EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 12.10.2010
COM(2010) 581 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

saskaņā ar 14. panta 2. punktu Direktīvā 2004/35/EK par atbildību vides jomā attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma novēršanu un atlīdzināšanu

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

saskaņā ar 14. panta 2. punktu Direktīvā 2004/35/EK par atbildību vides jomā attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma novēršanu un atlīdzināšanu

1. IEVADS

Šis ziņojums ir pamatots uz **14. panta 2. punktu Direktīvā 2004/35/EK** par atbildību vides jomā attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma novēršanu un atlīdzināšanu[1] (turpmāk – „*ELD*" jeb „direktīva"). Ziņojumā ir novērtēta ***direktīvas efektivitāte videi nodarītā kaitējuma faktiskas atlīdzināšanas izteiksmē*** un ***finansiālā nodrošinājuma nosacījumi un pieejamību par pieņemamām izmaksām*** tās III pielikumā uzskaitītajiem pasākumiem.

Direktīvas par atbildību vides jomā jaunās iezīmes

ELD galvenais mērķis ir novērst un atlīdzināt „***videi nodarīto kaitējumu***". Tas tiek definēts kā kaitējums ***aizsargājamajām sugām un dabiskajiem biotopiem (dabai)***, kaitējums ***ūdeņiem*** un kaitējums ***zemei (augsnei)***. Atbildīgā persona principā ir „***uzņēmējs***", kurš veic profesionālu darbību. Uzņēmēji, kas veic noteiktas bīstamas darbības, kā minēts *ELD* III pielikumā, ir pilnīgi atbildīgi (nenosakot vainas pakāpi) par videi nodarīto kaitējumu. Uzņēmēji, kuri veic citu profesionālo darbību, ir atbildīgi par jebkuru kaitējumu, kas dabai nodarīts kļūdas rezultātā. Uz uzņēmējiem var tieši attiecināt noteiktus izņēmumus un attaisnojumus (piemēram, nepārvarama vara, bruņots konflikts, trešās personas iejaukšanās) un ar transponēšanu ieviestus attaisnojumus (piemēram, sankcionētas darbības attaisnojums, jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojums).

Uzņēmējiem ir jāveic ***profilaktiska darbība***, ja pastāv tieši vides kaitējuma draudi. Uzņēmējiem ir arī pienākums ***atlīdzināt videi nodarīto kaitējumu*** pēc tā rašanās un segt izmaksas („***piesārņotājs maksā***"). Īpašos gadījumos, kad uzņēmēji to nedara, nav identificējami vai izmanto attaisnojumus, kompetentā iestāde drīkst iejaukties un veikt vajadzīgos profilaktiskos vai stāvokļa uzlabošanas pasākumus.

Ziņojumā pirmkārt aplūkota **direktīvas transponēšana un īstenošana**, lai pārbaudītu, kā tā ir piemērota praksē[2,3]. Komisija sadarbojās ar valdību ekspertu grupu *ELD* transponēšanas un īstenošanas jautājumos. Notika apspriešanās arī ar uzņēmējdarbības un finanšu nodrošinājuma pakalpojumu sniedzējiem, t.i., apdrošinātājiem, brokeriem, bankām un finanšu iestādēm, kā arī NVO.

Otrkārt, ir aplūkots **finansiālā nodrošinājuma** jautājums. Lai to izdarītu, tika analizēta finanšu sektora reakcija un novērtētas finansiālā nodrošinājuma alternatīvas, pamatojoties uz apdrošināšanas un pārapdrošināšanas nozares sniegto informāciju par pieejamajiem *ELD*

---

1 OV L 143, 30.4.2004., 56. lpp.

2 Finansiālais nodrošinājums direktīvā par atbildību vides jomā. 2008. gada augusta galīgais ziņojums. Pieejams tīmekļa vietnē http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 Pētījums par direktīvas par atbildību vides jomā (*ELD*) īstenošanu un efektivitāti un saistītajiem finansiālā nodrošinājuma jautājumiem. Galīgais ziņojums. 2009. gada novembris. Pieejams tīmekļa vietnē http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

apdrošināšanas produktiem un apdrošināšanas pieejamību ES tirgū. Tika ņemti vērā arī Eiropas Apdrošinātāju konfederācijas (*CEA*)[4] ziņojumi par *ELD* un informācija par to, kā uz direktīvu reaģējuši uzņēmēji un nozare[5]. Jo īpaši apskatīti trīs aspekti — pakāpeniskas pieejas izmantošana, atļaujot dalībvalstīm ieviest obligātu finansiālo nodrošinājumu pakāpeniski, sākot ar riskantākām darbībām un uzņēmējiem un saistībā ar kaitējumu augsnei un ūdeņiem; finansiālo garantiju augšējās robežas noteikšana; neliela riska darbību izslēgšana.

2. DIREKTĪVAS EFEKTIVITĀTE, NODROŠINOT VIDEI NODARĪTĀ KAITĒJUMA ATLĪDZINĀŠANU

Lai pārbaudītu *ELD* efektivitāti attiecībā uz videi nodarīto kaitējumu, tika novērtēta tās transponēšana valstu tiesību aktos un īstenošana.

2.1. Transponēšanas process

Direktīva stājās spēkā 2004. gada 30. aprīlī. Tikai četras dalībvalstis[6] transponēja to noteiktajā termiņā līdz 2007. gada 30. aprīlim. Arī pēc termiņa **direktīvas transponēšana joprojām noritēja lēni**, tāpēc Komisijai bija jāsāk pārkāpuma procedūra pret 23 dalībvalstīm. Šīs procedūras laikā prasību neizpildījušo valstu skaits samazinājās, taču Komisijai tomēr bija jāceļ prasība pret vairākām valstīm Eiropas Tiesā, kas 2008. un 2009. gadā pieņēma spriedumu pret septiņām dalībvalstīm[7].

Transponēšanas kavējumu galvenie iemesli bija šādi.

(1) ***Esošais tiesiskais regulējums*** — dalībvalstīm, kurām jau bija progresīvi noteikumi par atbildību vides jautājumos, jaunais tiesību akts bija jāintegrē esošajā tiesiskajā regulējumā.

(2) ***Grūti izpildāmas tehniskās prasības***, piemēram, videi nodarītā kaitējuma ekonomiskā novērtējuma nepieciešamība, dažādi atlīdzināšanas veidi un noteikumi par kaitējumu aizsargājamām sugām un dabīgajiem biotopiem, kādi lielākās daļas dalībvalstu tiesību aktos iepriekš nebija paredzēti.

(3) **ELD *satvara raksturs,*** kas dalībvalstīm atstāj lielu rīcības brīvību, ar alternatīvām, par kurām var izlemt tikai transponēšanas laikā; rezultātā transponēšana ieilga, jo alternatīvas bija jāapspriež valstu līmenī.

2.2. Īstenošanas īpatnības

Direktīvas satvara rakstura dēļ dažādās dalībvalstīs ***ļoti atšķirās*** vairāki būtiskie īstenošanas noteikumi.

---

4 Kā orientēties direktīvā par atbildību vides jomā. Praktiska rokasgrāmata apdrošināšanas riska parakstītājiem un atlīdzību noregulēšanas darbiniekiem (2009. gads); Direktīva par atbildību vides jomā. Ilgtspējīgu apdrošināšanas risinājumu veicināšana (2008. gads); *CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability* (2007. gads). Pieejama tīmekļa vietnē http://www.cea.eu.

5 Uzņēmumu apsekojums par vides jautājumiem Eiropas Biznesa testa panelī (2009. gads) (skatīt 15. zemsvītras piezīmi); Rūpniecības dēļ dabai nodarītā kaitējuma īpašās darba grupas ziņojums. Rūpniecības uzņēmumu apsekojums, 2010. gads. Arī *FERMA*, Apsekojuma par direktīvu par atbildību vides jomā ziņojums, 2010. gads.

6 Itālija, Lietuva, Latvija un Ungārija.

7 Francija, Somija, Slovēnija, Luksemburga, Grieķija, Austrija un Apvienotā Karaliste.

- Dalībvalstu ***izvēle paplašināt ES mērogā piemērojamo jēdzienu „kaitējums aizsargājamām sugām un dabiskie biotopi”*** atbilstīgi Putnu[8] un Dzīvotņu[9] direktīvām (*ELD* 2. panta 3. punkts). To izvēlējās četrpadsmit dalībvalstis, iekļaujot saskaņā ar valsts vai reģionālām aizsardzības shēmām visā to jurisdikcijā vai tās daļā aizsargājamas sugas un biotopus (Austrija, Beļģija, Kipra, Čehija, Igaunija, Grieķija, Ungārija, Latvija, Lietuva, Polija, Portugāle, Spānija, Zviedrija un Apvienotā Karaliste).

- Citu svarīgu definīciju (***„uzņēmējs”("operators"***)) paplašināja visas dalībvalstis, izņemot vienu, un dažas no tām izvēlējās šai definīcijai noteikt īpaši plašu piemērošanas jomu (Igaunija, Somija, Ungārija, Lietuva, Polija un Zviedrija).

- Saskaņā ar *ELD* dalībvalstis var izvēlēties, vai piešķirt uzņēmējiem tiesības izmantot ***„sankcionētas darbības attaisnojumu”*** (*"permit defence"*) un/vai „***jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojumu”*** ("*state of the art defence")*. Mazāk nekā puse dalībvalstu izvēlējās atļaut izmantot abus attaisnojumus — Beļģija (reģionālā līmenī), Kipra, Čehija, Igaunija (izņemot ĢMO), Grieķija, Itālija, Latvija (izņemot ĢMO), Malta, Portugāle, Slovākija, Spānija, Apvienotā Karaliste (izņemot ĢMO Skotijā un Velsā). Mazāk nekā puse dalībvalstu izvēlējās nepiemērot nevienu no attaisnojumiem — Austrija, Beļģija (federālā līmenī), Bulgārija, Vācija, Ungārija, Īrija, Nīderlande (piemērojams tikai pēc pamatotības pārbaudes), Polija, Rumānija un Slovēnija. Dānija, Somija un Lietuva izvēlējās atļaut izmantot „*sankcionētas darbības attaisnojumu”*, bet ne „*jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojumu”*, savukārt Francija atļāva izmantot „*jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojumu”*, bet ne „*sankcionētas darbības attaisnojumu”*. Zviedrija izvēlējās vidusceļu, nosakot sankcionētas darbības un jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojumu kā atbildību mazinošus faktorus lēmuma pieņemšanas procesā.

- No tām darbībām, uz kurām attiecas pilnīga atbildība, vairākas dalībvalstis no atbildības ***atbrīvoja notekūdeņu dūņu izplatīšanu***, veicot atkritumu apsaimniekošanas darbības (Bulgārija, Francija, Latvija, Malta, Portugāle, Rumānija, Slovākija, Slovēnija un Apvienotā Karaliste). Vairākas dalībvalstis iekļāva ***pilnīgas atbildības jomā*** papildu darbības, kas nebija minētas III pielikumā (Beļģija, Dānija, Somija, Grieķija, Ungārija, Latvija, Lietuva, Nīderlande un Zviedrija).

- Attiecībā uz noteikumiem par ***vairāku*** personu ***cēloņu gadījumiem*** lielākā daļa dalībvalstu izvēlējās solidārās atbildības sistēmu, savukārt mazākā daļa izvēlējās proporcionālo atbildību (Dānija, Somija, Francija, Slovākija un Slovēnija).

- Visbeidzot, *ELD* ļauj dalībvalstīm izvēlēties, vai valsts līmenī ieviest ***obligāta finansiāla nodrošinājuma*** sistēmu. Astoņas dalībvalstis ir ieviesušas obligāta finansiāla nodrošinājuma prasību, kas stājas spēkā līdz 2014. gadam dažādos termiņos: Bulgārija, Portugāle, Spānija, Grieķija, Ungārija, Slovākija, Čehija un Rumānija. Šīm sistēmām tika veikts attiecīgo nozaru un uzņēmēju riska novērtējums, un tās bija atkarīgas no dažādiem valsts līmeņa īstenošanas noteikumiem, kas paredzēja tādus jautājumus kā augšējās robežas, atbrīvojumus utt. Taču obligātā finansiālā nodrošinājuma prasības ieviešana visās trīs valstīs, kur tai bija jāstājas spēkā 2010. gadā (Portugāle, Spānija, Grieķija), kavējas, jo vēl nav gatavi svarīgi noteikumi. Pārējās dalībvalstīs ir paredzēts brīvprātīgs finansiālā nodrošinājuma režīms.

---

[8] Eiropas Parlamenta un Padomes 2009. gada 30. novembra Direktīva 2009/147/EK par savvaļas putnu aizsardzību, OV L 20, 26.1.2010., 7. lpp.

[9] Padomes Direktīva 92/43/EEK par dabisko dzīvotņu, savvaļas faunas un floras aizsardzību, OV L 206, 22.7.1992., 7. lpp.

2.3. *ELD* ierobežota īstenošana

Direktīvas lēnās transponēšanas dēļ kompetentās iestādes ir izskatījušas ierobežotu skaitu lietu. Komisija ar *ELD* valdību ekspertu tīkla palīdzību[10] apzināja, ka 2010. gada sākumā saskaņā ar *ELD* tika izskatītas 16 lietas, un lēš, ka iespējamais *ELD* lietu kopskaits ES tagad ir apmēram 50.

Nozīmīgākais šķērslis *ELD* efektivitātes pārbaudīšanai ir tas, ka par šo lietu īpašībām nav daudz informācijas. Tomēr:

- lielākā daļa lietu ir saistīta ar kaitējumu ***ūdeņiem*** un ***zemei***, un tikai neliels skaits – ar kaitējumu aizsargātajām sugām un dabiskajiem biotopiem. Šis atzinums uz visām dalībvalstīm neattiecas vienādi;
- vairākumā gadījumu nekavējoties tika īstenoti ***primārās atlīdzināšanas*** pasākumi (augsnes izrakšana un aizstāšana, kā arī ūdens attīrīšana ar mērķi atjaunot vietas sākotnējo stāvokli). Taču nevienā no uzskaitē esošajām lietām nebija informācijas par diviem pārējiem atlīdzināšanas pasākumu veidiem (***papildu*** un ***kompensējošā*** atlīdzināšana);
- atlīdzināšanas pasākumu kopējās izmaksas (gadījumos, kuros tās ir zināmas) ir EUR 12 000 – EUR 250 000;
- vides stāvokļa atjaunošanās laiks ir ļoti dažāds, un gadījumos, par kuriem ir ziņots, tas ir no vienas nedēļas līdz trim gadiem;
- gandrīz visas veiktās darbības bija uzskaitītas *ELD* III pielikumā, un uz tām attiecās galvenokārt PINK direktīva[11], kā arī atkritumu apsaimniekošanas darbības un bīstamu vielu, preparātu un ar tiem saistīto izstrādājumu ražošana, lietošana un glabāšana.

Videi nodarītā kaitējuma atlīdzināšana saskaņā ar *ELD*
Videi nodarīto kaitējumu var atlīdzināt dažādi atkarībā no kaitējuma veida.

- Attiecībā uz kaitējumu, kas ietekmē zemi, direktīva pieprasa aizvākt piesārņotājus no attiecīgās zemes, līdz vairs netiek radīti būtiski draudi cilvēka veselībai.

- Attiecībā uz kaitējumu, kas ietekmē ūdeni vai aizsargājamās sugas un dabiskos biotopus, direktīvas mērķis ir atjaunot vides stāvokli, kādā tā bija pirms kaitējuma rašanās. Videi nodarītā kaitējuma atlīdzināšanu attiecībā uz ūdeņiem vai aizsargājamām sugām un dabiskajiem biotopiem nodrošina, atjaunojot vides sākotnējo stāvokli, veicot ***primāros***, ***papildu*** un ***kompensējošos*** atlīdzināšanas pasākumus. Dabas resursi vai pakalpojumi, kam nodarīts kaitējums, ir jāatjauno vai jāaizstāj ar identiskiem, līdzīgiem vai līdzvērtīgiem dabas resursiem vai pakalpojumiem vai nu avārijas teritorijā, vai nepieciešamības gadījumā alternatīvā teritorijā. Direktīvas II pielikumā ir iekļautas ūdens resursiem un dabai nodarītā kaitējuma atlīdzināšanas veidu definīcijas, kā arī informācija par pasākumiem, kas jāveic, lai atlīdzinātu kaitējumu. Atlīdzinoši iejaukšanās pasākumi jāveic pašā izpostītajā vietā, vai izveidojot līdzīgus resursus blakusesošās teritorijās.

---

[10] Dalībvalstīm nav pienākuma ziņot Komisijai datus šī ziņojuma vajadzībām. Informāciju brīvprātīgi sniedza valdības eksperti apmēram no puses dalībvalstu, un tā tika ekstrapolēta, lai vispārīgi aplēstu *ELD* lietu skaitu.

[11] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/1/EK par piesārņojuma integrētu novēršanu un kontroli, OV L 24, 29.1.2008., 8. lpp.

Kompetentās iestādes uzskatīja, ka ***visgrūtāk risināmie jautājumi*** bija sarežģītās tehniskās prasības, kas saistītas ar izpostīto resursu/pakalpojumu ***ekonomisko novērtēšanu***, un ***videi nodarītā kaitējuma atlīdzināšanas metodes***, kā arī saistošo robežvērtību trūkums tādiem svarīgiem jēdzieniem kā ***„būtisks kaitējums”***. Tomēr dalībvalstis ir sākušas izstrādāt vadlīnijas un veidot savu zināšanu bāzi par šiem jautājumiem (skatīt 3. iedaļu).

Salīdzinoši ***nelielā*** **ELD** ***lietu skaita*** iemesli varētu būt ierobežotas uzņēmēju ***zināšanas***. Taču tas var norādīt arī uz *ELD* pašreizējo ***profilaktisko iedarbību***. Cits ierobežotā skaita iemesls varētu būt tāds, ka dažās dalībvalstīs palika spēkā ***esošie tiesību akti*** attiecībā uz ūdens vai augsnes stāvokļa atjaunošanu, kur bija paredzēti stingrāki pasākumi nekā *ELD*. Visbeidzot, mazāka *ELD* lietu skaita iemesls varētu būt *ELD* ***izņēmumi un attaisnojumi***, tostarp maksātnespēja un tas, ka nav atrasti atbildīgie uzņēmēji.

Līdz ar to ***nepietiek datu, lai izdarītu drošus secinājumus par direktīvas efektivitāti attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma faktisku atlīdzināšanu***. Tomēr šis ziņojums ir palielinājis ieinteresēto personu informētību un intensificējis informācijas plūsmu starp tiem, un palīdzēs dalībvalstīm sagatavot savus ziņojumus Komisijai, kuri jāiesniedz līdz 2013. gada aprīlim.

3. VALSTU *ELD* SISTĒMU FUNKCIONĒŠANA

Dalībvalstu gatavības pakāpe novērst videi radīto kaitējumu saskaņā ar direktīvu ir dažāda. Dažas dalībvalstis ir krietni apsteigušas citas attiecībā uz norādījumiem par tehnisko un ekonomisko novērtēšanu (Beļģija, Dānija, Francija, Ungārija, Nīderlande, Spānija un Apvienotā Karaliste), riska novērtējuma procedūrām un rokasgrāmatām (Spānija, Portugāle, Itālija) un norādījumiem likumdošanā (Spānija, Ungārija, Čehija, Latvija un Polija). Attiecīgus *ELD* apdrošināšanas produktus piedāvā specializētas finansiālā nodrošinājuma sistēmas (piemēram, apdrošināšanas apvienības Francijā, Spānijā un Itālijā).

Lai palīdzētu īstenot II pielikumu, Komisija sponsorēja pētījumu[12] par pieejamajām ekonomiskā novērtējuma metodikām. *REMEDE* izstrādāja instrumentu komplektu, kurā bija ietvertas atlīdzināšanas izmaksu noteikšanas metodes, kā arī gadījumpētījumi, kas izmantojami kā piemēri.

Neraugoties uz informētības uzlabošanas pasākumiem[13], ***uzņēmumi*** un jo īpaši tās ***rūpniecības*** nozares, kas ir vairāk pakļauti riskam un kurās ir lielāka tāda kaitējuma iespējamība, ko regulē *ELD* (III pielikumā minētie uzņēmēji), ***parasti nepārzina*** **ELD** ***noteikumus***. Tas jo īpaši attiecas uz maziem un vidējiem uzņēmumiem (MVU). 2009. gada otrajā pusē veiktās pārrunas ar uzņēmējiem[14] liecināja, ka lielākā daļa vēl nav pielāgojuši savas apdrošināšanas polises, lai ietvertu tajās *ELD* paplašināto atbildību, turklāt daži pat nezināja, ka direktīva ir stājusies spēkā. Šīs neziņas iemesls, iespējams, ir kavējumi direktīvas transponēšanā, kas izraisījuši juridisko nenoteiktību, un nepietiekami informētības uzlabošanas pasākumi. Šos rezultātus papildina apsekojums, ko Komisija veica 2009. gadā, izmantojot Eiropas Biznesa testa paneli[15]. Lielākā daļa uzņēmēju un uzņēmumu apvienību informēja, ka ir liela nenoteiktība par atbildību saskaņā ar *ELD* un ka finanšu instrumenti *ELD* atbildības apdrošināšanai tiek izmantoti ierobežotā apmērā.

---

12 *REMEDE* projekta gadījumpētījumi un instrumentu komplekts ir pieejami tīmekļa vietnē http://www.envliability.eu.

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

14 Papildinformācija 3. zemsvītras piezīmē minētajā pētījumā.

15 Rezultāti pieejami tīmekļa vietnē http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

Uzņēmēji, kas apzinājās savu ekoloģisko atbildību, lielākoties no tās izrietošo risku bija apdrošinājuši, izmantojot dažādas vides apdrošināšanas polises, piemēram, vispārējās civiltiesiskās atbildības apdrošināšanu (**VCTA**), ekoloģiskā kaitējuma atbildības apdrošināšanu (**EKAA**) vai citus individuālos apdrošināšanas produktus. Citus finansiālā nodrošinājuma instrumentus, piemēram, kaptīvo apdrošināšanu, bankas garantijas, garantijas un fondus, uzņēmēji izmantoja daudz mazākā apmērā.

Uzņēmējdarbības aprindu ziņojumā[16] tika norādīts, ka jāpārbauda visas pieejamās finansiālā nodrošinājuma alternatīvas, un ierosināts dalībvalstīm uzlabot esošos ekoloģiskās atbildības režīmus. Tajā tika pieprasīts uzlabot to noteikumu skaidrību un precizitāti, kuri regulē vides stāvokļa atjaunošanu pēc videi nodarītā kaitējuma.

Apdrošināšanas nozare* ELD *ieviešanu uztvēra pozitīvi. Ir paveikts liels darbs, lai izskaidrotu, ko *ELD* nozīmē apdrošināšanas nozarei, un plaši izplatītu šo informāciju[17]. Nozare ir pakāpeniski izstrādājusi *ELD* paredzētus produktus — individuālus risinājumus vai esošu apdrošināšanas produktu papildinājumus. Notiek darbs pie praktiskiem īstenošanas jautājumiem, piemēram, riska parakstīšanas un prasību pārvaldības, kā arī pie pieredzes apmaiņai paredzētas gadījumpētījumu datu bāzes izstrādes. Taču šajā sākotnējā posmā joprojām nav skaidrības par esošo produktu gatavību *ELD* gadījumiem. Apdrošināšanas nozare[18] ziņoja arī, ka nesenā ekonomikas krīze īslaicīgi samazinājusi nozares spēju sniegt atbildības apdrošināšanas pakalpojumus saskaņā ar *ELD*.

Var secināt, ka **ELD *transponēšana ir noritējusi lēni*** un ka ES ***ir izmantotas ļoti dažādas īstenošanas metodes***. Šīs atšķirības dēļ ir aizkavējusies finansiālā nodrošinājuma alternatīvu izstrāde valstu līmenī. Kaut gan valstu īstenošanas metožu lielā dažādība var mazināt direktīvas efektivitāti, ir ārkārtīgi grūti pārbaudīt, kā tieši.

4. *ELD* FINANSIĀLAIS NODROŠINĀJUMS

4.1. Finansiālā nodrošinājuma produktu izstrādāšana

Saskaņā ar direktīvas 14. panta 1. punktu dalībvalstīm jāveicina finansiālā nodrošinājuma instrumentu izstrāde un tirgu attīstība. Dalībvalstu rīcība aprobežojās ar apspriedēm ar apdrošinātājiem un/vai to profesionālajām apvienībām. Lielākajā daļā gadījumu valstu *ELD* tirgi attīstījās pēc apdrošinātāju iniciatīvas, pat gadījumos, kad tika noteikts ***obligātā finansiālā nodrošinājuma*** režīms.

4.1.1. ELD *finansiālā nodrošinājuma produkti*

Noskaidrots, ka vispopulārākais instruments atbildības pret vidi nodrošināšanai ir apdrošināšana, kam seko bankas garantijas (Austrijā, Beļģijā, Kiprā, Čehijā, Nīderlandē, Polijā, Spānijā un Apvienotajā Karalistē) un citi tirgus instrumenti, piemēram, fondi, obligācijas utt. (Austrijā, Beļģijā, Bulgārijā, Kiprā, Polijā un Spānijā). Spānijā, Francijā un Itālijā izmanto apdrošināšanas apvienības.

---

16 Rūpniecības īpašās darba grupas apsekojums (5. zemsvītras piezīme), pieejams tīmekļa vietnē www.NRDonline.com.

17 Attiecīgās publikācijas pieejamas Eiropas Apdrošinātāju konfederācijas (*CEA*) tīmekļa vietnē www.cea.eu.

18 Darbseminārs „Direktīvas par atbildību vides jomā (*ELD*) īstenošanas efektivitāte un saistītie finansiālā nodrošinājuma jautājumi", 2009. gada 10. jūlijs. Darbsemināra ziņojums ir pieejams tīmekļa vietnē http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

Būtisku no *ELD* izrietošās atbildības daļu var apdrošināt ar parastajām vispārējās civiltiesiskās atbildības apdrošināšanas vai ekoloģiskā kaitējuma atbildības apdrošināšanas polisēm. (Pār)apdrošinātāji šobrīd piedāvā paplašināt esošo VCTAA vai EKAA polišu darbības jomu vai iegādāties jaunus, specializētus individuālus produktus. Kad 2004. gadā tika pieņemta *ELD*, ziņojumi liecināja, ka praktiski nav tādu apdrošināšanas produktu, kas segtu risku, kura ekonomiskās sekas nav pilnībā paredzamas. Kopš tā laika ES tirgū ir parādījušies piemēroti produkti. Taču grūtības joprojām sagādā ĢMO nodarīta kaitējuma apdrošināšana. Spānijā, kur obligāts finansiālā nodrošinājuma režīms tiek piemērots arī ĢMO, ir paredzēts īpašs noteikums uz visiem šādiem kaitējumiem un zaudējumiem attiecināt civiltiesiskās atbildības apdrošināšanas režīmu, nevis *ELD*.

Patlaban ir grūti novērtēt, vai (pār)apdrošināšanas nozarei pašlaik pietiek resursu, lai efektīvi garantētu *ELD* paredzētās atbildības nodrošinājumu. Apdrošināšanas nozares resursi darbam ar *ELD* paredzētu atbildību nepārtraukti palielinās, jo pieaug pieprasījums pēc attiecīgajiem produktiem. Resursus šai jomai var piesaistīt, arī izmantojot ar apdrošināšanu nesaistītus finansiālā nodrošinājuma instrumentus.

4.1.2. Citi finansiālā nodrošinājuma veidi

Uzņēmēji kā *ELD* atbildības nodrošinājuma veidu parasti izvēlas apdrošināšanas produktus, taču ir arī citas alternatīvas. Saistībā ar citiem vides tiesību aktiem, piemēram, atkritumu apsaimniekošanas jomā, ir gūta ievērojama pieredze, izmantojot instrumentus, kas nav saistīti ar apdrošināšanas nozari (obligācijas, bankas garantijas, fondi, kaptīvie instrumenti utt.). Lai šie instrumenti būtu piemēroti ar *ELD* saistītas atbildības nodrošināšanai, tiem jāveic nelielas izmaiņas. Jāņem vērā, ka daži alternatīvie instrumenti ir labāk piemēroti lieliem uzņēmējiem ar lielu darba apjomu, nevis MVU.

Finansiālā nodrošinājuma instrumentu piemērotība ir atkarīga no to efektivitātes attiecībā uz atlīdzības izmaksu segumu, pieejamības uzņēmējiem un piesārņojuma novēršanas iedarbīguma. Šķiet, ka nav tādu pieejamu instrumentu, kas atbilstu visām trijām prasībām visiem *ELD* atbildības veidiem un visām attiecīgajām nozarēm, tāpēc uzņēmēji izvēlēsies dažādus instrumentus.

4.1.3. Finansiālā nodrošinājuma produktu ierobežojumi un trūkumi

Patlaban pieejamajiem apdrošināšanas produktiem ir šādi ierobežojumi — nav paredzēts pakāpenisks kaitējums videi, kā arī daži atlīdzinājuma veidi, piemēram, kompensējošais atlīdzinājums. Šo ierobežojumu iemesls ir datu trūkums par *ELD* avārijām un nespēja kvantitatīvi noteikt potenciālo zaudējumu apmēru. Šie ierobežojumi tiks novērsti pakāpeniski, tirgum gūstot pieredzi.

4.2. Harmonizētas obligāta finansiālā nodrošinājuma sistēmas vajadzība

Komisijai ir jāpārbauda, vai ES līmenī ir jāievieš harmonizēta obligāta finansiālā nodrošinājuma sistēma. Ņemot vērā to, ka *ELD* transponēšanas rezultātā tika izstrādāti dažādi īstenošanas noteikumi, ka dalībvalstīs, kuras izvēlējās ieviest obligāto finansiālo nodrošinājumu, vēl nav ieviestas attiecīgās sistēmas, tāpēc nevar novērtēt obligātā nodrošinājuma pieejas, un ka dažādojas pieejamo finansiālā nodrošinājuma produktu sortiments, vēl ir pāragri Komisijai ierosināt ES līmenī ieviest obligātu finansiālo nodrošinājumu.

4.3. Finansiālā nodrošinājuma jautājumu risināšana

Trim jautājumiem, kuri Komisijai bija jāaplūko ziņojumā (pakāpeniska pieeja, augšējās robežas noteikšana finansiālām garantijām un neliela riska darbību izslēgšana), nav

vispārpieņemtu definīciju. Sadarbībā ar dalībvalstu ekspertiem un ieinteresētajām personām tika izpētīta iespējamā pieeja šiem jautājumiem. Esošo sistēmu novērtējums liecina, ka, lai veicinātu īstenošanu, visās obligātajās finansiālā nodrošinājuma shēmās jāizmanto pakāpeniska pieeja, jāizslēdz neliela riska darbības un jānosaka finansiālo garantiju augšējā robeža.

4.3.1. *Pakāpeniska pieeja*

Pakāpeniska pieeja nozīmē, ka finansiālais nodrošinājums dažādiem riska veidiem un rūpniecības nozarēm jeb nodrošināmās atbildības veidiem tiks ieviests pakāpeniski. Lai to īstenotu, dažas dalībvalstis ir noteikušas, ka obligāts finansiālais nodrošinājums ir piemērojams tikai ***III pielikumā uzskaitītajām darbībām***, kuru veikšanai ir jāsaņem atļauja, apstiprinājums vai jāreģistrējas, savukārt citas ir piemērojušas obligātu finansiālā nodrošinājuma režīmu ***dažām III pielikumā uzskaitītajām darbībām***, sākot ar riskantākajām (Ungārijā šī prasība attiecas tikai uz PINK iekārtām).

4.3.2. *Finansiālās garantijas augšējā robeža*

Neviena finansiālā nodrošinājuma sistēma, ne apdrošināšana, ne bankas garantija vai trasta fonds, nesniegs neierobežotu atbildības garantiju. Tāpēc ***gan brīvprātīgajiem, gan obligātajiem*** finansiālā nodrošinājuma mehānismiem tiek piemērota ***augšējā robeža***. Finansiālās garantijas augšējo robežu var ieviest, ja pastāv neliels risks, ka nodarītā kaitējuma novēršanas summa pārsniegs šo robežu, un tā ir atkarīga no vietas un veicamās darbības veida un apmēra. Spānija ieviesa uzņēmēju atbildības seguma augšējo robežu ne vairāk kā 5 miljonu euro apmērā. Citās valstīs par augšējo robežu vienojas apdrošinātāji un uzņēmēji. Arī apdrošināšanas sabiedrības var noteikt apdrošināmajiem atbildības veidiem augšējās robežas, vēlāk nosakot maksājamo prēmiju un garantijas seguma robežas. Iepriekšminētās augšējās robežas tiek piemērotas, nosakot polišu maksimālo segumu. Praksē pastāv arī *ELD* polišu atlīdzinājuma augšējās robežas, kas šobrīd ir diapazonā no 1 miljona euro līdz 30 miljoniem euro.

4.3.3. *Neliela riska darbību izslēgšana*

Neliela riska darbības no obligātā finansiālā nodrošinājuma shēmas var izslēgt, pamatojoties uz riska novērtējumu par iespējamo kaitējumu videi III pielikumā uzskaitīto darbību rezultātā[19]. Obligātā nodrošinājuma sistēmās kā neliela riska darbības ir definētas tādas darbības, kuras veic, uzņēmumi, kuriem ir *EMAS* vai ISO vides pārvaldības sistēma[20]; šis traktējums varētu būt apstrīdams, jo citiem faktoriem varētu būt lielāka nozīme, nosakot faktisko risku, ko uzņēmējs rada videi, piemēram, darbības veidam un vietai. Ieinteresētās personas apgalvoja, ka būtu pretrunīgi izslēgt uzņēmējus ar pamatojumu, ka uzņēmēja darbība rada nelielu risku, jo šī darbība patiesībā tomēr varētu radīt ievērojamu kaitējumu videi.

4.3.4. *Secinājumi par aspektiem, kas jāņem vērā attiecībā uz finansiālo nodrošinājumu*

Precīzāku informāciju par to, kā īstenot obligātā finansiālā nodrošinājuma shēmas, ievērojami nesamazinot *ELD* paredzētās atbildības faktisko segumu, var sniegt pētījumi par šādu shēmu ekonomisko izdevīgumu, ietekmi un iedarbīgumu. Dalībvalstis jau īsteno daudzas pieejamās

---

[19] No dalības Spānijas obligātā finansiālā nodrošinājuma sistēmā ir atbrīvoti uzņēmēji, kuru aprēķinātais iespējamā kaitējuma līmenis videi ir mazāks par EUR 300 000 (vai no EUR 300 000 līdz EUR 2 miljoniem, ja uzņēmēji ievieš *EMAS*/ISO standartu 14001). Šāda pieeja, iespējams, atbrīvotu no dalības obligātā finansiālā nodrošinājuma sistēmā daudzus uzņēmējus, tādējādi shēmu būtu vieglāk īstenot, taču ir jāanalizē visu III pielikumā uzskaitīto darbību iespējamais kaitējums videi.

[20] Spānijā (skatīt iepriekš) un Čehijā.

alternatīvas, piemēram, pakāpenisko pieeju, finansiālā nodrošinājuma augšējo robežu un neliela riska darbību izslēgšanu.

Pakāpeniska pieeja būtu jāiekļauj jebkurā obligātā finansiālā nodrošinājuma shēmā, savukārt abas pārējās alternatīvas šādā shēmā var paredzēt, bet var arī neparedzēt. Pirms izmantot jebkuru no trim alternatīvām, jāveic rūpīga analīze; tās var gan veicināt obligātā finansiālā nodrošinājuma īstenošanu, gan samazināt efektivitāti.

5. SECINĀJUMI UN TURPMĀKĀS DARBĪBAS

ELD transponēšana tika pabeigta 2010. gada 1. jūlijā. Pieejamā informācija ***vēl neļauj izdarīt konkrētus secinājumus par direktīvas efektivitāti attiecībā uz videi nodarītā kaitējuma atlīdzināšana***. Aizkavēšanās direktīvas transponēšanā par trim gadiem nozīmē, ka praktiskā pieredze tās īstenošanā ir neliela. Bieži vien iestādes laikus nebija izstrādājušas *ELD* atbilstīgus noteikumus. Uzņēmēji bieži nezināja savus specifiskos direktīvā noteiktos pienākumus. Apdrošinātāji un citas finansiālā nodrošinājuma sniedzējas iestādes nebija pietiekami iepazinušies ar prasībām, kādām bija jāatbilst šo iestāžu produktiem, lai tie būtu saskaņā ar *ELD*.

Šā ziņojuma vajadzībām veiktie pētījumi un *ELD* īstenošanā gūtā pieredze liecina, ka var veikt vairākus pasākumus, lai ***uzlabotu direktīvas īstenošanu un efektivitāti***.

(1) Veicināt ***informācijas apmaiņu un saziņu*** starp svarīgākajām ieinteresētajām personām (uzņēmēji, kompetentās iestādes, finansiālā nodrošinājuma sniedzēji, nozares apvienības, valdību eksperti, NVO un Komisija).

(2) Nozares apvienībām, finansiālā nodrošinājuma sniedzēju apvienībām un kompetentajām iestādēm, kas īsteno direktīvu, vajadzētu turpināt uzlabot ***atsevišķo uzņēmēju un finansiālā nodrošinājuma sniedzēju informētību***, rīkojot informatīvus pasākumus.

(3) Izstrādāt papildu ***skaidrojošos norādījumus*** par *ELD* piemērošanu, jo īpaši iespējamus ***ES līmeņa norādījumus*** par tās II pielikumu. Ja dažādās valstīs galvenās definīcijas un jēdzienus, piemēram, „kaitējums videi", „būtisks kaitējums", „pamatstāvoklis", piemēro dažādi, tie tiks apspriesti atbildības vides jomā valdību ekspertu grupā, lai tos skaidrotu un piemērotu vienveidīgi.

(4) Dalībvalstīm tiek ieteikts izveidot *ELD* lietu ***uzskaiti jeb reģistrus***[21]. Tas nodrošinās iespēju mācīties no labākajiem direktīvas piemērošanas paraugiem un palīdzēs *ELD* ieinteresētajām personām. Tas arī palīdzēs dalībvalstīm pildīt savus ziņošanas pienākumus saskaņā ar *ELD* 18. panta 1. punktu un nodrošinās iespēju vērtēt *ELD* efektivitāti, pamatojoties uz faktiskajām lietām.

Neraugoties uz finanšu krīzi, pierādījumi liecina, ka *ELD* apdrošināšanas tirgus ES palielinās un ka dažādojas pieejamo produktu sortiments. Paredzams, ka lielāka juridiskā noteiktība[22] nodrošinās kompetentajām iestādēm un uzņēmējiem iespēju paredzamāk un ar lielāku

---

21 Komisija ir informēta par dalībvalstu rīcību šajā sakarā; dažas no tām ir iekļāvušas attiecīgus noteikumus, transponējot direktīvu.

22 Skatīt, piemēram, divus prejudiciālos Eiropas Tiesas nolēmumus Itālijas *Rada de Augusta* lietās C-378/08 un apvienotajās lietās C-379/08 un C-380/08, kur Tiesa skaidroja jautājums attiecībā uz principu „maksā piesārņotājs" un par kompetento iestāžu pienākumiem, piemēram, cēloņsakarības noteikšanu, pasākumu stāvokļa izlabošanai noteikšanu un mainīšanu, atbildīgo personu apzināšanu utt.

juridisko noteiktību piemērot *ELD* kritērijus lietās par kaitējuma nodarīšanu saskaņā ar šo direktīvu.

Tā kā trūkst praktiskas *ELD* piemērošanas pieredzes, Komisija secina, ka ***pašlaik nav pietiekama pamatojuma ieviest obligāta finansiāla nodrošinājuma harmonizētu sistēmu***. Lai varētu izdarīt drošus secinājumus, jāturpina uzraudzīt notikumu attīstību gan dalībvalstīs, kuras izvēlējušās ieviest obligāta finansiāla nodrošinājuma režīmu, tostarp pakāpenisko pieeju, gan dalībvalstīs, kuras to nav ieviesušas. Komisija aktīvi uzraudzīs arī aktuālos notikumus, piemēram, naftas noplūdi Meksikas līcī, kas var nodrošināt pamatojumu iniciatīvai šajā jomā.

Komisija atkārtoti izskatīs iespēju ieviest obligātā finansiālā nodrošinājuma režīmu. Iespējams, ka tas notiks jau pirms **2014. gadā plānotās direktīvas pārskatīšanas** saistībā ar Komisijas ziņojumu saskaņā ar *ELD* 18. panta 2. punktu. Turklāt šajā ziņojumā ir identificētas **vairākas citas problēmas**, kuras jārisina nekavējoties. Attiecībā uz *ELD* vispārējo pārskatīšanu, kas paredzēta 2013./2014. gadā, nekavējoties tiks sākts pastāvīgs novērtējums par turpmāk minēto atbilstošo pasākumu iespējamu agrāku ieviešanu:

- **direktīvas darbības joma**. *ELD* attiecas uz specifisku kaitējumu videi, galvenokārt uz sauszemes, bet jūras vide ir ietverta nepilnīgi. *ELD* attiecas uz piekrastes ūdeņiem un teritoriālajiem ūdeņiem jūrā kā „kaitējums ūdenim” (ar Ūdens pamatdirektīvas starpniecību) un uz aizsargājamajām jūras dzīvnieku sugām un dalībvalstu jurisdikcijā esošajām *Natura 2000* teritorijām (attiecīgos gadījumos arī uz ekskluzīvo ekonomikas zonu un kontinentālo šelfu), līdz ar to netiek pilnībā nodrošināta jūras videi nodarītā kaitējuma atlīdzināšana. Tāpēc pašreizējos *ELD* noteikumos nav pilnībā iekļauts naftas noplūžu nodarītais kaitējums jūras videi naftas ieguves darbību rezultātā;

- **atšķirīgie valstu transponēšanas noteikumi** var radīt grūtības, piemēram, finansiālā nodrošinājuma pakalpojumu sniedzējiem, kam jāpielāgo vispārīgi produkti atbilstoši tās dalībvalsts prasībām, kurā tiek sniegti pakalpojumi. *ELD* paredzētā obligātā finansiālā nodrošinājuma harmonizētajai ES sistēmai būtu labākas izredzes uz panākumiem, ja dažādu valstu īstenošanas noteikumos nebūtu tik krasu atšķirību;

- **sankcionētas darbības attaisnojuma un jaunāko tehnoloģiju izmantošanas attaisnojuma** piemērošanas atšķirības dalībvalstīs;

- **sugām un dabiskajiem biotopiem nodarītā kaitējuma** jomas tvēruma atšķirības valstu tiesību aktos;

- **to faktisko augšējo finansiālo robežu pietiekamība**, kas noteiktas esošajiem finansiālā nodrošinājuma instrumentiem attiecībā uz iespējamām liela mēroga avārijām. Esošo finansiālā nodrošinājuma instrumentu spēja segt ārkārtīgi lielus negadījumus ir jānovērtē saistībā ar piemērojamajām augšējām finansiālajām robežām un dažādu veidu instrumentu, piemēram, fondu, apdrošināšanas, garantiju utt., iespējām. Šajā kontekstā, pārskatot direktīvu, tiks mēģināts atrast visefektīvāko veidu, kā nodrošināt pietiekamus finanšu resursus tādu liela mēroga avāriju gadījumā, par kuriem atbildīgajām personām ir viduvēji vai pat nelieli finanšu resursi.