ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.10.2010
COM(2010) 581 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

съгласно член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Този доклад се основава на **член 14, параграф 2 от Директива 2004/35/ЕО** относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети[1] (по-долу „директивата“). В доклада се прави оценка на ***ефективността на директивата от гледна точка на реалното отстраняване на екологичните щети*** и ***достъпността на разумна цена на финансовите обезпечения,*** покриващи дейностите по приложение III, както и съответните свързани с обезпеченията ***условия***.

Нови елементи на Директивата относно екологичната отговорност

Основната цел на Директивата относно екологичната отговорност е предотвратяване и отстраняване на „***екологични щети***“. Това са щети по отношение на ***защитените видове и природните местообитания (природата)***, щети, нанесени на ***водата*** и ***земята (почвата)***. Принципно отговорната страна е „***операторът“***, който извършва трудови дейности. Оператори, извършващи определени опасни дейности, съгласно изброеното в приложение III към Директивата относно екологичната отговорност, носят стриктна (безвиновна) отговорност за нанесени екологични щети. Оператори, които извършват други трудови дейности, носят виновна отговорност за всяка щета, причинена на природата. Операторите могат да се възползват пряко от определени изключения и освобождаване от отговорност (например при *force majeure*, въоръжен конфликт, намеса на трета страна), както и от освобождаването от отговорност, въведено при транспониране (например при притежаване на разрешително или във връзка със съвременното технологично равнище).

При непосредствена заплаха от възникване на екологична щета операторите трябва да предприемат ***превантивни действия***. Също така те са задължени да ***отстранят*** възникналата ***екологична щета*** и да поемат разходите за това (принципът „***замърсителят плаща***“). В определени случаи, когато операторите не отстранят щетите, или те не могат да бъдат идентифицирани, или са прибягнали до освобождаване от отговорност, компетентният орган може да се намеси и да предприеме необходимите мерки за предотвратяване или отстраняване на щетите.

[1] ОВ L 143, 30.4.2004 г., стр. 56.

В доклада на първо място се прави преглед на **транспонирането и прилагането на директивата,** с цел да се проследи нейното прилагане на практика[2],[3]. По въпросите на транспонирането и прилагането на директивата на национално равнище Комисията работеше в сътрудничество с правителствената експертна група за Директивата относно екологичната отговорност. Бяха проведени консултации и с доставчици на финансови обезпечения, т. е. застрахователи, брокери, банки и финансови институции, както и с неправителствени организации.

На второ място, докладът разглежда въпроса за **финансовите обезпечения**. За тази цел беше анализирана реакцията на финансовия сектор и бяха оценени алтернативни варианти за финансово обезпечение въз основа на информацията, предоставена от застрахователи и презастрахователи относно наличието на пазара на ЕС на застрахователни продукти и покритие във връзка с Директивата относно екологичната отговорност. Бяха взети предвид и докладите за Директивата относно екологичната отговорност на Европейската федерация на националните асоциации на застрахователите (CEA)[4], както и информацията за начина, по който операторите и промишлеността приемат директивата[5]. Три от разгледаните аспекти по-конкретно са: прилагане на постепенен подход, позволяващ на държавите-членки да въведат постепенно задължителност на финансовите обезпечения, като започнат от по-високорисковите дейности и оператори и с щетите, нанесени на почвите и водите; определяне на тавани за финансовите гаранции; изключване на дейностите с малък риск.

2. ЕФЕКТИВНОСТ НА ДИРЕКТИВАТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОТСТРАНЯВАНЕТО НА ЕКОЛОГИЧНИТЕ ЩЕТИ

С цел да се разгледа ефективността на Директивата относно екологичната отговорност по отношение на екологичните щети беше направена оценка на транспонирането на директивата в националното законодателство и на нейното прилагане.

---

[2] Финансови гаранции в Директивата относно екологичната отговорност. Окончателен доклад, август 2008 г. На разположение на адрес: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

[3] Проучване на прилагането и ефективността на Директивата относно екологичната отговорност и свързаните с нея въпроси относно финансовите гаранции. Окончателен доклад, ноември 2009 г. На разположение на адрес: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

[4] Navigating the Environmental Liability Directive (Прочит на Директивата относно екологичната отговорност). A practical guide for insurance underwriters and claims handlers (2009) (Практическо ръководство за застрахователите и разглеждащите застрахователни претенции); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (2008) (Директива относно екологичната отговорност. Подобряване на устойчивите решения в областта на застраховането 2008 г.); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (2007) (Бяла книга на CEA относно възможността да се застрахова екологичната отговорност). На разположение на адрес: http://www.cea.eu.

[5] Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (2009) (Бизнес проучване на въпросите, свързани с околната среда, с помощта на Европейската група за допитвания до бизнеса (2009 г.) (вж. бележка 15 под линия); ad-hoc група за щетите, нанесени на природните ресурси, доклад. Survey of industrial companies, 2010 (Преглед на промишлените дружества, 2010 г.) Също и FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report, 2010 (Преглед във връзка с доклада за Директивата относно екологичната отговорност, 2010 г.)

2.1 Процес на транспониране

Директивата влезе в сила на 30 април 2004 г. Само четири държави-членки[6] спазиха срока за транспониране — 30 април 2007 г. **Транспонирането на директивата продължи да бъде бавно** и след това, така че се наложи Комисията да започне процедури за нарушение срещу 23 държави-членки. По време на тази процедура броят на страните, неизпълнили условията, намаля, но Комисията все пак трябваше да постави въпроса с някои от страните пред Съда, който през 2008 г. и 2009 г. излезе със съдебно решение срещу седем държави-членки[7].

Основните причини за закъснялото транспониране бяха следните:

(1) ***Съществуващите правни рамки*** — държавите-членки, които вече имаха по-развита нормативна уредба за отговорността по отношение на околната среда, трябваше да включат новото законодателство във вече съществуващите правни рамки.

(2) ***Трудноизпълнимите технически изисквания***, като например необходимостта от икономическа оценка на щетите, нанесени на околната среда, различните начини за отстраняване на щетите и щети, нанесени на защитени видове и естествени местообитания, което беше новост за повечето държави-членки.

(3) ***Рамковият характер на Директивата относно екологичната отговорност***, оставящ на държавите-членки значителни възможности за собствена преценка, с варианти, по отношение на които може да се вземе решение само при транспониране; това доведе до забавяне, тъй като наборът от варианти трябваше да бъде обсъден на национално равнище.

2.2 Особености на прилагането

Рамковият характер на директивата доведе до ***големи различия*** между държавите-членки по отношение на няколко ключови разпоредби за прилагането:

- ***Незадължителната възможност за разширяване на европейския обхват на „щетите за защитените видове и природни местообитания***“, формулиран в Директивите за птиците[8] и за местообитанията[9] (член 2, параграф 3 от Директивата относно екологичната отговорност). Четиринадесет държави-членки решиха да постъпят така и включиха видове и местообитания, защитени по силата на национални или регионални схеми за защита в цялата или в част от своята юрисдикция (Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Естония, Гърция, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Испания, Швеция и Обединеното кралство).

---

6 Италия, Литва, Латвия и Унгария.

7 Франция, Финландия, Словения, Люксембург, Гърция, Австрия и Обединеното кралство.

8 Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици, ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7.

9 Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7.

- Друго ключово определение, това за „***оператор***“, беше разширено от всички държави-членки с изключение на една, като някои решиха да придадат на определението особено широк обхват (Естония, Финландия, Унгария, Литва, Полша и Швеция).

- Директивата относно екологичната отговорност дава на държавите-членки възможност да изберат дали да предвидят ***освобождаване от отговорност поради притежаване на разрешително*** и/или ***освобождаване от отговорност във връзка със съвременното технологично равнище***, на които операторите могат да се позоват. По-малко от половината държави решиха да позволят и двата вида: Белгия (на регионално равнище), Кипър, Чешката република, Естония (с изключение на ГМО), Гърция, Италия, Латвия (с изключение на ГМО), Малта, Португалия, Словакия, Испания, Обединеното кралство (с изключение на ГМО в Шотландия и Уелс). Също така по-малко от половината решиха да не ги прилагат: Австрия, Белгия (на федерално равнище), България, Германия, Унгария, Ирландия, Нидерландия (където се прилагат само след проверка на причините), Полша, Румъния и Словения. Дания, Финландия и Литва решиха да позволят *освобождаване от отговорност поради притежаване на разрешително*, но не и *освобождаване от отговорност във връзка със съвременното технологично равнище*“, а Франция позволи „*освобождаване от отговорност във връзка със съвременното технологично равнище*“, но не позволи „*освобождаване от отговорност поради притежаване на разрешително*“. Швеция зае междинна позиция, като позволи притежаването на разрешително и съвременното технологично равнище да играят ролята на благоприятстващи фактори в процеса на вземане на решение.

- Що се отнася до обхвата на дейностите, за които се носи стриктна отговорност, няколко държави-членки (България, Франция, Латвия, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Обединеното кралство) ***освободиха разпръскването на утайки от пречиствателни станции за отпадъчни води*** от дейностите по управление на отпадъците. Редица държави-членки включиха допълнително дейности, непосочени в приложение III, в ***обхвата на стриктната отговорност*** (Белгия, Дания, Финландия, Гърция, Унгария, Латвия, Литва, Нидерландия и Швеция).

- За случаите, когато са налице ***няколко причинители***, повечето държави-членки избраха системата на солидарна отговорност; много малко от тях се спряха на разделната (пропорционална) отговорност (Дания, Финландия, Франция, Словакия и Словения).

- На последно място, Директивата относно екологичната отговорност дава свобода на държавите-членки да решат дали да въведат на национално равнище система за ***задължителни финансови обезпечения***. Осем държави-членки са въвели задължителност на финансовите обезпечения, която влиза в сила на различни дати в периода до 2014 г.: България, Португалия, Испания, Гърция, Унгария, Словакия, Чешката република и Румъния. Тези системи са предмет на оценка на риска в съответните сектори и при съответните оператори и зависят от различни национални разпоредби за прилагане, които предвиждат например тавани, освобождаване и т. н. Задължителността на финансовите обезпечения обаче се отлага и в трите страни, в които тя се очакваше да влезе в сила през 2010 г. (Португалия, Испания и Гърция), защото още не са налице необходимите разпоредби. Останалите държави-членки разчитат на доброволни финансови обезпечения.

2.3 Ограничено прилагане на Директивата относно екологичната отговорност

Бавното транспониране на директивата беше причина за ограничения брой случаи, обработени от компетентните органи. Комисията, с подкрепата на експертната правителствена мрежа за Директивата относно екологичната отговорност[10], в началото на 2010 г. набеляза 16 случая, обработени съгласно директивата, а според нейни оценки понастоящем общият брой на казусите по директивата в целия ЕС може да е около 50.

Основната пречка пред прегледа на ефективността на Директивата относно екологичната отговорност е фактът, че не се знае много за посочените случаи. Въпреки това обаче,

- повечето от тях са свързани с нанасяне на щети на ***води*** и ***почви***, а само ограничен брой се отнасят до защитени видове и естествени местообитания. Тази констатация не важи в еднаква степен за всички държави-членки;

- в повечето случаи мерките за ***първично отстраняване на щетите*** са били предприети веднага (изгребване и замяна на почвата и пречистване на водите с цел възстановяване на мястото до неговото базисно състояние). В нито един от докладваните случаи обаче не е включена информация относно другите два вида отстраняване (***допълнително*** и ***компенсаторно***);

- общите разходи по мерките за отстраняване на щетите, когато те са известни, варират между 12 000 EUR и 250 000 EUR;

- продължителността на възстановяването на околната среда се движи в много широки граници и за докладваните случаи е между една седмица и три години;

- включените дейности бяха почти изключително измежду изброените в приложение III към Директивата относно екологичната отговорност и попадаха основно в обхвата на Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването[11], както и дейности по управление на отпадъците и производство, употреба и съхранение на опасни вещества, препарати и свързани продукти.

---

[10] Държавите-членки не са задължени да предоставят на Комисията данни за настоящия доклад. Информацията беше предоставена доброволно от правителствени експерти от около половината държави-членки и беше екстраполирана, за да се получат приблизителни стойности за казусите по Директивата относно екологичната отговорност.

[11] Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, ОВ L 24, 29.1.2008 г., стр. 8.

Отстраняване на екологичните щети съгласно Директивата относно екологичната отговорност

Екологичните щети могат да се отстраняват по различни начини в зависимост от вида на нанесената щета:

- за щети, нанесени на почви, директивата изисква съответните почви да бъдат очистени до свеждане на риска от неблагоприятни последствия за здравето на човека до незначителен;

- за щети, нанесени на води или на защитени видове и естествени местообитания, директивата цели възстановяване на околната среда до нейното базисно състояние преди нанасяне на екологичната щета. Отстраняването на екологичните щети, нанесени на водите или защитените видове и природни местообитания, се постига чрез възстановяване на околната среда до базисното ѝ състояние чрез ***първично***, ***допълнително*** и ***компенсаторно*** отстраняване. Увредените природни ресурси или ползи от природата трябва да бъдат възстановени или да бъдат заменени с идентични, подобни или еквивалентни природни ресурси или ползи от природата, на мястото на инцидента или, при необходимост, на алтернативно място. В приложение II към директивата са включени определения за различните видове отстраняване, приложими за щетите, нанесени на водите и околната среда, както и информация за мерките, които следва да бъдат взети предвид при отстраняване на щетите. Намесата с цел отстраняване на щетите трябва да се осъществи на самото увредено място или като се създадат подобни ресурси в съседни райони.

Според компетентните органи ***най-голяма трудност*** представляват сложните технически изисквания, свързани с ***икономическата оценка*** на увредените ресурси/ползи и ***методите за отстраняване на екологичните щети***, както и липсата на обвързващи прагове при ключови понятия, като например „***значителни щети***“. Държавите-членки обаче започнаха да разработват указания и да изграждат своята база от знания в тези области (вж. раздел 3).

Сред причините за сравнително ***малкия брой на казусите по Директивата относно екологичната отговорност*** биха могли да попаднат ограничените ***знания*** на операторите. Но те биха могат да отразяват и ***превантивния ефект*** на директивата, който вече е налице. Друга причина за ограничения опит би могъл да бъде фактът, че някои държави-членки запазиха ***съществуващите си закони*** по отношение на отстраняването на екологичните щети, нанесени на почвите и водите, които предвиждат по-строги мерки от Директивата относно екологичната отговорност. На последно място, ***изключенията и освобождаването от отговорност*** съгласно директивата, в т. ч. при неплатежоспособност и невъзможност да бъдат определени отговорните оператори, може би са довели до по-малко казуси по Директивата относно екологичната отговорност.

По тази причина ***няма достатъчно данни, въз основа на които да се направят надеждни заключения относно ефективността на директивата по отношение на реалното отстраняване на екологичните щети***. Този доклад обаче повиши осведомеността на засегнатите страни и направи информационния поток между тях по-интензивен; той ще помогне и на държавите-членки да изготвят своите собствени доклади до Комисията, които се очакват до април 2013 г.

3. РАБОТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ПО ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО ЕКОЛОГИЧНАТА ОТГОВОРНОСТ

Държавите-членки имат различна степен на готовност по отношение на директивата да се справят със щетите, нанесени на околната среда. Някои държави-членки са отбелязали значителен напредък във връзка с указанията за технико-икономическа оценка (Белгия, Дания, Франция, Унгария, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство), процедурите и наръчниците за оценка на риска (Испания, Португалия, Италия) и законодателните указания (Испания, Унгария, Чешката република, Латвия и Полша). Специализирани системи за финансово обезпечение (като например застрахователните пулове във Франция, Испания и Италия) предлагат подходящи застрахователни продукти по Директивата относно екологичната отговорност.

Комисията спонсорира изследване[12] на методиките за икономическа оценка, които биха могли да се използват, за да се подпомогне прилагането на приложение II. По проекта REMEDE бе разработен инструментариум с методи за оценка на разходите по отстраняване на екологичните щети, както и казуси, които да се използват като примери.

Въпреки усилията за подобряване на осведомеността[13], ***бизнесът*** и особено тези ***промишлени*** сектори, които са по-уязвими към рискове и щети, попадащи в обхвата на директивата (оператори от приложение III), ***като цяло не са запознати с разпоредбите на Директивата относно екологичната отговорност***. Това важи по-специално за малките и средните предприятия (МСП). Проведените през втората половина на 2009 г. интервюта[14] с оператори показаха, че повечето от тях все още не са приспособили своите застрахователни политики, така че да обхванат разширените отговорности по директивата, а някои от тях дори не бяха разбрали за влизането ѝ в сила. Това може би се дължи на забавяне в транспонирането, което създаде правна несигурност, както и на ограничените усилия за подобряване на осведомеността. Посочените резултати бяха допълнени от проучване, проведено от Комисията през 2009 г. с помощта на Европейската група за допитвания до бизнеса[15]; по-голямата част от операторите и бизнес асоциациите съобщиха за висока степен на несигурност относно своите задължения съгласно Директивата относно екологичната отговорност, както и за ограничено използване на финансови инструменти за покриване на отговорностите по директивата.

Операторите, които са запознати със своята екологична отговорност, като цяло са покрили съответния риск с комбинация от застраховки в областта на околната среда като например обща отговорност към трети лица (General Third Party Liability-***GTPL***), отговорност за нанасяне на щети на околната среда (Environmental Impairment Liability-***EIL***) или други самостоятелни застрахователни продукти. Операторите са използвали в

---

12 Казусите и инструментариумът по проекта REMEDE могат да бъдат намерени на: http://www.envliability.eu.

13 Например „Последна редакция на Бяла книга за Директивата на ЕС относно екологичната отговорност: Директива на ЕС относно екологичната отговорност: Практически предложения за гарантиране на действително прилагане“ на ad-hoc групата за щетите, нанесени на природните ресурси.

14 Повече информация може да бъде намерена в проучването, посочено в бележка 3 под линия.

15 Резултатите са достъпни на следния интернет адрес: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

много по-малка степен други източници на финансово обезпечение като например каптивни структури, банкови гаранции, фондове и гаранции.

В доклад на бизнеса[16] се посочва необходимостта от разглеждане на всички налични варианти за осигуряване на финансово обезпечение и се предлага държавите-членки да работят за подобряване на действащите национални режими по отношение на екологичната отговорност. В доклада се призовава за повече яснота и точност в правилата за възстановяване на околната среда от нанесените щети.

Застрахователите реагираха положително на въвеждането на Директивата относно екологичната отговорност. Беше извършено задълбочено проучване на въздействието на директивата върху застрахователния сектор, като информацията за това беше широко разпространена[17]. Секторът постепенно разработи продукти във връзка с Директивата относно екологичната отговорност — специални „самостоятелни“ обезпечения или добавки към вече съществуващи продукти за покриване на отговорност. Продължава работата по практическото прилагане като например управление на застраховането и претенциите, както и усилията по разработване на база данни, съдържаща казуси, с цел споделяне на опита. На този ранен етап обаче все още не е ясно дали съществуващите продукти могат да отговорят на нуждите във връзка с Директивата относно екологичната отговорност. Застрахователите[18] съобщиха и че неотдавнашната икономическа криза е довела до временен спад в капацитета на сектора да предоставя покритие по директивата.

Може да се заключи, че ***транспонирането на директивата е бавно***, като ***методите за транспониране се различават значително*** в различните държави на ЕС. Това различие забави разработването на варианти за финансово обезпечение на национално равнище. Въпреки че голямото различие в методите за прилагане на директивата на национално равнище би могло да има негативно въздействие върху ефективността на директивата, много е трудно да се определи точно как ще се прояви то.

4. ФИНАНСОВИ ОБЕЗПЕЧЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО ЕКОЛОГИЧНАТА ОТГОВОРНОСТ

4.1. Създаване на продукти за финансово обезпечение

Съгласно член 14, параграф 1 от директивата, от държавите-членки се изисква да насърчават създаването на инструменти и пазари за финансови обезпечения. Държавите-членки предприеха доста ограничени действия, свеждащи се до обсъждане със застрахователи и/или техни професионални сдружения. В повечето случаи националните пазари във връзка с директивата бяха създадени по инициатива на

---

16 Преглед на промишлената ad-hoc група (бележка 5 под линия), може да се намери на: www.NRDonline.com.

17 Съответните публикации могат да бъдат намерени на страниците на Европейската федерация на националните асоциации на застрахователите (CEA) в интернет: www.cea.eu.

18 Семинар на тема „Ефективност при прилагане на Директивата относно екологичната отговорност и свързаните с нея въпроси относно финансовите гаранции“, 10 юли 2009 г. Докладът от семинара може да бъде намерен на следния уебсайт: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

застрахователите, дори в случаите, когато се изисква ***задължително финансово обезпечение***.

4.1.1 Продукти за финансово обезпечение във връзка с Директивата относно екологичната отговорност

Застраховките се оказаха най-популярният инструмент за покриване на екологичната отговорност, следвани от банковите гаранции (Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Нидерландия, Полша, Испания и Обединеното кралство) и от други пазарни инструменти като фондове, ценни книжа и др. (Австрия, Белгия, България, Кипър, Полша и Испания). Застрахователни пулове има в Испания, Франция и Италия.

Голяма част от отговорността по директивата може да бъде покрита чрез традиционните полици за обща отговорност към трети лица (GTPL) или отговорност за нанасяне на щети на околната среда (EIL). Понастоящем (пре)застрахователите предлагат разширение на съществуващите полици за GTPL или EIL, както и нови, специализирани самостоятелни продукти. Когато директивата беше приета през 2004 г., в съответните доклади беше отбелязано, че на практика няма застрахователни продукти за покриване на рискове, при които икономическите последствия не могат да бъдат изцяло предвидени. Оттогава насам на пазара в ЕС се появиха подходящи продукти. Покритието на щети, дължащи се на ГМО, обаче остава проблемно: в Испания, където се прилагат разпоредби за задължителност на финансовите обезпечения без изключение за ГМО, има специална разпоредба относно щети и загуби по режима на гражданската отговорност, а не по силата на директивата.

Към момента е трудно да се направи оценка дали съществуващият капацитет на (пре)застрахователите е достатъчен, за да осигури ефективно покритие на отговорността съгласно директивата. Капацитетът на застрахователите във връзка с директивата търпи непрекъснато развитие с увеличаването на търсенето на продукти. Капацитетът може да се увеличи и чрез незастрахователни инструменти за финансово обезпечение.

4.1.2 Други видове финансови обезпечения

Въпреки наличието на редица алтернативни варианти, като цяло се акцентира върху застрахователните продукти като начин да се осигури покритие на отговорността по директивата. Натрупан е значителен опит с незастрахователни инструменти (ценни книжа, банкови гаранции, фондове, каптивни структури и др.) във връзка с друго законодателство в областта на околната среда, като например това за управление на отпадъците. Тези инструменти се нуждаят от несъществено адаптиране, за да бъдат подходящи за отговорността по директивата. Следва да се отбележи, че някои алтернативни инструменти са по-подходящи за големи оператори с многобройни дейности отколкото за МСП.

Дали един инструмент за финансово обезпечение е подходящ или не зависи от неговата ефективност по отношение на покриването на разходи по отстраняване на щети, неговата достъпност за операторите и неговата ефективност за предотвратяване на замърсявания. Изглежда че нито един от наличните инструменти не отговаря и на трите изисквания по отношение на всички отговорности по директивата във всички обхванати сектори, така че изборът на инструмент ще бъде различен при различните оператори.

4.1.3 Ограничения и пропуски в продуктите за финансово обезпечение

Ограниченията на застрахователните продукти, които са на разположение понастоящем, са свързани с изключване на постепенното нанасяне на екологични щети и на някои видове отстраняване на щети, като например компенсаторното отстраняване. Тези ограничения се дължат на липсата на данни за инцидентите във връзка с директивата и невъзможността да бъдат изразени количествено потенциалните загуби. Тези ограничения постепенно ще бъдат отстранени с натрупването на опит на пазара.

4.2. Необходимост от хармонизирано задължително финансово обезпечаване

Комисията има задължение да разгледа необходимостта от хармонизирана система за задължителни финансови обезпечения на равнище ЕС. Предвид факта, че транспонирането на директивата доведе до разнородни правила за прилагане, че държавите-членки, избрали задължителните финансови обезпечения, все още не са изградили своите системи, така че не може да се направи оценка на подходите, и че се предлагат все повече продукти за финансово обезпечение, би било преждевременно Комисията да предлага въвеждане на задължителност на финансовите обезпечения на равнище ЕС.

4.3. Разглеждане на въпросите, свързани със задължителните финансови обезпечения

Не съществуват общо съгласувани определения по трите въпроса, които Комисията трябва да разгледа в доклада (постепенен подход, таван за финансовите гаранции и изключване на дейностите с малък риск). С експерти от държавите-членки и заинтересованите страни бяха разгледани възможните подходи по тези въпроси. Оценката на съществуващите системи предполага, че с оглед улесняване на прилагането, всички схеми за задължителни финансови обезпечения трябва да приложат постепенен подход, да предвидят разпоредби за изключване на дейностите с малък риск и да включат тавани за финансовите гаранции.

4.3.1 *Постепенен подход*

Под постепенен подход се разбира постепенно въвеждане на финансово обезпечаване за различните видове риск и промишлени сектори или различните видове покривана отговорност. Прилагането на постепенния подход от държавите-членки включва ограничаване на задължителните финансови обезпечения до ***дейностите от приложение III***, за които се изисква разрешително, одобрение или регистрация, докато други са наложили задължителни финансови обезпечения за ***някои дейности от приложение III***, като са започнали от тези с по-висок риск (в Унгария това е сведено до инсталациите с комплексно предотвратяване и контрол на замърсяванията — IPPC installations).

4.3.2 *Тавани за финансовата гаранция*

Никоя система за финансови обезпечения, независимо дали те са под формата на застраховка, банкова гаранция или доверителен фонд, не може да предостави неограничено покритие на отговорност. По тази причина се прилагат ***тавани*** както за механизмите за ***доброволни***, така и за тези за ***задължителни*** финансови обезпечения.

Таван за финансовата гаранция би могъл да се въведе, когато рискът от нанасяне на щета над този таван се счита за нисък и зависи от местоположението, вида и мащаба на дейността. Испания въведе таван по отношение на необходимото за нейните оператори покритие на отговорността до максимум 5 милиона EUR. В други държави таваните се определят между застрахователите и операторите. Застрахователните дружества могат също така да въвеждат тавани за отговорността, която желаят да покриват, като впоследствие определят ограничения на премиите за плащане, както и на покритието, осигурено от тяхната гаранция. Предходните тавани важат при определяне на максималното покритие по полиците. На практика съществуват и тавани за възстановяването по полиците във връзка с директивата, които понастоящем са от порядъка на 1—30 милиона EUR.

4.3.3 *Изключване на дейностите с малък риск*

Въз основа на оценка на риска от възможно нанасяне на екологични щети, дейностите с малък риск би могло да бъдат изключени от дейностите от приложение III[19] по отношение на схемата за задължителни финансови обезпечения. Задължителните системи определят дейностите с малък риск като такива, за които дружествата са въвели система за управление на околната среда по EMAS или ISO[20]; това може да е спорно, тъй като други фактори може да имат по-важна роля при определяне на действителните екологични рискове за един оператор, като например естеството на дейността и нейното местоположение. Засегнатите страни заявиха, че изключването на оператори въз основа на това, че техните дейности се възприемат като такива с малък риск може да е спорно, тъй като тези дейности в действителност все пак биха могли да причиняват значителни екологични щети.

4.3.4. *Заключения относно аспектите, които трябва да бъдат разгледани във връзка с финансовите обезпечения*

Проучване на осъществимостта, въздействието и ефективността на задължителните финансови обезпечения би илюстрирало подробно как подобни схеми могат да се приложат без да се намали чувствително ефективното покритие на отговорността по директивата. Много от наличните варианти, като например постепенният подход, таваните за финансово обезпечение и изключването на дейностите с малък риск, вече се прилагат от държавите-членки.

И докато някаква форма на постепенен подход непременно ще бъде част от която и да е схема за задължителни финансови обезпечения, другите два варианта биха могли да се използват в такава задължителна схема, но може и да не се използват. Използването на който и да е от трите варианта изисква задълбочен анализ; те могат да улеснят прилагането на задължителните финансови обезпечения, но биха могли да намалят неговата ефективност.

---

19 Системата на Испания за задължително финансово обезпечение освобождава оператори, чиито потенциал за нанасяне на екологична щета се оценява на по-малко от 300 000 EUR (или между 300 000 EUR и 2 милиона EUR, когато операторите прилагат EMAS/ISO 14001). Това би освободило потенциално голям брой оператори от задължително финансово обезпечение, като така ще се улесни прилагането на схемата, но ще е необходимо да се анализират потенциалните екологични щети за всички дейности от приложение III.

20 Това важи за Испания (вж. по-горе) и за Чешката република.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

Транспонирането на Директивата относно екологичната отговорност приключи на 1 юли 2010 г. Наличната информация все още ***не позволява да се направят конкретни заключения относно ефективността на директивата по отношение на отстраняването на екологичните щети***. Тригодишното забавяне в транспонирането на директивата означава, че за момента не е натрупан голям практически опит от прилагането ѝ. Много често съответните органи не бяха въвели навреме правила в съответствие с директивата. Операторите често не бяха запознати с конкретни правни задължения. Застрахователите и други институции, предлагащи финансови обезпечения, не бяха запознати в достатъчна степен с изискванията, на които трябва да отговарят техните продукти, за да бъдат в съответствие с директивата.

Резултатите от проведените проучвания във връзка с настоящия доклад, както и опитът, натрупан при прилагането на директивата, показват, че могат да бъдат предприети няколко мерки за ***подобряване на прилагането и ефективността на директивата***:

(1) Насърчаване на ***обмена на информация и комуникация*** между ключовите засегнати страни (оператори, компетентни органи, доставчици на финансови обезпечения, браншови асоциации, правителствени експерти, неправителствени организации и Европейската комисия).

(2) Браншовите организации, асоциациите на доставчици на финансови обезпечения и компетентните органи, които прилагат директивата, следва да продължат да повишават ***осведомеността на отделните оператори и доставчици на финансови обезпечения*** чрез подходящи действия.

(3) Разработване на допълнителни ***тълкувателни указания*** във връзка с прилагането на директивата, по-специално възможни ***указания на равнище ЕС*** относно приложение II. Когато прилагането на национално равнище не е еднакво, ключови определения и понятия като например „екологична щета“, „значителна щета“, „базисно състояние“ ще бъдат обсъдени в правителствената експертна група за екологичната отговорност, за да бъдат изяснени и прилагани по еднакъв начин.

(4) Държавите-членки се насърчават да създадат **архиви или регистри** на казусите по директивата[21]. Това ще позволи да се извлекат поуки относно най-добрия начин за прилагане на директивата и за подкрепа на заинтересованите страни във връзка с директивата. Държавите-членки също ще бъдат подпомогнати при изпълнение на своите задължения за докладване съгласно член 18, параграф 1 от Директивата относно екологичната отговорност, а ефективността на директивата ще може да бъде оценена въз основа на действителни случаи.

[21] Комисията е запозната с усилията на държавите-членки в тази посока; някои от тях са включили разпоредби за това при транспониране на директивата.

Въпреки финансовата криза, има данни, че застрахователният пазар в ЕС във връзка с директивата расте и че се предлагат все по-разнообразни продукти. По-голямата правна яснота[22] се очаква да доведе до по-голяма предсказуемост и правна сигурност при прилагане на критериите във връзка с директивата от страна на компетентните органи и операторите, когато те разглеждат случаи на нанесени щети съгласно настоящата директива.

Поради липсата на практически опит в прилагането на директивата, Комисията заключи, че ***понастоящем няма достатъчно основания за въвеждане на хармонизирана система за задължителни финансови обезпечения***. Ще бъде необходимо да се следи ситуацията в държавите-членки, избрали задължителните финансови обезпечения, в т. ч. постепенния подход, както и в държавите-членки, които не са въвели задължителност на финансовите обезпечения, за да се направят надеждни заключения. Комисията ще следи активно и неотдавнашните събития като например петролния разлив в Мексиканския залив, който може да предостави основание за инициатива в тази област.

Комисията ще преразгледа варианта за задължителност на финансовите обезпечения евентуално дори преди **прегледа на директивата, планиран за 2014 г.**, във връзка с доклада на Комисията съгласно член 18, параграф 2 от Директивата относно екологичната отговорност. Освен това, в настоящия доклад се набелязва **поредица от други въпроси**, изискващи незабавно внимание. Що се отнася до общия преглед на директивата, предвиден за 2013—2014 г., незабавно ще бъде стартиран постоянен процес на оценяване на евентуалното по-ранно въвеждане на следните мерки:

- **обхват на директивата**: докато директивата обхваща конкретни екологични щети, нанесени основно на сушата, морската среда не е обхванатa в достатъчна степен. В обхвата на директивата, по отношение на „щети, нанесени на води“, попадат крайбрежните води и териториалните морски води (по силата на Рамковата директива за водите) и защитените морски видове и територии по Натура 2000, намиращи се под юрисдикцията на държавите-членки (която обхваща изключителните икономически зони и, в съответните случаи — и континенталния шелф), а така остава празнота в цялостното отстраняване на екологичните щети, нанесени на морската среда. Следователно щетите, нанесени на морската среда в резултат на петролни разливи при сондажи, не са изцяло обхванати от настоящите разпоредби на директивата;

- **различните национални правила за транспониране** на директивата създават потенциални затруднения, например за доставчиците на финансови обезпечения, които трябва да модифицират основните видове продукти с цел да изпълнят условията на всяка държава-членка, в която те се предоставят. Една задължителна, хармонизирана система на ЕС за финансови обезпечения във връзка с директивата би имала по-големи шансове за успех, ако различията в националните разпоредби за прилагане са по-малко;

---

[22] Вж. например двете преюдициални заключения на Съда по делата C-378/08 *Rada de Augusta* от Италия, както и обединени дела C-379/08 и C-380/08, по които Съдът поясни въпроси във връзка с принципа „замърсителят плаща“ и задълженията на компетентните органи, като например установяването на причинна връзка, определяне и промяна на мерките за отстраняване, определяне на отговорните страни и др.

- нееднаквото прилагане на **освобождаването от отговорност поради притежаване на разрешително или във връзка със съвременното технологично равнище**, от държавите-членки;

- нееднаквото разширяване на обхвата по отношение на **щети, нанесени на видове и естествени местообитания**, защитени по силата на националното законодателство;

- **степента на достатъчност на таваните на действителното финансиране**, фиксирани за определените инструменти за финансово обезпечение по отношение на евентуални произшествия от голям мащаб. Трябва да бъде оценена възможността на съществуващите инструменти за финансово обезпечение да покриват големи произшествия предвид приложимите финансови тавани и потенциала на различните видове инструменти, като например фондове, застраховки, гаранции и др. В този контекст прегледът ще цели намиране на най-ефективните начини за гарантиране на достатъчно финансови ресурси в случаите на произшествия от голям мащаб, които са свързани с отговорни страни със среден или дори малък финансов капацитет.