. Ympäristövastuuta käsittelevässä asiantuntijaryhmässä tullaan käsittelemään keskeisiä määritelmiä ja käsitteitä (ympäristövahinko, merkittävä vahinko, perustila), ja jos kansallisessa täytäntöönpanossa on eri jäsenvaltioiden välillä eroa, määritelmiä olisi selvennettävä ja sovellettava samalla tapaa.

(4) Jäsenvaltioita kehotetaan ***pitämään kirjaa tai laatimaan rekistereitä*** ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluvista tapauksista[21]. Tämä mahdollistaa sen, että direktiivin parhaista soveltamistavoista voidaan ottaa oppia ja että direktiivin sidosryhmille voidaan antaa tukea. Tämä helpottaa myös jäsenvaltioita niiden täyttäessä direktiivin 18 artiklan 1 kohdan mukaisia raportointivelvollisuuksiaan ja mahdollistaa sen, että ympäristövastuudirektiivin tehokkuutta voidaan arvioida todellisten tapausten pohjalta.

Tiedot osoittavat, että talouskriisistä huolimatta ympäristövastuuvakuutusten markkinat kasvavat EU:ssa ja että saatavilla on laajempi valikoima tuotteita. Oikeudellisen selkeyden parantumisen[22] odotetaan johtavan siihen, että toimivaltaiset viranomaiset ja toiminnanharjoittajat soveltavat ympäristövastuudirektiivin perusteita ennustettavammalla tavalla ja että oikeusvarmuus lisääntyy käsiteltäessä vahinkotapauksia tämän direktiivin nojalla.

Koska ympäristövastuudirektiivin soveltamisesta ei ole vielä käytännön kokemusta, komissio katsoo, ***ettei tässä vaiheessa ole riittävästi perusteita ottaa käyttöön pakollista rahavakuutta koskevaa yhdenmukaista järjestelmää.*** Ennen kuin on mahdollista tehdä luotettavia päätelmiä, on kehitystä seurattava edelleen niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat valinneet pakollisen rahavakuuden sekä vaiheittaisen lähestymistavan, sekä niissä jäsenvaltioissa, joissa pakollinen rahavakuus ei ole käytössä. Komissio seuraa aktiivisesti viimeaikaisia tapahtumia, kuten Meksikonlahden öljyvuotoa, joista saatetaan saada perusteita aloitteelle tällä alalla.

Komissio tarkastelee pakollista rahavakuutta uudelleen mahdollisesti jo ennen **vuonna 2014** toteutettavaa **direktiivin uudelleentarkastelua** ja ennen kuin ympäristövastuudirektiivin 18 artiklan 2 kohdan nojalla laaditaan seuraava komission kertomus. Edellä mainitun lisäksi tässä kertomuksessa on yksilöity **useita muita kysymyksiä**, jotka edellyttävät välittömämpää huomiota. Vuosina 2013–2014 tehtävän direktiivin yleisen uudelleentarkastelun osalta käynnistetään viipymättä jatkuva arviointi siitä, voitaisiinko seuraavia toimenpiteitä toteuttaa jo aikaisemmin:

- **direktiivin soveltamisala:** ympäristövastuudirektiivi kattaa ympäristövahingot, joita tapahtuu maalla, mutta meriympäristölle aiheutuvien vahinkojen osalta soveltamisala on vajaa. Ympäristövastuudirektiivin soveltamisala laajenee rannikkovesiin ja aluevesiin vesille aiheutuneiden vahinkojen osalta (vesipolitiikan puitedirektiivin kautta) ja suojeltuihin merieläimiin ja Natura 2000 -alueisiin jäsenvaltion lainkäyttöalueella (laajennettuna tarvittaessa yksinomaisilla talousvyöhykkeillä ja mannerjalustalla), mutta ei ulotu koskemaan meriympäristölle aiheutuvien vahinkojen täysimääräistä korjaamista. Voimassa olevissa ympäristövastuusäännöksissä ei siten täysimääräisesti käsitellä vahinkoja, joita aiheutuu meriympäristölle poraustoimintojen aiheuttamista öljyvuodoista.

---

[21] Komissio on tietoinen jäsenvaltioiden ponnisteluista tässä asiassa ja tietyt jäsenvaltiot ovatkin sisällyttäneet tätä koskevia säännöksiä täytäntöönpanolainsäädäntöönsä.

[22] Ks. esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen kaksi ennakkoratkaisua Italian *Rada de Augusta* -asioissa C-378/08 ja yhdistetyissä asioissa C-379/08 ja C-380/08, joissa tuomioistuin selvensi saastuttaja maksaa -periaatteeseen liittyviä kysymyksiä sekä toimivaltaisen viranomaisen velvollisuuksia, kuten syy-yhteyden selvittämistä, korjaavien toimien määrittämistä ja muuttamista sekä vastuutahojen yksilöintiä.

- **kansallisten täytäntöönpanosääntöjen vaihtelevuus** aiheuttaa mahdollisesti ongelmia esimerkiksi rahavakuuksien tarjoajille, joiden on muunnettava omia tuotteitaan vastaamaan vaatimuksia kussakin niistä jäsenvaltioista, joissa tuotteita on tarjolla. Ympäristövastuudirektiiviin liittyvällä EU:n pakollisella ja yhdenmukaisella rahavakuusjärjestelmällä olisi suuremmat onnistumisen mahdollisuudet, jos jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteiden välillä olisi vähemmän eroavaisuuksia.

- **vastuustavapautumisperusteita** (lupaehtojen noudattaminen, parhaan tekniikan tason ylläpitäminen) sovelletaan jäsenvaltioissa eri tavoin.

- direktiivin soveltamisalaa on laajennettu epätasaisesti kattamaan kansallisessa lainsäädännössä suojelluille **lajeille ja luontotyypeille aiheutuneet vahingot**.

- nykyisten rahavakuustuotteiden **todellisten korvauskattojen riittävyys** mahdollisissa laajoissa onnettomuuksissa. Nykyisten rahavakuusvälineiden mahdollisuudet kattaa massiiviset onnettomuudet on arvioitava sovellettavien korvauskattojen ja mahdollisten muiden välineiden, kuten rahastojen, vakuutusten, takuiden yms. yhteydessä. Tässä yhteydessä uudelleentarkastelussa on tavoitteena löytää tehokkaimmat tavat varmistaa riittävät taloudelliset resurssit suurissa onnettomuuksissa, joissa vastuullisten taloudellinen tilanne on keskinkertainen tai jopa alhainen.