COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12.10.2010
COM(2010) 581 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Directiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Directiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório é elaborado com base no **artigo 14.º, n.º 2, da Directiva 2004/35/CE** relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais[1] (seguidamente designada «DRA» ou «a Directiva»). O relatório avalia a ***eficácia da Directiva em termos de reparação efectiva dos danos ambientais, a disponibilidade, a custos razoáveis, de garantias financeiras*** para as actividades enumeradas no Anexo III e as condições associadas a estas garantias.

Novos elementos da Directiva Responsabilidade Ambiental

O principal objectivo da DRA é a prevenção e reparação de «***danos ambientais***». Estes definem-se como danos causados às ***espécies e habitats naturais protegidos (natureza),*** danos causados à ***água*** e danos causados aos ***solos (solos).*** A parte responsável é, em princípio, o «***operador***» que desenvolve actividades profissionais. Os operadores envolvidos em determinadas actividades perigosas, conforme enumeradas no Anexo III da DRA, são estritamente responsáveis (sem culpa) pelos danos ambientais. Os operadores que exercem outras actividades profissionais são responsáveis por quaisquer danos causados à natureza que sejam da sua culpa. Os operadores podem beneficiar directamente de determinadas excepções e isenções (por exemplo, força maior, conflito armado e intervenção de terceiros) e de isenções introduzidas por transposição (por exemplo, a isenção pela posse de uma autorização e a isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico).

Os operadores têm de desenvolver ***acções de prevenção*** se houver ameaça iminente de danos ambientais. Estão do mesmo modo obrigados a ***reparar os danos ambientais*** uma vez ocorridos e a assumir os respectivos custos («***poluidor-pagador***»). Em casos específicos em que os operadores não o façam, não sejam identificáveis ou tenham invocados isenções, a autoridade competente pode intervir e adoptar as medidas de prevenção ou reparação necessárias.

O presente relatório vai nesse sentido, em primeiro lugar, ao analisar **a transposição e aplicação da Directiva**, a fim de determinar como tem sido aplicada em termos práticos[2],[3]. A Comissão trabalhou com o grupo de peritos governamentais sobre a DRA no que diz respeito à sua transposição e aplicação a nível nacional. Foram também consultadas empresas e

---

1 JO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

2 Garantia financeira na Directiva Responsabilidade Ambiental. Relatório final, Agosto de 2008 Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 Estudo sobre a aplicação e eficácia da Directiva Responsabilidade Ambiental e questões conexas relativas à garantia financeira (*Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues*). Relatório final, Novembro de 2009 Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

prestadores de garantias financeiras, ou seja, seguradoras, corretores, bancos e instituições financeiras, bem como ONG.

Em segundo lugar, analisa a questão da **garantia financeira**. Nesse sentido, foi analisada a resposta do sector financeiro e foram avaliadas opções alternativas para a garantia financeira, com base nas informações comunicadas pelo sector dos seguros e resseguros sobre os produtos de seguros disponíveis relacionados com a DRA e a cobertura no mercado da UE. Foram também tidos em consideração os relatórios sobre a DRA elaborados pela Confederação das Seguradoras Europeias (CSE)[4] e informações sobre a forma como os operadores e a indústria reagiram à Directiva[5]. Três aspectos especialmente abrangidos são: o recurso a uma abordagem gradual que permite aos Estados-Membros introduzir gradualmente a garantia financeira obrigatória, começando com os operadores e actividades de maior risco e com os danos provocados aos solos e à água, a fixação de valores-limite para as garantias financeiras e a exclusão de actividades de baixo risco.

2. EFICÁCIA DA DIRECTIVA NA REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS

A fim de examinar a eficácia da DRA no que diz respeito aos danos ambientais, procedeu-se à avaliação da sua transposição para o direito nacional e da sua aplicação.

2.1 Processo de transposição

A Directiva entrou em vigor em 30 de Abril de 2004. Apenas quatro Estados-Membros[6] respeitaram o prazo de transposição de 30 de Abril de 2007. A **transposição da Directiva processou-se depois lentamente**, a ponto de a Comissão ter de iniciar processos por infracção contra 23 Estados-Membros. No decurso deste procedimento, o número de países não conformes reduziu-se, mas a Comissão teve ainda de submeter alguns processos ao Tribunal de Justiça da União Europeia, o qual condenou sete Estados-Membros em 2008 e 2009[7].

As principais razões para os atrasos na transposição foram as seguintes:

(1) ***Quadros jurídicos em vigor*** — Os Estados-Membros que já dispunham de regras avançadas de responsabilidade em matéria de questões ambientais tiveram de adaptar esses quadros jurídicos em vigor à nova legislação.

(2) ***Requisitos técnicos complexos***, como a necessidade de uma avaliação económica dos danos ambientais, dos diferentes tipos de reparação e dos danos causados a espécies e habitats naturais protegidos, que eram novidades para a maioria dos Estados-Membros.

(3) O ***carácter de directiva-quadro da DRA***, que deixa uma grande margem discricionária aos Estados-Membros, com opções que só podem ser decididas na transposição, o que provocou atrasos, uma vez que a gama de opções teve de ser debatida a nível nacional.

---

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).* Disponível em: http://www.cea.eu.

5 *Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (2009) (ver nota de pé-de-página 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report. Survey of industrial companies, 2010.* E também FERMA, *Survey on Environmental Liability Directive Report*, 2010.

6 Itália, Lituânia, Letónia e Hungria.

7 França, Finlândia, Eslovénia, Luxemburgo, Grécia, Áustria e Reino Unido.

2.2 Características da aplicação

O carácter de directiva-quadro da DRA resultou numa ***ampla divergência*** entre Estados-Membros no que diz respeito a várias disposições de execução fundamentais:

- O ***alargamento facultativo do âmbito UE de*** «***danos causados a espécies e habitats naturais protegidos***», nos termos das Directivas Aves[8] e Habitats[9] (artigo 2.º, n.º 3 da DRA). Catorze Estados-Membros decidiram fazê-lo e incluíram as espécies e habitats protegidos no âmbito dos regimes de protecção nacionais ou regionais numa parte ou na totalidade da sua jurisdição (Áustria, Bélgica, Chipre, Espanha, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suécia).
- Outra definição fundamental, a de «***operador***», foi alargada por todos os Estados-Membros, com excepção de um, optando alguns por dar a esta definição um âmbito especialmente lato (Estónia, Finlândia, Hungria, Lituânia, Polónia e Suécia).
- A DRA dá aos Estados-Membros a possibilidade de escolherem se os operadores podem invocar a «***isenção pela posse de uma autorização***» e/ou a «***isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico***». Pouco menos de metade decidiu autorizar ambas as isenções: Bélgica (a nível regional), Chipre, Eslováquia, Espanha, Estónia (excepto OGM), Grécia, Itália, Letónia (excepto OGM), Malta, Portugal, Reino Unido e República Checa (excepto OGM na Escócia e País de Gales). De igual modo, pouco menos de metade decidiu não as utilizar: Alemanha, Áustria, Bélgica (a nível federal), Bulgária, Eslovénia, Hungria, Irlanda, Países Baixos (aplicável apenas após verificação dos motivos), Polónia e Roménia. A Dinamarca, a Finlândia e a Lituânia decidiram autorizar a «*isenção pela posse de uma autorização*», mas não a «*isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico*», enquanto a França permitiu a «*isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico*», mas não a «*isenção pela posse de uma autorização*». A Suécia adoptou uma posição intermédia, admitindo as isenções pela posse de uma autorização ou relacionadas com o estado do conhecimento científico e técnico como factores atenuantes no processo de decisão.
- No que diz respeito às actividades abrangidas pela responsabilidade estrita, vários Estados-Membros ***isentaram o espalhamento de lamas de depuração*** resultantes de operações de gestão de resíduos (Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, França, Letónia, Malta, Portugal, Reino Unido e Roménia). Alguns Estados-Membros incluíram outras actividades não mencionadas no Anexo III no âmbito da ***responsabilidade estrita*** (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Países Baixos e Suécia).
- No que diz respeito às regras da ***responsabilidade partilhada***, a maior parte dos Estados-Membros optou por um sistema de responsabilidade conjunta e solidária, enquanto uma minoria dos Estados-Membros optou pela responsabilidade proporcional (Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia e França).
- Por último, a DRA deixa aos Estados-Membros a decisão de introduzir ou não um sistema de ***garantia financeira obrigatória*** a nível nacional. Oito Estados-Membros introduziram a garantia financeira obrigatória, que entrou em vigor em diferentes datas até 2014: Bulgária, Eslováquia, Espanha, Grécia, Hungria, Portugal, República Checa e Roménia. Estes

---

[8] Directiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens, JO L 20 de 26.1.2010, p.7.

[9] Directiva 92/43/CEE relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, JO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

sistemas estão sujeitos a avaliação dos riscos de sectores e operadores relevantes e dependentes de variadas disposições nacionais de execução que abrangem questões como valores-limite, isenções, etc.. No entanto, a aplicação da garantia financeira obrigatória está atrasada nos três países em que deveria ter entrado em vigor em 2010 (Portugal, Espanha e Grécia) em virtude de não estarem ainda em vigor disposições essenciais. Os restantes Estados-Membros optaram pela garantia financeira voluntária.

2.3 Aplicação limitada da DRA

A lenta transposição da Directiva limitou o número de casos que estão a ser tratados pelas autoridades competentes. A Comissão, com o apoio da rede de peritos governamentais DRA[10], identificou 16 casos tratados no âmbito da DRA no início de 2010 e estima que o número total de casos DRA em toda a UE possa ser actualmente de cerca de 50.

O maior entrave ao exame da eficácia da DRA é o facto de não se saber muito sobre as características desses casos. Sabe-se, no entanto, que:

- A maior parte dos casos diz respeito a danos causados à ***água*** e aos ***solos*** e apenas um número limitado diz respeito a espécies e habitats naturais protegidos. Esta constatação não é homogeneamente aplicável a todos os Estados-Membros
- Na maior parte dos casos, foram imediatamente aplicadas as medidas de ***reparação primária*** (escavação e substituição do solo, bem como despoluição da água, com vista à restituição do local ao seu estado inicial). No entanto, nenhum dos casos comunicados incluía informações sobre os outros dois tipos de reparação (***complementar*** e ***compensatória***)
- O custo total das medidas de reparação, quando conhecido, varia entre 12 000 e 250 000 euros
- O tempo necessário para a recuperação ambiental varia consideravelmente e situa-se entre uma semana e três anos para os casos comunicados
- As actividades em questão estavam quase exclusivamente enumeradas no Anexo III da DRA, estando sobretudo abrangidas pela Directiva IPPC[11], bem como operações de gestão de resíduos e o fabrico, utilização e armazenagem de substâncias, preparações e produtos conexos perigosos.

---

[10] Os Estados-Membros não são obrigados a enviar informações à Comissão para a elaboração do presente relatório. As informações foram facultadas a título voluntário por peritos governamentais de cerca de metade dos Estados-Membros e extrapoladas a fim de apresentar estimativas aproximadas relativas a casos DRA.

[11] Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, JO L 24 de 29.1.2008, p. 8.

Reparação de danos ambientais no âmbito da DRA

A reparação dos danos ambientais pode assumir diversas formas, consoante o tipo de dano:

- No caso de danos que afectem os solos, a Directiva exige a descontaminação dos terrenos em causa, até desaparecer qualquer risco grave de impacto negativo na saúde humana;

– No caso de danos que afectem a água ou habitats e espécies naturais protegidos, a Directiva visa a restituição do ambiente ao estado anterior ao dano, caso o dano não tivesse ocorrido. A reparação de danos ambientais causados à água ou às espécies e habitats naturais protegidos processa-se mediante a restituição do ambiente ao seu estado inicial por via de ***reparação primária, complementar e compensatória.*** Os recursos naturais ou serviços danificados devem ser restaurados ou substituídos por recursos naturais ou serviços idênticos, similares ou equivalentes, quer no sítio do incidente quer, se necessário, num sítio alternativo. O Anexo II da Directiva inclui definições dos diferentes tipos de reparação aplicáveis aos danos causados à água e à natureza, bem como informações sobre as medidas que devem ser tidas em consideração a fim de reparar o dano. As intervenções de reparação devem ser efectuadas no próprio sítio danificado ou criando recursos semelhantes em zonas vizinhas.

As autoridades competentes consideraram que as ***principais dificuldades*** são os requisitos técnicos complexos ligados à ***avaliação económica*** dos recursos/serviços danificados e os ***métodos de reparação ambiental***, bem como a falta de limiares vinculativos para os termos fundamentais como «***danos significativos***». Todavia, os Estados-Membros começaram a elaborar orientações e estão a constituir a sua base de conhecimentos sobre estas questões (ver secção 3).

Entre as razões para o ***número relativamente baixo de casos DRA*** poderiam contar-se o ***conhecimento*** limitado por parte dos operadores. Mas pode também reflectir o ***efeito preventivo*** que a DRA já está a exercer. Uma outra razão para a pouca experiência adquirida poderá dever-se ao facto de alguns Estados-Membros terem mantido a sua ***legislação em vigor*** no que diz respeito à reparação dos solos ou da água, que incluía medidas mais rigorosas do que as previstas na DRA. Finalmente, as ***excepções e isenções*** da DRA, incluindo a insolvência e a não identificação dos operadores responsáveis, poderão ter resultado num menor número de casos DRA.

Por conseguinte, ***não há dados suficientes para tirar conclusões fiáveis sobre a eficácia da Directiva em termos de reparação efectiva dos danos ambientais***. No entanto, o presente relatório tem contribuído para a sensibilização das partes interessadas e aumentado os fluxos de informação entre os mesmos e ajudará os Estados-Membros a elaborar os seus próprios relatórios a apresentar à Comissão até Abril de 2013.

3. FUNCIONALIDADE DOS SISTEMAS NACIONAIS DRA

O ***nível de preparação dos Estados-Membros*** para tratamento dos danos ambientais no âmbito da Directiva é variável. Alguns Estados-Membros estão bastante avançados em termos de orientações sobre a avaliação técnica e económica (Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Hungria, Países Baixos e Reino Unido), de procedimentos e manuais para a avaliação dos riscos (Espanha, Portugal e Itália) e de orientações legislativas (Espanha, Hungria, República Checa, Letónia e Polónia). Há sistemas especializados de garantias financeiras (tais como grupos de seguradoras *(pools)* em França, Espanha e Itália) que oferecem produtos de seguros DRA adequados.

A fim de contribuir para a boa aplicação do Anexo II, a Comissão patrocinou trabalhos de investigação[12] sobre metodologias de avaliação económica que podem ser utilizadas. O Projecto REMEDE desenvolveu um conjunto de ferramentas com métodos para estimar os custos de reparação dos danos, bem como estudos de casos a ser utilizados como exemplos.

Não obstante os esforços de sensibilização[13], as ***empresas*** e, em particular, os sectores ***industriais*** mais vulneráveis aos riscos e danos abrangidos pela DRA (operadores com actividades enumeradas no Anexo III) ***não têm em geral conhecimento das disposições da DRA***. Isto aplica-se, em especial, às pequenas e médias empresas (PME). Entrevistas a operadores realizadas no segundo semestre de 2009[14] revelaram que a maioria ainda não tinha adaptado as suas apólices de seguros para cobrir as responsabilidades alargadas DRA, enquanto outros nem sequer tinham conhecimento da sua entrada em vigor. Este facto pode dever-se a atrasos na transposição, que provocaram insegurança jurídica, e a esforços limitados de sensibilização. Estes resultados foram complementados por um levantamento efectuado pela Comissão em 2009 utilizando o Painel de Consulta das Empresas Europeias[15]. A maioria dos operadores e associações empresariais referiram níveis elevados de incerteza sobre as suas responsabilidades no âmbito da DRA e um limitado recurso aos instrumentos financeiros para cobertura das responsabilidades ao abrigo da mesma.

A tendência entre os operadores que têm conhecimento das suas responsabilidades ambientais foi a de procederem à cobertura dos riscos resultantes através de uma combinação de seguros ambientais, como o seguro de responsabilidade civil geral (*Third Party Liability-**GTPL)***, o seguro de responsabilidade contra danos ambientais (*Environmental Impairment liability*-**EIL**) ou outros produtos de seguros autónomos. Os operadores utilizaram em muito menor escala outras garantias financeiras, tais como as fornecidas por «captivos» (companhias de seguros privadas), as garantias bancárias, as garantias e os fundos.

Um relatório realizado por empresas[16] salientou a necessidade de analisar todas as opções disponíveis em matéria de garantias financeiras e sugere que os Estados-Membros trabalhem no sentido de melhorar os regimes nacionais de responsabilidade ambiental em vigor. Apelou para uma maior clareza e precisão nas regras sobre a reparação dos danos ambientais.

O sector dos seguros reagiu positivamente à introdução da DRA. Foram realizados trabalhos significativos sobre o que a DRA significa para o sector dos seguros, os quais foram amplamente divulgados[17]. O sector tem desenvolvido progressivamente produtos relativos à DRA, quer através de soluções «autónomas» específicas, quer de complementos de produtos de seguros existentes. Estão em curso trabalhos sobre questões de aplicação prática, como a subscrição e a gestão de sinistros, bem como esforços para desenvolver uma base de dados de estudos de casos a fim de partilhar experiências. No entanto, subsiste incerteza nesta fase inicial quanto à disponibilidade de produtos para tratamento de casos DRA. O sector dos

---

12 Os estudos de casos do Projecto REMEDE e o conjunto de ferramentas estão disponíveis em: http://www.envliability.eu.

13 Por exemplo, «*EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation*» do *Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group*.

14 Mais informações no estudo referido na nota de pé-de-página 3.

15 Os resultados podem ser consultados em: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Levantamento do Ad-Hoc Industry Group (ver nota de pé-de-página 5), disponível em: www.NRDonline.com.

17 Publicações relevantes estão referenciadas nas páginas nas páginas Web da Confederação das Seguradoras Europeias (CEA): www.cea.eu.

seguros[18] referiu também que a recente crise económica conduziu a uma quebra temporária da capacidade do sector para oferecer cobertura DRA.

Pode concluir-se que a ***transposição da DRA se processou lentamente*** e que as ***modalidades de execução variam largamente*** na UE. Esta divergência atrasou o desenvolvimento de opções de garantias financeiras a nível nacional. Apesar de a grande variedade de métodos de execução nacionais poder prejudicar a eficácia da Directiva, é extremamente difícil verificar exactamente de que forma.

4. GARANTIA FINANCEIRA RELATIVA À DRA

4.1. Desenvolvimento de produtos de garantia financeira

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, da Directiva, os Estados-Membros devem incentivar o desenvolvimento de mercados e instrumentos de garantia financeira. A acção dos Estados-Membros foi bastante reduzida, limitando-se a debates com as seguradoras e/ou as suas organizações profissionais. Na maioria dos casos, os mercados nacionais DRA desenvolveram-se por iniciativa das seguradoras, mesmo nos casos em que tinha sido estabelecida uma ***garantia financeira obrigatória.***

4.1.1 Produtos de garantia financeira relativos à DRA

Verificou-se que o seguro é o instrumento mais popular para a cobertura da responsabilidade ambiental, seguido das garantias bancárias (Áustria, Bélgica, Chipre, Espanha, Países Baixos, Polónia, Reino Unido e República Checa) e de outros instrumentos baseados no mercado, tais como fundos, obrigações, etc. (Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Espanha e Polónia). Há grupos de seguradoras (*pools)* em Espanha, França e Itália.

Uma parte significativa das responsabilidades derivadas da DRA pode ser coberta pelas tradicionais apólices de seguro de responsabilidade civil geral ou de responsabilidade contra danos ambientais. As (re)seguradoras estão presentemente a oferecer alargamentos das apólices de seguro GTPL ou EIL existentes e novos produtos autónomos especializados. Quando a DRA foi adoptada em 2004, não havia praticamente produtos de seguros que cobrissem os riscos quando as consequências económicas não podiam ser totalmente previsíveis. Desde então, foram lançados no mercado da UE produtos adequados. Contudo, a cobertura dos danos devidos a OGM continua a ser difícil: em Espanha, onde as disposições em matéria de garantia financeira obrigatória são aplicáveis sem exclusão dos OGM, existe uma disposição especial sobre perdas e danos ao abrigo do regime de responsabilidade civil e não da DRA.

Actualmente, é difícil avaliar se a capacidade actual do sector dos (res)seguros é suficiente para cobrir eficazmente as responsabilidades DRA. As capacidades DRA dos sectores dos seguros estão em constante evolução, à medida que aumenta a procura de produtos. Podem também ser mobilizadas capacidades através de instrumentos de garantia financeira que não sejam seguros.

---

[18] *Workshop* sobre «Eficácia na aplicação da Directiva Responsabilidade Ambiental e questões de garantia financeira conexas», 10 de Julho de 2009. O relatório do *workshop* está disponível em: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

4.1.2 Outros tipos de garantia financeira

Os produtos de seguros são a forma mais frequentemente utilizada para a cobertura das responsabilidades DRA, embora exista toda uma série de alternativas. No que diz respeito a outra legislação ambiental, como a relativa à gestão de resíduos, adquiriu-se uma experiência significativa com instrumentos que não são seguros (obrigações, garantias bancárias, fundos, «cativos», etc.). Estes instrumentos necessitam de poucas alterações para se adequarem à cobertura das responsabilidades relativas à DRA. É de assinalar que alguns instrumentos alternativos são mais adequados para grandes operadores com numerosas operações do que para as PME.

A adequação dos instrumentos de garantia financeira dependerá da sua eficácia em termos de custos de recuperação abrangidos, sua disponibilidade para os operadores e sua eficácia na prevenção da poluição. Nenhum dos instrumentos disponíveis parece preencher todos os requisitos de todas as responsabilidades DRA e de todos os sectores em causa, de modo que a escolha do instrumento variará consoante os operadores.

4.1.3 Limitações e lacunas dos produtos de garantia financeira

As limitações inerentes aos produtos de seguros actualmente disponíveis são a exclusão de danos ambientais graduais e a exclusão de alguns tipos de reparação, como a reparação compensatória. Estas limitações devem-se à falta de dados sobre incidentes DRA e à incapacidade de quantificação das perdas potenciais. À medida que o mercado for adquirindo experiência, essas limitações desaparecerão gradualmente.

4.2. Necessidade de uma garantia financeira obrigatória harmonizada

A Comissão analisará a necessidade de um sistema de garantia financeira obrigatória harmonizada ao nível da UE. Uma vez que a transposição da DRA resultou em divergências nas regras de execução, que os Estados-Membros que optaram pela garantia financeira obrigatória não têm ainda os seus sistemas em vigor, não sendo assim possível avaliar as abordagens obrigatórias, e que está a ser disponibilizado um número cada vez maior de produtos de garantia financeira, é prematuro que a Comissão proponha uma garantia financeira obrigatória a nível da UE.

4.3. Questões em matéria de garantia financeira

Não existem definições comummente acordadas para as três questões que a Comissão deve analisar no relatório (abordagem gradual, limites máximos de garantias financeiras e exclusão das actividades de baixo risco). Abordagens possíveis destas questões foram analisadas com peritos dos Estados-Membros e partes interessadas. Uma avaliação dos sistemas em vigor sugere que, para facilitar a aplicação, todos os regimes de segurança financeira obrigatória deveriam utilizar uma forma de abordagem gradual, prever a exclusão das actividades de baixo risco e incluir limites máximos para as garantias financeiras.

4.3.1 *Abordagem gradual*

Uma abordagem gradual significa a introdução gradual da garantia financeira para diferentes tipos de riscos e sectores industriais ou responsabilidades cobertas. A aplicação pelos Estados-Membros da abordagem gradual inclui a limitação da garantia financeira obrigatória às ***actividades do Anexo III*** para as quais é necessária uma autorização, aprovação ou registo, enquanto outros impuseram uma garantia financeira obrigatória aplicável a ***algumas actividades do Anexo III***, começando com as de maior risco (na Hungria, esta está limitada a instalações IPPC).

4.3.2 *Limites máximos da garantia financeira*

Nenhum sistema de garantia financeira, seja este um seguro, uma garantia bancária ou um fundo de investimento, proporcionará uma cobertura de responsabilidade ilimitada. Por conseguinte, são aplicáveis ***limites máximos tanto aos mecanismos de garantia financeira obrigatória como voluntária.*** Poderia ser estabelecido um limite máximo de garantia financeira quando o risco de ocorrência de danos superiores a esse limite é considerado baixo e depende da localização, do tipo e da dimensão da operação. A Espanha estabeleceu limites máximos para a cobertura de responsabilidade de que os seus operadores necessitam até um máximo de 5 milhões de euros. Noutros países, os limites máximos são negociados entre as seguradoras e os operadores. As companhias de seguros também podem estabelecer limites máximos para as responsabilidades que desejam cobrir, definindo subsequentemente limites quanto ao montante dos prémios a pagar, mas também quanto à cobertura prestada pela sua garantia. Os anteriores limites máximos são aplicáveis para determinar a cobertura máxima das apólices de seguros. Na prática, há também limites máximos de reembolso aplicáveis às apólices de seguros DRA, que actualmente variam entre 1 e 30 milhões de euros.

4.3.3 *Exclusão das actividades de baixo risco*

As actividades de baixo risco podem ser excluídas de um sistema de garantia financeira obrigatória com base numa avaliação dos riscos de potenciais danos ambientais decorrentes de actividades do Anexo III[19]. Os sistemas obrigatórios também definem actividades de baixo risco como aquelas a que as empresas aplicam um sistema de gestão ambiental EMAS ou ISO[20]. Isto pode ser contestável, dado que outros factores poderão desempenhar um papel mais significativo na determinação dos riscos ambientais efectivos do operador, como a natureza da actividade e a sua localização. Partes interessadas afirmaram que pode ser controversa a exclusão de operadores com o fundamento de que as suas actividades são consideradas de baixo risco, uma vez que estas actividades poderão ainda na realidade causar danos ambientais significativos.

4.3.4. *Conclusões sobre os aspectos a considerar para efeitos de garantia financeira*

A investigação da viabilidade, impacto e eficácia da garantia financeira obrigatória ilustraria, em pormenor, o modo como tais regimes podem ser implementados sem reduzir significativamente a cobertura efectiva das responsabilidades DRA. Muitas das opções disponíveis, como, por exemplo, a abordagem gradual, os limites máximos aplicáveis à garantia financeira e a exclusão de actividades de baixo risco, estão já a ser aplicadas pelos Estados-Membros.

Embora uma certa forma de abordagem gradual faça necessariamente parte de qualquer regime de garantia financeira obrigatória, as outras duas opções podem ou não ser utilizadas num regime obrigatório. A utilização de qualquer uma das três opções exige uma análise aprofundada, uma vez que podem facilitar a aplicação da garantia financeira obrigatória, mas também podem reduzir a sua eficácia.

---

[19] O sistema espanhol de garantia financeira obrigatória isenta os operadores cujos potenciais danos ambientais sejam estimados num valor inferior a 300 000 euros (ou entre 300 000 euros e 2 milhões de euros quando os operadores aplicam a norma EMAS/ISO 14001). Tal isentaria potencialmente um grande número de operadores da garantia financeira obrigatória, tornando mais fácil a aplicação do regime, mas teriam de ser analisados os potenciais danos ambientais de todas as actividades enumeradas no Anexo III.

[20] É a situação em Espanha (ver supra) e na República Checa.

5. CONCLUSÕES E VIA A SEGUIR

A transposição da DRA terminou em 1 de Julho de 2010. As informações disponíveis ***não permitem ainda tirar conclusões concretas sobre a eficácia da Directiva em termos de reparação de danos ambientais.*** O atraso de três anos na transposição da Directiva implicou que, neste momento, não se dispõe ainda de experiência prática adequada sobre a sua execução. Frequentemente, as autoridades não dispunham de regras compatíveis com a DRA em devido tempo. Em muitos casos, os operadores não tinham conhecimento das obrigações jurídicas específicas. As seguradoras e outras instituições que oferecem garantias financeiras não estavam suficientemente familiarizadas com os requisitos que os seus produtos deveriam satisfazer para estarem conformes com a DRA.

Os resultados dos estudos realizados no âmbito da preparação do presente relatório e a experiência adquirida com a aplicação da DRA indicam que podem ser desenvolvidas várias medidas ***para melhorar a aplicação e a eficácia da Directiva***:

(1) Promover o ***intercâmbio de informações e a comunicação*** entre as partes interessadas (operadores, autoridades competentes, prestadores de garantias financeiras, associações industriais, peritos governamentais, ONG e a Comissão).

(2) As associações industriais, as associações de garantias financeiras e as autoridades responsáveis pela aplicação da Directiva devem continuar a promover a ***sensibilização dos operadores e prestadores de garantias financeiras*** através de acções de sensibilização.

(3) Desenvolver ***orientações de interpretação*** sobre a aplicação da DRA, em especial eventuais ***orientações a nível da UE*** relativas ao seu Anexo II. As definições e conceitos fundamentais, como «danos ambientais significativos», «danos significados» e «estado inicial», devem ser objecto de debate no âmbito do grupo de peritos governamentais sobre responsabilidade ambiental, caso se verifique uma divergência na transposição nacional, e ser clarificados e aplicados de forma homogénea.

(4) Aconselha os Estados-Membros a estabelecer ***registos ou ficheiros*** de casos DRA[21]. Tal permitirá tirar ensinamentos sobre a melhor forma de aplicação da Directiva e apoiar as partes interessadas DRA. Também ajudará os Estados-Membros a dar cumprimento às suas obrigações de comunicação de informações ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, da DRA e a permitir a avaliação da eficácia da Directiva com base em casos concretos.

Não obstante a crise financeira, a experiência sugere que o mercado de seguros DRA está a crescer na UE e que está disponível uma variedade crescente de produtos. Espera-se que uma maior clareza jurídica[22] resulte numa aplicação mais previsível e com maior certeza jurídica dos critérios da DRA por parte das autoridades competentes e dos operadores no tratamento de casos de danos ao abrigo da DRA.

---

21 A Comissão está consciente dos esforços dos Estados-Membros nesta matéria, tendo alguns integrado disposições na sua transposição.

22 Ver, por exemplo, os dois acórdãos prejudiciais do Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos italianos *Rada de Augusta* C-378/08 e processos apensos C-379/08 e C-380/08, em que o Tribunal clarificou questões relacionadas com o princípio do poluidor-pagador e os deveres das autoridades competentes, tais como o estabelecimento da ligação causal, a determinação e alteração das medidas de reparação, a identificação das partes responsáveis, etc..

Devido à falta de experiência prática na aplicação da DRA, a Comissão conclui que ***não existe neste momento justificação suficiente para a introdução de um sistema harmonizado de garantia financeira obrigatória.*** Deverá proceder-se a um maior acompanhamento da evolução nos Estados-Membros que optaram por uma garantia financeira obrigatória, incluindo a abordagem gradual, e nos Estados-Membros que não optaram pela garantia financeira obrigatória, para se poderem tirar conclusões fiáveis. A Comissão irá também acompanhar activamente recentes eventos, como os derrames de petróleo no Golfo do México, que podem fundamentar uma iniciativa da Comissão neste domínio.

A Comissão reexaminará a opção de introdução de uma garantia financeira obrigatória possivelmente ainda antes da **revisão da Directiva, prevista para 2014**, em conjunto com o relatório da Comissão ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, da Directiva Responsabilidade Ambiental. Além disso, o presente relatório identificou uma **série de outras questões** que exigem atenção mais imediata. No que diz respeito à revisão geral da DRA prevista para 2013/2014, será iniciada sem demora a avaliação contínua da possível introdução antecipada das medidas a seguir indicadas:

- **Âmbito da Directiva:** A DRA abrange danos ambientais específicos, principalmente no território terrestre, sendo incompleta a cobertura do ambiente marinho. A DRA é extensível às águas costeiras e territoriais no que respeita a «danos causados à água» (ao abrigo da Directiva-Quadro Água) e a espécies marinhas protegidas e sítios da rede Natura 2000 no âmbito da jurisdição dos Estados-Membros (que se estende à zona económica exclusiva e à plataforma continental, quando aplicável), deixando assim uma lacuna na plena reparação dos danos causados ao meio marinho. Os danos causados ao ambiente marinho devido a derrames de petróleo provocados por actividades petrolíferas não são, por conseguinte, plenamente tidos em conta nas disposições da actual DRA.
- **As divergências nas regras nacionais de transposição** poderão criar dificuldades, por exemplo aos prestadores de garantias financeiras que tenham de alterar produtos genéricos para se adaptarem aos requisitos de cada Estado-Membro em que desenvolvem actividades. Um sistema de garantia financeira obrigatória harmonizado a nível da UE no âmbito da DRA teria maiores hipóteses de sucesso se houvesse menor divergência nas diferentes disposições nacionais de execução.
- A aplicação diversificada da **isenção pela posse de uma autorização e da isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico** por parte dos Estados-Membros.
- O alargamento diversificado do âmbito de aplicação a fim de cobrir **os danos causados a espécies e habitats naturais protegidos** ao abrigo da legislação nacional.
- A **adequação dos actuais limites financeiros máximos** aplicáveis aos instrumentos de garantia financeira estabelecidos, no que diz respeito a potenciais acidentes em larga escala. A capacidade dos actuais instrumentos de garantia financeira para cobrir incidentes em grande escala deve ser avaliada em função dos limites financeiros aplicáveis e do potencial de diferentes tipos de instrumentos, como fundos, seguros, garantias, etc.. Neste contexto, a revisão terá como objectivo determinar a forma mais eficaz de assegurar recursos financeiros suficientes em caso de incidentes em larga escala cujos responsáveis possuam uma capacidade financeira medíocre ou muito limitada.