EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2010
KOM(2010) 581 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

enligt artikel 14.2 i direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

enligt artikel 14.2 i direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador

1. INLEDNING

Denna rapport grundar sig på **artikel 14.2 i direktiv 2004/35/EG** om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador[1] (nedan kallat *miljöansvarsdirektivet* eller *direktivet*). I rapporten bedöms ***direktivets effektivitet när det gäller faktiskt avhjälpande av miljöskador*** och ***tillgången till ekonomisk säkerhet till rimlig kostnad samt villkoren för denna*** med avseende på de verksamheter som förtecknas i bilaga III.

Nya inslag i miljöansvarsdirektivet

Direktivets huvudsyfte är att förebygga och avhjälpa ***miljöskada***. Detta definieras som skador på ***skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer***, skador på ***vatten*** och skador på ***mark***. Den ansvariga parten är i princip den ***verksamhetsutövare*** som bedriver yrkesverksamhet. Verksamhetsutövare som bedriver vissa farliga verksamheter, enligt förteckningen i bilaga III till direktivet, har ett strikt ansvar (utan culpa) för miljöskador. Verksamhetsutövare som driver annan yrkesverksamhet har culpaansvar för skador de orsakar naturen. Verksamhetsutövare har möjlighet att direkt utnyttja vissa undantag och ansvarsfrihetsgrunder (t.ex. force majeure, väpnad konflikt, inblandning av tredje part) och även ansvarsfrihetsgrunder som införts genom införlivande (t.ex. ansvarsfrihet grundad på tillstånd [*permit defence*] eller på teknikens ståndpunkt [*state of the art defence*]).

Verksamhetsutövare måste vidta ***förebyggande åtgärder*** om det föreligger ett överhängande hot om skada. De måste också ***avhjälpa miljöskador*** som uppstått och bära kostnaderna (***principen att förorenaren ska betala***). Om verksamhetsutövaren inte fullgör dessa skyldigheter, eller inte kan identifieras, eller åberopar ansvarsfrihet, kan den behöriga myndigheten i särskilda fall ingripa och vidta de förebyggande eller avhjälpande åtgärder som är nödvändiga.

För det första undersöks i denna rapport hur **direktivet har införlivats och genomförts** i nationell lagstiftning och hur det används i praktiken[2,3]. Kommissionen har arbetat tillsammans med medlemsstaternas expertgrupp för miljöansvarsdirektivet när det gäller införlivande och nationellt genomförande. Dessutom har samråd skett med näringslivet och

---

1 EUT L 143, 30.4.2004, s. 56.

2 *Financial Security in Environmental Liability Directive*. Slutrapport från augusti 2008. Finns på http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 *Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues*. Slutrapport från november 2009. Finns på http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

leverantörer av ekonomisk säkerhet, t.ex. försäkringsbolag, försäkringsmäklare, banker och finansinstitut samt icke-statliga organisationer.

För det andra behandlas frågan om **ekonomisk säkerhet**. I detta syfte har finanssektorns reaktioner analyserats och alternativa möjligheter till ekonomisk säkerhet bedömts på grundval av information som lämnats av försäkrings- och återförsäkringsbranschen om vilka försäkringsprodukter enligt miljöansvarsdirektivet som finns på EU-marknaden och vilket försäkringsskydd dessa ger. Rapporter om miljöansvarsdirektivet från den europeiska sammanslutningen för försäkringsbolag (CEA)[4], och information om hur verksamhetsutövare och branschen har reagerat på direktivet[5], har också beaktats. Framför allt tre aspekter tas upp: användning av en infasningsperiod som gör att medlemsstaterna gradvis kan införa krav på ekonomisk säkerhet, varvid man börjar med mer riskfyllda verksamheter och verksamhetsutövare och med skador på mark och vatten; fastställande av maximibelopp för finansiella garantier; uteslutande av verksamheter med låg risk.

2. DIREKTIVETS EFFEKTIVITET VAD GÄLLER ATT AVHJÄLPA MILJÖSKADOR

För att undersöka direktivets effektivitet i fråga om miljöskador har införlivandet i nationell lagstiftning och dess genomförande bedömts.

2.1 Införlivande

Direktivet trädde i kraft den 30 april 2004. Endast fyra medlemsstater[6] hade införlivat direktivet när tidsfristen löpte ut den 30 april 2007. Införlivandet av direktivet fortsatte sedan att gå långsamt, vilket ledde till att kommissionen såg sig tvungen att inleda överträdelseförfaranden mot 23 medlemsstater. Under detta förfarande minskade antalet länder som inte hade införlivat direktivet, men det blev ändå nödvändigt att hänskjuta ett antal ärenden till domstolen som avkunnade domar mot sju medlemsstater 2008 och 2009[7].

De främsta orsakerna till försenat införlivande var följande:

(1) ***Gällande regelverk*** – medlemsstater som redan hade avancerade regler för miljöansvar var tvungna att passa in den nya lagstiftningen i det gällande regelverket.

(2) ***Svårhanterliga tekniska krav*** som var nya för de flesta medlemsstater, t.ex. behovet av ekonomisk värdering av miljöskador, olika typer av hjälpåtgärder samt skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer.

---

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). Finns på http://www.cea.eu.

5 Företagsenkät om miljöfrågor genom Europeiska företagspanelen (2009) (se fotnot 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, rapport, *Survey of industrial companies*, 2010. Även FERMA, *Survey on Environmental Liability Directive Report*, 2010.

6 Italien, Litauen, Lettland och Ungern.

7 Frankrike, Finland, Slovenien, Luxemburg, Grekland, Österrike och Förenade kungariket.

(3) ***Miljöansvarsdirektivets ramkaraktär***, som ger medlemsstaterna ett stort bedömningsutrymme, där valet av alternativ kan ske först i samband med införlivandet. Detta ledde till förseningar eftersom det var nödvändigt att diskutera de olika alternativen på nationell nivå.

2.2 Genomförandeaspekter

Direktivets ramkaraktär har lett till ***stora skillnader*** mellan medlemsstaterna i fråga om flera viktiga genomförandebestämmelser.

- ***Möjligheten att utvidga EU:s definition av skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer*** enligt fågeldirektivet[8] och habitatdirektivet[9] (artikel 2.3 i miljöansvarsdirektivet). Fjorton medlemsstater har beslutat att utvidga definitionen och inkludera arter och livsmiljöer som var skyddade enligt nationella eller regionala skyddsbestämmelser i hela eller delar av sitt jurisdiktionsområde (Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Lettland, Litauen, Polen, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Ungern och Österrike).

- En annan viktig definition, den av ***verksamhetsutövare***, utvidgades av alla utom en medlemsstat, och några valde att göra en mycket vid definition (Estland, Finland, Litauen, Polen, Sverige och Ungern).

- Miljöansvarsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att välja om de vill att verksamhetsutövare ska kunna åberopa ansvarsfrihet grundad på ***tillstånd*** och/eller på ***teknikens ståndpunkt***. Mindre än hälften av medlemsstaterna beslutade att införa båda typerna av ansvarsfrihetsgrund: Belgien (regional nivå), Cypern, Estland (utom genetiskt modifierade organismer, GMO), Grekland, Italien, Lettland (utom GMO), Malta, Portugal, Slovakien, Spanien, Storbritannien (utom GMO i Skottland och Wales) och Tjeckien. Det var också mindre än hälften som beslutade att inte använda sig av någon av dessa ansvarsfrihetsgrunder: Belgien (federal nivå), Bulgarien, Irland, Nederländerna (tillämpligt först efter en granskning av skälen), Polen, Rumänien, Slovenien, Tyskland, Ungern och Österrike. Danmark, Finland och Litauen beslutade att införa ansvarsfrihet grundad på *tillstånd* men inte på *teknikens ståndpunkt*, medan Frankrike valde att göra tvärtom. Sverige intog en mellanposition och låter båda typerna av ansvarsfrihetsgrund vara förmildrande faktorer i beslutsprocessen.

- I fråga om de verksamheter som har strikt ansvar, var det flera medlemsstater som ***undantog spridning av avloppsslam*** från avfallshantering (Bulgarien, Frankrike, Lettland, Malta, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Storbritannien). Ett antal medlemsstater lät även andra verksamheter än dem som nämns i bilaga III ***omfattas av strikt ansvar*** (Belgien, Danmark, Finland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Sverige och Ungern).

---

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, EUT L 20, 26.1.2010, s. 7.

[9] Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, 22.7.1992, s. 7.

- När det gäller regler för ***vållande av flera parter*** valde de flesta medlemsstater ett system med solidariskt ansvar och en minoritet valde proportionellt ansvar (Danmark, Finland, Frankrike, Slovakien och Slovenien).

- Miljöansvarsdirektivet överlåter dessutom åt medlemsstaterna att besluta om de ska införa ett system för ***obligatorisk ekonomisk säkerhet*** på nationell nivå. Åtta medlemsstater har infört system för obligatorisk ekonomisk säkerhet som träder i kraft vid olika tidpunkter fram till och med 2014: Bulgarien, Portugal, Spanien, Grekland, Ungern, Slovakien, Tjeckien och Rumänien. Dessa system förutsätter riskbedömning av relevanta sektorer och verksamhetsutövare och är avhängiga av olika nationella genomförandebestämmelser om faktorer såsom maximibelopp, undantag osv. Systemen för obligatorisk ekonomisk säkerhet har dock blivit försenade i alla de tre länder där de skulle börja gälla 2010 (Portugal, Spanien, Grekland) på grund av att väsentliga bestämmelser ännu inte har införts. Övriga medlemsstater förlitar sig på frivillig ekonomisk säkerhet.

2.3 Begränsat genomförande av miljöansvarsdirektivet

Direktivets långsamma genomförande har lett till att ett begränsat antal fall har behandlats av de behöriga myndigheterna. Kommissionen har med stöd av medlemsstaternas expertnätverk för miljöansvarsdirektivet[10] identifierat 16 fall som behandlats enligt direktivet till början av 2010 och gör bedömningen att det sammanlagda antalet fall inom hela EU nu kan uppgå till cirka 50.

Det främsta hindret för en granskning av direktivets effektivitet är att det inte finns mycket kunskap om fallens karaktär. Följande kan dock konstateras:

- De flesta fallen gäller skador på ***vatten*** och ***mark*** och endast ett mindre antal gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Detta skiljer sig dock mellan medlemsstaterna.

- I de flesta fall har ***primära hjälpåtgärder*** vidtagits omedelbart (bortgrävning och återfyllning med rena massor respektive rening av vatten, i syfte att återställa platsens ursprungliga tillstånd). Däremot har det i inget av de rapporterade fallen lämnats information om de båda andra typerna av hjälpåtgärder (***kompletterande*** och ***kompenserande***).

- Den totala kostnaden för hjälpåtgärder, i de fall den är känd, varierar mellan 12 000 och 250 000 euro.

- Tiden det tar för miljön att återhämta sig varierar avsevärt och ligger mellan en vecka och tre år för de rapporterade fallen.

[10] Medlemsstaterna är inte skyldiga att lämna uppgifter till kommissionen för denna rapport. Information har lämnats frivilligt av experter från cirka hälften av medlemsstaterna och har extrapolerats för att ge en grov uppskattning av antalet fall.

- De verksamheter som berörs är nästan uteslutande de som förtecknas i bilaga III till miljöansvarsdirektivet, huvudsakligen sådana som omfattas av IPPC-direktivet[11], avfallshantering samt tillverkning, användning och förvaring av farliga ämnen, beredningar och liknande produkter.

Avhjälpande av miljöskador enligt miljöansvarsdirektivet
Miljöskador kan avhjälpas på olika sätt beroende på typ av skada.

- För markskador krävs i direktivet att marken ska saneras tills det inte längre finns några betydande risker för negativa effekter på människors hälsa.

- För skador på vatten eller skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer krävs i direktivet att miljön ska återställas till de förhållanden som rådde innan skadan inträffade. Miljöskador på vatten eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer avhjälps genom att miljön återställs till sitt ursprungliga tillstånd genom ***primära***, ***kompletterande*** och ***kompenserande*** hjälpåtgärder. De skadade naturresurserna eller försämrade funktionerna ska återställas eller ersättas med identiska, liknande eller likvärdiga naturresurser eller funktioner antingen på skadeplatsen eller på en alternativ plats om så är nödvändigt. Bilaga II till direktivet innehåller definitioner av de olika typerna av hjälpåtgärder som är tillämpliga på vatten- och naturskador samt information om åtgärder som ska beaktas för att avhjälpa skadorna. Hjälpinsatserna ska göras på skadeplatsen eller genom att skapa liknande resurser i närliggande områden.

De behöriga myndigheterna har bedömt att de ***svåraste frågorna*** är de komplexa tekniska kraven för ***ekonomisk värdering*** av skadade resurser/funktioner och ***metoderna för att avhjälpa miljöskador*** samt avsaknaden av bindande tröskelvärden för viktiga termer som ***betydande skada***. Medlemsstaterna har dock börjat ta fram riktlinjer och håller på att bygga upp sin kunskapsbas om dessa frågor (se avsnitt 3).

En av orsakerna till det ***relativt låga antalet fall*** enligt miljöansvarsdirektivet kan vara att verksamhetsutövarna har begränsade ***kunskaper***. Men det kan också hänga samman med den ***preventiva effekt*** som direktivet har redan nu. Ytterligare en orsak kan vara att några medlemsstater har bibehållit sina ***befintliga lagar*** för avhjälpande av skador på mark eller vatten och att dessa innehöll strängare bestämmelser än miljöansvarsdirektivet. Slutligen kan direktivets bestämmelser om ***undantag och ansvarsfrihetsgrunder***, och de regler som gäller om ansvariga verksamhetsutövare är insolventa eller inte kan identifieras, ha lett till ett lägre antal fall.

Det finns därför ***inte tillräckligt underlag för att dra välgrundade slutsatser om direktivets effektivitet när det gäller faktiskt avhjälpande av miljöskador***. Denna rapport har emellertid lett till ökad medvetenhet hos de berörda parterna och ökat informationsutbyte dem emellan, och den kommer att underlätta för medlemsstaterna att utarbeta sina egna rapporter till kommissionen, som ska lämnas i april 2013.

3. FUNKTIONSDUGLIGHET HOS NATIONELLA SYSTEM FÖR MILJÖANSVAR ENLIGT DIREKTIVET

Medlemsstaternas beredskap att hantera miljöskador enligt direktivet varierar. Några medlemsstater ligger ganska långt framme när det gäller riktlinjer för teknisk och ekonomisk

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EUT L 24, 29.1.2008, s. 8.

värdering (Belgien, Danmark, Frankrike, Ungern, Nederländerna, Spanien och Storbritannien), förfaranden och handledningar för riskbedömning (Spanien, Portugal, Italien) och rättsliga riktlinjer (Spanien, Ungern, Tjeckien, Lettland och Polen). Specialiserade system för ekonomisk säkerhet (t.ex. försäkringspooler i Frankrike, Sapard och Italien) erbjuder lämpliga försäkringsprodukter för miljöansvar.

För att hjälpa till med genomförandet av bilaga II har kommissionen gett stöd till forskning[12] om användbara metoder för ekonomisk värdering. Inom Remede-projektet har man tagit fram en verktygslåda med metoder för att uppskatta kostnader för hjälpåtgärder och har även gjort fallstudier som kan användas som exempel.

Trots de insatser som gjorts för att öka kunskaperna[13] är ***företagen*** och i synnerhet de ***industrisektorer*** som är mer utsatta för risker och skador som omfattas av direktivet (verksamhetsutövare i bilaga III) ***i allmänhet obekanta med direktivets bestämmelser***. Detta gäller särskilt små och medelstora företag. Intervjuer med verksamhetsutövare under andra halvåret 2009[14] visade att merparten ännu inte hade anpassat sina försäkringar till att omfatta det utvidgade miljöansvaret enligt direktivet, och en del visste inte ens att direktivet hade trätt i kraft. Detta kan bero på försenat införlivande, som har lett till rättslig osäkerhet, och begränsade informationsinsatser. Som ett komplement till dessa resultat gjorde kommissionen en undersökning 2009 med hjälp av den europeiska företagspanelen (European Business Test Panel)[15]; de flesta verksamhetsutövare och näringslivsorganisationer uppvisade en hög grad av osäkerhet om sitt miljöansvar enligt direktivet och rapporterade att de i begränsad utsträckning använde finansiella instrument för att täcka sitt ansvar.

Verksamhetsutövare som är medvetna om sitt miljöansvar har ofta försökt att täcka riskerna genom en kombination av miljöförsäkringar, t.ex. allmän ansvarsförsäkring, miljöskadeförsäkring eller andra fristående försäkringsprodukter. Verksamhetsutövarna använde i mycket mindre utsträckning andra typer av ekonomisk säkerhet, såsom egna försäkringsbolag (s.k. captives), bankgarantier, garantier och fonder.

I en rapport från näringslivet[16] framhölls behovet av att undersöka alla tillgängliga möjligheter att tillhandahålla ekonomisk säkerhet och föreslogs att medlemsstaterna skulle verka för att förbättra sina nuvarande miljöansvarssystem. Man efterlyste också större klarhet och precision i reglerna om återställande efter miljöskador.

Försäkringsbranschen har reagerat positivt på miljöansvarsdirektivets införande. Betydande arbete om vad miljöansvarsdirektivet innebär för försäkringsbranschen har genomförts och fått stor spridning[17]. Branschen har gradvis tagit fram produkter för miljöansvarsdirektivet, antingen särskilda fristående lösningar eller tilläggsförsäkringar till befintliga ansvarsförsäkringar. Det pågår arbete om praktiska frågor i genomförandet, exempelvis försäkringsgivning och skadereglering, liksom även arbete för att bygga upp en databas med fallstudier för att dela erfarenheter. Det är dock ännu allt för tidigt att veta hur ändamålsenliga nuvarande produkter är när det gäller hantera ärenden enligt direktivet.

---

12 Remede-projektets fallstudier och verktygslåda finns på http://www.envliability.eu.

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

14 Mer information finns i den undersökning som nämns i fotnot 3.

15 Resultaten finns på http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Undersökning utförd av Ad-Hoc Industry Group (fotnot 5), finns på www.NRDonline.com.

17 Relevanta publikationer finns på webbplatsen för Confederation of European Insurers (CEA): www.cea.eu.

Försäkringsbranschen[18] har också rapporterat att den senare tidens ekonomiska kris har lett till en tillfällig minskning av branschens förmåga att erbjuda täckning för miljöansvar.

Sammanfattningsvis kan sägas att ***miljöansvarsdirektivets införlivande har gått långsamt*** och att ***metoderna för genomförande skiljer sig mycket*** mellan medlemsstaterna. Dessa skillnader har bromsat utvecklingen av alternativ för ekonomisk säkerhet på nationell nivå. Även om den stora variationen mellan nationella genomförandemetoder kan minska direktivets effektivitet, är det oerhört svårt att kontrollera exakt på vilket sätt.

4. EKONOMISK SÄKERHET FÖR MILJÖANSVARSDIREKTIVET

4.1. Utveckling av produkter för ekonomisk säkerhet

Enligt artikel 14.1 i direktivet ska medlemsstaterna främja utvecklingen av instrument och marknader för ekonomisk säkerhet. Medlemsstaterna har gjort ganska små insatser som har inskränkt sig till diskussioner med försäkringsbolag och/eller deras branschorganisationer. I de flesta fall har de nationella marknaderna för miljöansvar utvecklats på försäkringsbolagens initiativ, även i de fall där ***obligatorisk ekonomisk säkerhet*** har införts.

4.1.1 Produkter för ekonomisk säkerhet enligt miljöansvarsdirektivet

Försäkring har visat sig vara det populäraste instrumentet för att täcka miljöansvar, följt av bankgarantier (Belgien, Cypern, Nederländerna, Polen, Spanien, Storbritannien, Tjeckien och Österrike) och andra marknadsbaserade instrument, t.ex. fonder och obligationer (Belgien, Bulgarien, Cypern, Polen, Spanien och Österrike). Försäkringspooler finns i Spanien, Frankrike och Italien.

En betydande del av det ansvar som följer av direktivet kan täckas genom traditionella ansvarsförsäkringar eller miljöskadeförsäkringar. (Åter)försäkringsbolag erbjuder nu tilläggsförsäkringar till dessa båda traditionella typer av försäkring och även nya specialiserade fristående produkter. När direktivet antogs 2004 visade rapporter att det nästan inte fanns några försäkringsprodukter som täckte risker där de ekonomiska följderna inte var helt förutsebara. Sedan dess har lämpliga produkter kommit ut på EU-marknaden. Täckning för skador orsakade av genetiskt modifierade organismer är dock fortfarande ett problem: I Spanien, som har bestämmelser om obligatorisk ekonomisk säkerhet utan undantag för GMO, finns det en särskild bestämmelse för att hantera skador och förluster enligt ett skadeståndssystem och inte enligt miljöansvarsdirektivet.

Det är svårt att bedöma om (åter)försäkringsbranschens nuvarande kapacitet är tillräckligt stor för att täcka miljöansvar enligt direktivet på ett effektivt sätt. Försäkringsbranschens kapacitet att hantera miljöansvar utvecklas fortlöpande, i takt med ökande efterfrågan på produkter. Kapaciteten kan också ökas med hjälp av andra instrument för ekonomisk säkerhet än försäkringar.

---

[18] Workshop om *Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues*, 10 juli 2009. Rapporten från workshopen finns på http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

4.1.2 Andra typer av ekonomisk säkerhet

Försäkringsprodukter uppfattas allmänt som ett sätt att täcka miljöansvar, men det finns flera andra möjligheter. I samband med annan miljölagstiftning, exempelvis om avfallshantering, har man fått betydande erfarenheter av andra instrument än försäkringar (obligationer, bankgarantier, fonder, egna försäkringsbolag m.m.). Det krävs bara små förändringar för att anpassa dessa instrument till miljöansvar enligt direktivet. Det bör noteras att vissa alternativa instrument är mer lämpade för stora verksamhetsutövare med många verksamheter än för små och medelstora företag.

Lämpligheten hos instrument för ekonomisk säkerhet beror på deras effektivitet i fråga om vilka kostnader för hjälpåtgärder som täcks, deras tillgänglighet för verksamhetsutövare och deras effektivitet när det gäller att förhindra föroreningar. Det tycks inte finnas några instrument som uppfyller alla tre kraven för alla typer av ansvar enligt direktivet och för alla berörda sektorer, så valet av instrument skiljer sig olika verksamhetsutövare.

4.1.3 Begränsningar och brister hos produkter för ekonomisk säkerhet

De nu tillgängliga försäkringsprodukternas begränsningar är att de inte omfattar gradvisa miljöskador och vissa typer av hjälpåtgärder, exempelvis kompenserande hjälpåtgärder. Dessa begränsningar beror på bristande data om incidenter som omfattas av direktivet och oförmåga att kvantifiera potentiella förluster. I takt med att marknaden får större erfarenhet kommer dessa problem successivt att lösas.

4.2. Behovet av harmoniserad obligatorisk ekonomisk säkerhet

Kommissionen måste utreda behovet av ett harmoniserat system för obligatorisk ekonomisk säkerhet på EU-nivå. Mot bakgrund av att direktivets införlivande har lett till varierande genomföranderegler, att de medlemsstater som har valt obligatorisk ekonomisk säkerhet ännu inte har fungerande system, vilket innebär att det inte går att utvärdera obligatoriska lösningar, och att fler produkter för ekonomisk säkerhet blir tillgängliga, är det dock för tidigt för kommissionen att föreslå obligatorisk ekonomisk säkerhet på EU-nivå.

4.3. Behandling av frågor som rör ekonomisk säkerhet

Det finns inga gemensamt fastställda definitioner för de tre frågor kommissionen ska bedöma i rapporten (infasningsperiod, maximibelopp för finansiella garantier och uteslutande av verksamheter med låg risk). Möjliga lösningar på dessa frågor har undersökts tillsammans med medlemsstaternas experter och berörda parter. En bedömning av befintliga system tyder på att varje obligatoriskt system för ekonomisk säkerhet för att underlätta genomförandet bör ha någon form av infasningsperiod, utesluta verksamheter med låg risk och ha maximibelopp för finansiella garantier.

4.3.1 *Infasningsperiod*

En infasningsperiod innebär ett gradvis införande av ekonomisk säkerhet för olika risktyper och industrisektorer eller typer av ansvar som omfattas. Vissa medlemsstaters tillämpning av infasningsperioden innebär att obligatorisk ekonomisk säkerhet begränsas till ***verksamheter i bilaga III*** för vilka det krävs tillstånd, godkännande eller registrering, medan andra medlemsstater har infört obligatorisk ekonomisk säkerhet endast för ***vissa verksamheter i***

bilaga III och börjat med dem med högre risk (i Ungern inskränks detta till IPPC-anläggningar).

4.3.2 *Maximibelopp för den finansiella garantin*

Inget system för ekonomisk säkerhet, vare sig försäkring, bankgaranti eller förvaltningsfond, ger ett obegränsat ansvarsskydd. Därför ***gäller maximibelopp både för frivilliga och obligatoriska*** mekanismer för ekonomisk säkerhet. Ett maximibelopp för den finansiella garantin kan införas om risken för att skada som överstiger maximibeloppet ska inträffa bedöms vara låg och beror på verksamhetens lokalisering, typ och omfattning. Spanien har infört maximibelopp på 5 miljoner euro för det ansvarsskydd deras verksamhetsutövare måste ha. I andra länder beslutas maximibeloppen gemensamt av försäkringsbolagen och verksamhetsutövarna. Försäkringsbolagen kan också införa maximibelopp för det ansvar de vill täcka, därefter fastställa gränser för de premier som ska betalas men också för det skydd deras garantier ger. De tidigare maximibeloppen gäller vid fastställande av högsta försäkringsskydd. I praktiken har miljöansvarsförsäkringarna också ersättningstak som för närvarande varierar mellan 1 miljon euro och 30 miljoner euro.

4.3.3 *Uteslutande av verksamheter med låg risk*

Verksamheter med låg risk kan undantas från ett system för obligatorisk ekonomisk säkerhet på grundval av riskbedömning av potentiella miljöskador som kan orsakas av verksamheter i bilaga III[19]. I obligatoriska system definieras också verksamheter med låg risk som sådana där företagen har ett miljöledningssystem enligt Emas eller ISO[20]. Detta kan vara diskutabelt eftersom andra faktorer kan ha större betydelse för att fastställa verksamhetsutövarens faktiska miljörisker, t.ex. verksamhetens karaktär och lokalisering. Berörda parter ansåg att det kan vara tveksamt att undanta verksamhetsutövare på grund av att deras verksamhet uppfattas ha låg risk, eftersom verksamheterna i realiteten ändå kan orsaka betydande miljöskador.

4.3.4. *Slutsatser om aspekter att beakta för ekonomisk säkerhet*

Genom undersökningar av genomförbarhet, konsekvenser och effektivitet av obligatorisk ekonomisk säkerhet skulle det i detalj kunna belysas hur sådana system kan införas utan att avsevärt minska miljöansvarets effektiva täckning. Många av de möjligheter som står till buds, däribland infasningsperiod, maximibelopp för ekonomisk säkerhet och uteslutande av verksamheter med låg risk, håller redan på att genomföras av medlemsstaterna.

Någon form av infasning måste ingå som en del i varje system för obligatorisk ekonomisk säkerhet, medan däremot de båda andra möjligheterna kan utnyttjas eller ej. Alla tre möjligheterna kräver en grundlig analys; de kan underlätta införandet av obligatorisk ekonomisk säkerhet, men de kan också minska effektiviteten.

---

[19] Det spanska systemet för obligatorisk ekonomisk säkerhet undantar verksamhetsutövare där de potentiella miljöskadorna beräknas vara under 300 000 euro (eller mellan 300 000 och 2 miljoner euro om verksamhetsutövaren inför EMAS/ISO 14001). Detta skulle undanta ett potentiellt stort antal verksamhetsutövare från obligatorisk ekonomisk säkerhet och göra det lättare att genomföra systemet, men den potentiella miljöskadan av alla verksamheter i bilaga III skulle behöva analyseras.

[20] Detta gäller för Spanien (se ovan) och Tjeckien.

5. SLUTSATSER OCH VÄGVAL

Införlivandet av direktivet var avslutat den 1 juli 2010. Den information som finns tillgänglig gör det ***ännu inte möjligt att dra konkreta slutsatser om direktivets effektivitet när det gäller att avhjälpa miljöskador***. Den treåriga förseningen av direktivets införlivande innebär att det ännu inte finns någon större praktisk erfarenhet av genomförandet. Myndigheterna har ofta inte i tid haft regler som motsvarar direktivets krav. Verksamhetsutövarna har ofta varit omedvetna om de specifika rättsliga skyldigheterna. Försäkringsbolag och andra institutioner som erbjuder ekonomisk säkerhet har inte haft tillräckligt god kännedom om de krav deras produkter måste uppfylla för att vara förenliga med direktivet.

Resultaten av de studier som utförts för denna rapport och de erfarenheter som erhållits vid genomförandet av direktivet visar att flera åtgärder kan vidtas för att ***förbättra direktivets genomförande och effektivitet***.

(1) Främja ***informationsutbyte och kommunikation*** mellan viktiga berörda parter (verksamhetsutövare, behöriga myndigheter, leverantörer av ekonomisk säkerhet, branschorganisationer, medlemsstaternas experter, icke-statliga organisationer och kommissionen).

(2) Branschorganisationer, sammanslutningar av leverantörer av ekonomisk säkerhet och de behöriga myndigheter som genomför direktivet bör fortsätta sitt informationsarbete för att öka ***kunskaperna hos enskilda verksamhetsutövare och leverantörer av ekonomisk säkerhet***.

(3) Ta fram ytterligare ***vägledning för tolkning*** av direktivets tillämpning, särskilt eventuella ***riktlinjer på EU-nivå*** för bilaga II. Grundläggande definitioner och begrepp som *miljöskada*, *betydande skada*, *ursprungligt tillstånd*, där det finns skillnader mellan genomförandet nationellt, kommer att diskuteras inom medlemsstaternas expertgrupp för miljöansvarsdirektivet för att förtydligas och kunna tillämpas enhetligt.

(4) Medlemsstaterna rekommenderas att upprätta ***arkiv eller register*** över fall enligt direktivet[21]. Detta kommer att öka kunskapen om bästa sättet att tillämpa direktivet och stödja berörda parter. Det kommer också att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt artikel 18.1 i direktivet och göra det möjligt att bedöma direktivets effektivitet utifrån verkliga fall.

Trots finanskrisen tyder tillgängliga uppgifter på att marknaden för miljöansvarsförsäkringar växer i EU och att allt fler olika produkter erbjuds. Större rättslig klarhet[22] väntas leda till att behöriga myndigheter och verksamhetsutövare tillämpar direktivets kriterier på ett mer förutsägbart och rättssäkert sätt när de behandlar skadefall enligt direktivet.

---

21 Kommissionen känner till medlemsstaternas arbete på detta område; vissa av dem har infört bestämmelser i samband med införlivandet.

22 Se exempelvis domstolens två förhandsavgöranden i de italienska mål C-378/08 (*Rada de Augusta*) och förenade målen C-379/08 och C-380/08, där domstolen klargjorde frågor om principen att förorenaren ska betala och om behöriga myndigheters skyldigheter, såsom att fastställa orsakssambandet, fastställa och modifiera hjälpåtgärder, identifiera ansvariga parter osv.

På grund av bristen på praktisk erfarenhet av hur direktivet används, anser kommissionen att ***det för närvarande inte finns tillräckliga motiv för att införa ett harmoniserat system för obligatorisk ekonomisk säkerhet***. För att kunna dra tillförlitliga slutsatser är det nödvändigt att fortsätta följa utvecklingen i de medlemsstater som har valt obligatorisk ekonomisk säkerhet med en infasningsperiod och i de medlemsstater som inte har infört obligatorisk ekonomisk säkerhet. Kommissionen kommer också aktivt att följa aktuella händelser som oljeutsläppet i Mexikanska golfen som kan ge anledning till ett initiativ på detta område.

Kommissionen kommer att ompröva möjligheten med obligatorisk ekonomisk säkerhet eventuellt redan före den **översyn av direktivet som är planerad till 2014** i samband med kommissionens rapport enligt artikel 18.2 i direktivet. Därutöver har det i denna rapport identifierats **ett antal andra frågor** som kräver mer omedelbar uppmärksamhet. Med hänsyn till den allmänna översynen av direktivet under 2013/2014, kommer det så snart som möjligt att inledas en löpande utvärdering av möjligheten att tidigarelägga motsvarande åtgärder enligt följande:

- **Direktivets tillämpningsområde**: Direktivet omfattar specifika miljöskador, främst på land, medan den marina miljön däremot täcks ofullständigt. Direktivet omfattar kustvatten och territorialhav när det gäller ”skador på vatten” (genom vattendirektivet) och skyddade marina arter och Natura 2000-områden inom medlemsstaternas jurisdiktion (t.o.m. den exklusiva ekonomiska zonen och kontinentalsockeln i tillämpliga fall), men lämnar en lucka när det gäller fullständigt avhjälpande av skador på den marina miljön. Skador på den marina miljön till följd av oljeutsläpp orsakade av oljeborrning täcks alltså inte helt av direktivets nuvarande bestämmelser.

- **De skiljaktiga nationella införlivandebestämmelserna** kan skapa svårigheter exempelvis för leverantörer av ekonomisk säkerhet som måste modifiera generiska produkter så att de uppfyller de olika kraven i de medlemsstater där de erbjuds. Ett obligatoriskt harmoniserat EU-system för ekonomisk säkerhet enligt direktivet skulle ha större möjlighet att bli framgångsrikt om de nationella genomförandebestämmelserna inte var så olika.

- Medlemsstaternas oenhetliga tillämpning av **ansvarsfrihet grundad på tillstånd respektive på teknikens ståndpunkt**.

- Den oenhetliga utvidgningen av tillämpningsområdet till att innefatta **skador på arter och naturliga livsmiljöer** som är skyddade enligt nationell lagstiftning**.**

- **Frågan om nuvarande maximibelopp** som fastställts för etablerade instrument för ekonomisk säkerhet **är tillräckliga** för potentiella storskaliga olyckor. Förmågan hos de nuvarande instrumenten för ekonomisk säkerhet att täcka mycket stora olyckor måste bedömas i samband med gällande maximibelopp och potentialen hos olika typer av instrument, såsom fonder, försäkringar, garantier osv. I detta sammanhang kommer översynen att ta sikte på att utforska de mest effektiva sätten att säkerställa tillräckliga ekonomiska medel i händelse av storskaliga olyckor som involverar ansvariga parter med måttlig eller till och med låg finansiell kapacitet.