

Finansiell sikkerhedsstillelse til dækning af operatørens betalingsforpligtelser efter miljøansvarsdirektivet

Michael Randrup, Jesper Dan Jespersen, Lis Reker
& Gunhild Lauritzen,
KPMG

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Indhold

FORORD	5
SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER	7
SUMMARY AND CONCLUSIONS	13
1 INDLEDNING	18
1.1 BAGGRUND FOR PROJEKTET	18
1.2 PROJEKTETS FORMÅL	18
1.3 PROJEKTETS AFGRÆNSNINGER I FORHOLD TIL MILJØANSVARSDIREKTIVET	19
1.3.1 Offentlig ret/erstatningsret	19
1.3.2 Operatørens ansvarsgrundlag	19
1.3.3 Operatører	20
1.3.4 Miljøskader, afhjælpning og omkostninger hertil	20
1.3.5 Ramme for direktivets finansielle sikkerhedsstillelse	20
1.3.6 Behov for sikkerhedsstillelse	21
2 INITIATIVER TIL UDVIKLING AF MARKEDER FOR FINANSIEL SIKKERHEDSSTILLELSE	23
2.1 MULIGE INITIATIVER OG DERES KONSEKVENSER	23
2.2 FORMER FOR FINANSIEL SIKKERHEDSSTILLELSE	24
2.2.1 Forsikring	24
2.2.2 Puljeordning eller fond	25
2.2.3 Bankgaranti	25
2.2.4 Kombinationer og muligheder	26
2.2.5 Mulighed for at indføre puljer til fordeling af udgifter	26
2.3 FRIVILLIGT ELLER TVUNGENT	27
2.3.1 Frivillig	27
2.3.2 Tvungen	27
2.4 FAKTORER, DER HAR BETYDNING FOR UDBREDELSE AF FINANSIEL SIKKERHEDSSTILLELSE	28
2.4.1 Muligheder på udbydersiden	28
2.4.2 Vanskelige etableringsvilkår	28
2.4.3 Effektiv pris	28
2.4.4 Relevant dækning	29
2.4.5 Det statistiske grundlag	29
2.5 INITIATIVER, DER FREMMER FRIVILLIG SIKKERHEDSSTILLELSE	29
2.5.1 Oplysning (Trin A)	29
2.5.2 Oplysning og benyttelse af eksisterende ordninger (Trin B)	30
2.5.3 Oplysning samt medvirken til etablering af nye, frivillige ordninger (Trin C)	31
2.6 EVALUERING (TRIN D)	33
2.7 INDFØRELSE AF TVUNGNE ORDNINGER	35
2.7.1 Generelle betragtninger	35
2.7.2 Tvungne ordninger for udvalgte brancher, fri form (Trin E)	36
2.7.3 Tvungne ordninger for udvalgte brancher, konkret form (Trin F)	38
2.7.4 Tvungne ordninger for alle, fri form (Trin G)	39
2.7.5 Tvungne ordninger for alle, konkret form (Trin H)	40

2.8	KOMBINATION AF MULIGE ORDNINGER	42
2.9	SAMMENFATNING	43
3	BESTÅENDE ORDNINGER INDEN FOR FINANSIEL SIKKERHEDSSTILLELSE	45
3.1	LOVPLIGTIGE ORDNINGER	45
3.1.1	<i>Villaolietanke</i>	45
3.1.2	<i>Foreningen Dansk Autogenbrug</i>	46
3.1.3	<i>Affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)</i>	48
3.1.4	<i>Jagttegn</i>	48
3.1.5	<i>Søtransport af farlige og forurenende stoffer samt bunkerolie</i>	49
3.1.6	<i>Hunde</i>	50
3.1.7	<i>Arbejdsskade</i>	50
3.2	FRIVILLIGE ORDNINGER	51
3.2.1	<i>Oliebranchens Miljøpulje</i>	51
3.2.2	<i>Stormflod og stormfald</i>	52
3.2.3	<i>Skovforeningens tabsforsikring</i>	52
3.2.4	<i>Erhvervsansvarsforsikring</i>	53
3.2.5	<i>Miljøforsikring</i>	53
4	ANDRE EU-LANDE	56
4.1	SPANIEN	56
4.1.1	<i>Implementering af miljøansvarsdirektivet</i>	56
4.1.2	<i>Anden relevant lovgivning</i>	57
4.1.3	<i>Andre ordninger</i>	57
4.2	SVERIGE	57
4.2.1	<i>Implementering af miljøansvarsdirektivet</i>	57
4.2.2	<i>Anden relevant lovgivning</i>	57
4.2.3	<i>Øvrige ordninger</i>	58
4.3	STORBRIANNIEN	59
4.3.1	<i>Implementering af miljøansvarsdirektivet</i>	59
4.3.2	<i>Andre ordninger</i>	59
4.4	TYSKLAND	59
4.4.1	<i>Implementering af miljøansvarsdirektivet</i>	59
4.4.2	<i>Andre ordninger</i>	60
4.5	FINLAND	60
4.5.1	<i>Implementering af miljøansvarsdirektivet</i>	60
4.5.2	<i>Anden relevant lovgivning</i>	60
	Bilag A	61

Forord

Danmark er forpligtet til senest 30. april 2007 at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (Miljøansvarsdirektivet).

Direktivet opstiller rammebetingelser for virksomheders/operatørers ansvar for at forebygge og afhjælpe miljøskader, der bygger på "forureneren betaler-princippet". Ved implementeringen af direktivet i dansk lovgivning skal det sikres, at operatøren ved påbud fra myndighederne kan pålægges for egen regning at foretage afhjælpning eller forebyggelse af miljøskader. "Forureneren betaler-princippet" er for visse erhvervsmæssige aktiviteter baseret på et ubetinget operatøransvar, hvilket betyder, at disse operatører skal kunne mødes med påbud fra myndigheder om forebyggelse eller afhjælpning af miljøskader, uanset hvordan forureningen er sket.

Danmark og de øvrige medlemsstater er ifølge direktivet også forpligtet til at fremme, at der udvikles instrumenter og markeder, som giver operatørerne mulighed for at benytte finansiell sikkerhedsstillelse til dækning af deres betalingsforpligtelser efter direktivet.

Miljøstyrelsen har som led heri anmodet KPMG om at udarbejde en rapport, der beskriver forskellige former for finansiell sikkerhedsstillelse, belyser mulighederne for indførelse samt fordele og ulemper ved forskellige sikkerhedsstillelser i relation til miljøansvarsdirektivet. Rapporten belyser også, hvorledes visse andre EU-lande håndterer spørgsmålet om finansiell sikkerhedsstillelse i relation til direktivet.

Rapporten, der er udarbejdet af KPMG v/Michael Randrup, Lis Reker, Gunhild Ross Lauritsen og Jesper Dan Jespersen, kan danne grundlag for overvejelser om, hvordan markedsudviklingen for finansiell sikkerhedsstillelse kan fremmes som led i implementeringen af miljøansvarsdirektivet i dansk lovgivning.

December 2005

KPMG C.Jespersen

Statsautoriseret Revisionsinteressentskab

Jesper Dan Jespersen
statsaut. revisor

Sammenfatning og konklusioner

Miljøansvarsdirektivet kan medføre behov for at tegne forsikring eller stille garanti for omkostningerne ved forurening.

Miljøansvarsdirektivet opstiller rammebetingelser for virksomheders (i direktivet kaldet "operatørers") ansvar for at forebygge og afhjælpe miljøskader, der bygger på "forureneren betaler-princippet". Samtidig er Danmark og øvrige medlemsstater ifølge direktivet forpligtet til at fremme, at der udvikles instrumenter og markeder, som giver operatørerne mulighed for at benytte finansiel sikkerhedsstillelse til dækning af deres ansvar efter direktivet. Sådant sikkerhed kan være forsikring, bankgaranti eller en fonds- eller puljeordning, der sikrer, at pengene er til rådighed til at dække omkostningerne ved en miljøskade. Den finansielle sikkerhedsstillelse kan ske frivilligt eller indføres som et krav. En undersøgelse foretaget af KPMG konkluderer, at udvikling af markeder for finansiel sikkerhedsstillelse bør ske gradvist og i takt med, at der tilvejebringes et statistisk grundlag

Baggrund og formål

EU-krav at der arbejdes for at fremme udvikling af instrumenter og markeder for finansiel sikkerhedsstillelse for miljøansvar

Miljøstyrelsen har som led i implementeringen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (Miljøansvarsdirektivet) iværksat et udredningsarbejde om finansiel sikkerhedsstillelse

Anledningen til projektet er, at Danmark og øvrige medlemsstater ifølge Miljøansvarsdirektivet er forpligtet til at fremme, at der udvikles instrumenter og markeder, som giver operatørerne mulighed for at benytte finansiel sikkerhedsstillelse til dækning af deres ansvar efter direktivet.

Direktivet opstiller rammebetingelser for virksomheders (i direktivet kaldet "operatørers") ansvar for at forebygge og afhjælpe miljøskader, der bygger på "forureneren betaler princippet". Det skal ved implementeringen af direktivet i dansk lovgivning sikres, at operatøren ved påbud fra myndighederne kan pålægges for egen regning at foretage afhjælpning eller forebyggelse af miljøskader. Omkostningerne til opfyldelse af myndighedernes påbud om afhjælpning eller forebyggelse skal dækkes af operatøren, enten direkte eller ved en finansiel sikkerhedsstillelsesordning.

Myndighedernes påbudsgrundlag er for visse erhvervsmæssige aktiviteter, defineret i direktivets bilag III, baseret på et ubetinget operatøransvar, hvilket betyder, at disse operatører skal kunne mødes med påbud fra myndigheder om forebyggelse eller afhjælpning af miljøskader, uanset hvordan forureningen er sket. For operatører, der udfører andre typer af aktiviteter, er påbuds-

grundlaget baseret på, at operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt (culpa-ansvar).

Det er i den sammenhæng væsentligt, at direktivet alene omhandler operatørens offentligretlige ansvar med hensyn til opfyldelse af myndigheders påbud om afhjælpning eller forebyggelse. Direktivet og dette projekt omhandler **ikke** operatørens erstatningsretlige ansvar over for skadelidt tredjemand, ting m.v. eller økonomiske tab og berører ikke rettigheder med hensyn til sådanne skader.

Rammen for direktivet og dermed også for denne udredning om finansiel sikkerhedsstillelse er således de situationer, hvor operatører, der er omfattet af direktivet, ved påbud fra myndighederne kan pålægges at foretage afhjælpning eller forebyggelse af sådanne miljøskader, som er omfattet af direktivet.

Omkostningerne efter Miljøansvarsdirektivet omfatter ikke blot de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til direktivet, men også myndighedernes administrative omkostninger, retshåndhævelsesomkostninger og andre generelle omkostninger.

Undersøgelsen

Udredningsprojekt om finansiel sikkerhedsstillelse

KPMG har i efteråret 2005 gennemført et udredningsprojekt om finansiel sikkerhedsstillelse.

Formålet med nærværende rapport er at belyse forskellige initiativer, som kan medvirke til, at der udbydes forskellige former for finansiel sikkerhed, som operatørerne kan benytte sig af til dækning af deres ansvar efter direktivet. Rapporten beskriver også forskellige former for sikkerhedsstillelse, der kan komme på tale – fond, puljeordning, bankgaranti, forsikring eller kombination af disse – og belyser fordele og ulemper ved disse samt ved, om ordningerne gøres frivillige eller tvungne. Rapporten indeholder også en kort beskrivelse af et udvalg af de ordninger for finansiel sikkerhedsstillelse, som findes på markedet i dag. Endvidere gennemgås, hvorledes visse andre EU-lande håndterer spørgsmålet om finansiel sikkerhedsstillelse i relation til implementeringen af miljøansvarsdirektivet.

Hovedkonklusioner

Udvikling af markeder for finansiel sikkerhedsstillelse bør ske gradvist og i takt med, at der tilvejebringes et statistisk grundlag

Miljøansvarsdirektivet forpligter Danmark og øvrige medlemsstater til at medvirke til, at der udvikles instrumenter og markeder, som giver operatørerne mulighed for at benytte finansiel sikkerhedsstillelse til dækning af deres ansvar efter direktivet.

Det er vores opfattelse, at markedsudviklingen for finansiel sikkerhedsstillelse bør ske gradvist og i takt med, at der tilvejebringes et statistisk grundlag.

Vi har i rapporten vurderet forskellige initiativer, der kan medvirke til at fremme den ønskede markedsudvikling. Initiativerne er beskrevet som en trinvis fremgangsmåde og omfatter:

- 1 Oplysning om operatørens miljøansvar efter miljøansvarsdirektivet og implementeringen heraf i dansk lovgivning
- 2 Bidrag til, at der udvikles nye produkter, som operatøren kan benytte til finansiell sikkerhedsstillelse
- 3 Tilvejebringelse af et statistisk grundlag for at forbedre grundlaget for at udbyde forsikring og andre former for finansiell sikkerhedsstillelse og for at vurdere behovet for at indføre krav om finansiell sikkerhedsstillelse
- 4 Ved indførelse af eventuelt krav om tvungen finansiell sikkerhedsstillelse bør det overvejes, om dette skal ske for udvalgte operatører eller for alle, ligesom det må overvejes, om den tvungne sikkerhedsstillelse skal ske f.eks. i form af fond, puljeordning, bankgaranti, forsikring eller som en kombination af disse.

Hvert af de beskrevne initiativer er i rapporten vurderet ud fra:

- Mulighederne for at etablere ordninger for finansiell sikkerhedsstillelse
- Graden af sikkerhed for, at operatøren kan opfylde "forureneren betaler-princippet", samt
- De økonomiske og administrative konsekvenser for operatørerne og det offentlige

Vi har i rapporten fremhævet, at der bør tilvejebringes et beslutningsgrundlag, der supplerer det materiale, som skal afrapporteres efter direktivets artikel 18 og bilag VI.

Projektresultater

Der eksisterer allerede forskellige ordninger for finansiell sikkerhedsstillelse, og implementering i andre EU-lande er i gang

Bestående ordninger

Der eksisterer i dag forskellige ordninger inden for finansiell sikkerhedsstillelse, såvel på miljøområdet som på en række andre områder. Nogle af disse er blevet til på baggrund af et lovkrav, mens andre er opstået som frivillige ordninger.

I rapporten er givet en kort beskrivelse af et udvalg af de ordninger, der eksisterer i dag, med hovedvægt på ordninger inden for miljø- og naturområdet. Følgende lovpligtige og frivillige ordninger er beskrevet:

- Lovpligtig forsikringsordning for villaolietanke, der dækker tankejerens forpligtelser efter offentligretligt påbud til oprydning efter olietanksforureninger.
- Lovpligtig fond/puljeordning for autoophuggere, der dækker autoophuggeres forpligtelser efter offentligretligt påbud til fjernelse af affaldsoplæg.

- Lovpligtig finansiel sikkerhedsstillelse for WEEE-affald, som dækker operatørers forpligtelser til behandling af elektroniskrot.
- Lovpligtig forsikringsordning for jagtudøvere, som dækker jagtudøverens erstatningsansvar for skader på tredjemand.
- Lovpligtig forsikringsordning for søtransport af farlige og forurenende stoffer, som dækker operatørers forpligtelser efter offentligretligt påbud til afhjælpning efter forureninger på havet.
- Lovpligtig forsikringsordning for hundeejere, som dækker hundeejeres erstatningsansvar for skader på tredjemand, forvoldt af hunde.
- Lovpligtig arbejdsskedeforsikring, som dækker arbejdsgiveres erstatningsansvar for ansattes arbejdsskader.
- Frivillig puljeordning, etableret af Oliebranchens Miljøpulje, der dækker frivillige afhjælpende tiltag på nedlagte benzinstationer.
- Frivillig forsikringsordning for stormflod og stormfald, som dækker erstatning på fast ejendom ved stormflodsskader og yder tilskud til oprydning og genplantning ved stormfaldsskader.
- Frivillig erhvervsansvarsforsikring, som dækker virksomheders erstatningsansvar ved skader på tredjemand eller ting, forvoldt under virksomhedens drift.
- Frivillig miljøforsikring, som dækker virksomheders erstatningsansvar ved skader på tredjemand samt omkostninger til imødegåelse af offentlig ret ved forureningsskader.

Ordninger i andre EU-lande

Rapporten giver en kort gennemgang af, hvor langt man er kommet med implementeringen af miljøansvarsdirektivet i en række udvalgte EU-lande samt en beskrivelse af anden lovgivning og andre ordninger i disse lande, herunder

Spanien. I Spanien har miljøministeriet i april 2005 udarbejdet udkast til lovforslag om implementering af miljøansvarsdirektivet. I relation til forsikring og finansiel sikkerhedsstillelse foreslås, at de virksomheder, som loven dækker, er forpligtet til at stille en finansiel garanti, som kan dække det lovbestemte miljømæssige ansvar, der følger af den pågældende virksomheds aktiviteter. Virksomheden kan vælge mellem forskellige former for garantier, som er nærmere beskrevet i rapporten.

Derudover omfatter udkastet etablering af en statslig miljøskadefond, som skal dække omkostningerne til afhjælpning efter miljøskader på offentlig ejendom i visse nærmere definerede tilfælde.

Det spanske miljøministerium har ultimo december 2005 oplyst, at det udarbejdede udkast til lovforslag p.t. er under revision samt at nyt udkast til lovforslag forventes sendt i høring medio januar 2006. Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om, hvorvidt det nye udkast til lovforslag medfører ændringer for så vidt angår regler om forsikring og finansiel sikkerhedsstillelse.

Tyskland. Det tyske miljøministerium har marts 2005 udarbejdet udkast til lovforslag om implementering af miljøansvarsdirektivet. Lovforslagets § 12 giver Bundesregeringen bemyndigelse til ved forordning at indføre obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse for de virksomheder, som er nævnt i forslaget bilag 1, til at varetage de forpligtelser, som lovforslaget lægger op til. Bundesregeringen bemyndiges også til nærmere at beslutte arten, omfanget og størrelsen af en eventuel obligatorisk sikkerhedsstillelse, herunder størrelsen på en eventuel selvrisko, samt hvordan overvågningen af, om virksomhederne stiller den krævede sikkerhed, skal foregå.

Denne bemyndigelse er indskrevet i udkastet for at undgå, at loven skal ændres i fald, at EU på baggrund af direktivets artikel 14 efter 2010 vedtager, at der skal være obligatorisk sikkerhedsstillelse.

Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om, hvorvidt der efterfølgende er sket ændringer i udkastets bestemmelse vedrørende finansiel sikkerhedsstillelse.

Summary and conclusions

The Environmental Liability Directive may require companies to provide for insurance cover or provide financial security for the costs of remedying or preventing environmental damage.

The purpose of the Environmental Liability Directive is to establish a framework of environmental liability for companies (referred to as “operators” in the Directive) based on the “polluter-pays” principle in order to prevent and remedy environmental damage. At the same time the Directive requires Denmark and other member states to take measures to encourage the development of financial security instruments and markets in order to provide operators with cover for their liability under the Directive. Such security may be in the form of insurance cover, bank guarantee or participation in a fund or pooling arrangement that would ensure the necessary financial means to cover the costs. Provision of financial security may be voluntary or required by law. A survey made by KPMG concludes that markets for financial security should be developed gradually and as a statistical basis becomes available.

Background and objective

EU requirement that member states encourage the development of financial security instruments and markets relating to environmental liability

As part of the implementation of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and the Council dated 21 April 2004 on environmental liability in respect of prevention and remedy of environmental damage (the Environmental Liability Directive), the Danish Environmental Protection Agency has initiated a survey on financial security.

The reason for the project is that the Environmental Liability Directive requires Denmark and other member states to take measures to encourage the development of financial security instruments and markets in order to provide operators with cover for their liability under the Directive.

The purpose of the Environmental Liability Directive is to establish a framework of environmental liability for companies (referred to as “operators” in the Directive) based on the “polluter-pays” principle in order to prevent and remedy environmental damage. In connection with the implementation of the Directive in Danish legislation it must be ensured that an operator by a compulsory order from public authorities can be required to remedy or prevent environmental damage at the operator’s own expense. The costs for such remedying or prevention following a public order must be covered by the operator, either directly or through a financial security arrangement.

For certain types of activities, as defined in annex III to the Directive, the public authorities will be able to issue a public order based on unconditional operator liability, meaning that such operators may be required to restore the

environment or remedy environmental damage irrespective of how the pollution occurred. For other types of activities public orders are based on whether the operator is at fault or has acted negligently.

In this connection it is important to note that the Directive only applies to the operators' public law responsibility to comply a public order to prevent or remedy environmental damage. The Directive and this project do *not* affect with the operator's civil liability towards third parties, property damage etc. or financial losses and do not cover rights and responsibilities in this respect.

For this reason, the framework for the Directive, and therefore also this report on financial security, is situations in which an operator covered by the directive is required by a public order to remedy or prevent environmental damage covered by the Directive.

The costs incurred as a consequence of the Environmental Liability Directive do not only include remedying or preventing the damage itself, but also the public authorities' administrative expenses, costs related to enforcement and other general costs.

Survey

Report on financial security

During the autumn 2005 KPMG made a survey of financial security. The purpose of the report is to describe various initiatives and opportunities that could facilitate the offering of various types of financial security instruments to operators to cover their liability under the Directive. The report also deals with the various relevant types of security - participation in a fund or pooling arrangement, bank guarantee, insurance cover or a combination of those - and concludes on the advantages and disadvantages of these types of security and of making security arrangements voluntary or mandatory. Further, the report contains a short description of selected financial security arrangements already existing in the market today. Finally, the report describes how certain other EU member states handle the issue of financial security in relation to the implementation of the Environmental Liability Directive.

Main conclusions

Markets for financial security should be developed gradually and as a statistical basis becomes available

As a result of the Environmental Liability Directive Denmark and the other member states are under obligation to participate in the development of financial security instruments and markets in order to provide operators with cover for their liability under the Directive by using financial security.

It is our opinion that markets for financial security should be developed gradually and as a statistical basis becomes available.

In the report we have assessed various initiatives that can facilitate the required market development. The initiatives are described as a step-by-step approach and comprise:

- 1 information to operators of their environmental liability under the Environmental Liability Directive and of the implementation of the Directive in Danish legislation;
- 2 participation in the development of new products that operators can use as financial security;
- 3 obtaining a statistical basis that would serve to improve the foundation for provision of insurance and other types of financial security and that would serve to determine the need for mandatory provision of financial security;
- 4 assessment whether mandatory provision of financial security, if enforced, should apply to all operators or selected operators and assess whether mandatory provision of security should be in the form of insurance cover, participation in a fund or pooling arrangement, bank guarantee, insurance cover or as a combination of those.

Each of the described initiatives has been assessed in the report based on:

- the possibilities for establishing financial security arrangements;
- the degree of assurance obtained that the operator will be able to fulfill the "polluter pays-principle"; and
- the financial and administrative consequences for operators and the State.

We have stated that in order to establish a sufficient statistical basis further documentation should be obtained in addition to the information which is to be reported according to article 18 and annex VI of the directive.

Project results

Various financial security arrangements already exist and implementation is underway in other EU member states

Existing arrangements

A number of different financial security arrangements already exist in respect of the environmental area and in other areas. Some of these arrangements have been established by law whereas other arrangements have been established voluntarily.

The report contains a brief description of a selection of existing arrangements and primarily focuses on arrangements in respect of protection of the environment and nature. The following statutory and voluntary arrangements are described in the report:

- Statutory insurance scheme for domestic oil tanks at private homes that covers the owner's obligation (legal order) to clean up the environment after oil tank pollution.
- Statutory fund /pooling arrangement for scrap yard operators that cover the operator's obligation (legal order) to remove scrap waste.

- Statutory provision of financial security for Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) that covers the operator's obligation to handle electrical and electronic waste.
- Statutory insurance scheme for hunters that covers the hunter's liability for personal injury of third parties.
- Statutory insurance scheme for sea transport of hazardous and polluting substances that covers the operator's obligation (legal order) to remedy the environment after sea pollution.
- Statutory insurance scheme for dog owners that covers the dog owner's liability for personal injury of third parties caused by the dog.
- Statutory industrial injury insurance that covers the employer's liability for work-related injury of employees.
- Voluntary pooling arrangement established by the Danish Petroleum Industry's Association for Remediation of Retail Sites that covers voluntary remedying at closed petrol station sites.
- Voluntary insurance scheme for storm and flood damage that covers flood damage to real estate and reimburses costs connected with cleaning up and replanting after storm damage.
- Voluntary professional indemnity insurance that covers a company's liability for injury of third parties or property damage caused during the company's operations.
- Voluntary environmental insurance that covers companies' liability for injury of third parties and costs related to complying with a public order following environmental damage.

Other EU member states

The report provides a brief status on the implementation of the Environmental Liability Directive in a number of selected EU member states and describes other pieces of legislation and arrangements in these countries, among others:

Spain. In April 2005 a draft bill on the implementation of the Environmental Liability Directive was introduced by the Ministry of Environment. In relation to insurance cover and financial security it is proposed that the companies covered by the draft bill should be required to provide financial security to cover the statutory environmental liability, which depends on the specific company's activities. A company can choose between various types of security, which are described in detail in the report.

In addition, the draft bill proposes the establishment of a governmental environmental damage fund that in certain cases would cover the costs of remedying the environment following environmental damage on public property.

According to information received from the Spanish Ministry of Environment in late December 2005, the draft bill is currently being revised and a new draft bill will be submitted in mid-January 2006. It has not been possible to obtain any information as to whether the new draft bill will lead to changes regarding insurance and financial security.

Germany. In March 2005 the German Ministry for the Environment introduced a draft bill on the implementation of the Environmental Liability Directive. Section 12 of the draft bill proposes that the German government by statutory order may require mandatory provision of financial security for certain companies, as stated in annex 1 to the draft bill, to cover the liabilities specified in the draft bill. The draft bill also proposes that the German government be authorised to determine the nature, scope and size of any mandatory provision of security, including the size of any retention, and how supervision of companies should be established to ensure that companies comply with the required provision of security.

The authorisation has been included in the draft bill in order to avoid making legal changes in the future if the EU based on Article 14 of the Directive after 2010 adopts a system of mandatory financial security.

It has not been possible to obtain any information as to whether the provisions concerning financial security subsequently have been changed.

1 Indledning

1.1 Baggrund for projektet

Danmark er forpligtet til senest 30. april 2007 at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (Miljøansvarsdirektivet). Direktivet er et resultat af de overvejelser, der fremgår af "Hvidbogen om miljøansvar" fra 2002, som bl.a. blev udarbejdet for at undersøge, hvordan "forureneren betaler-princippet" kan benyttes i praksis til at virkeliggøre EU's miljøpolitik.

Direktivets overordnede formål er, jf. artikel 1 at opstille rammebetingelser for miljøansvar, der bygger på "forureneren betaler princippet". Det skal ved implementeringen af direktivet i dansk lovgivning sikres, at operatøren ved påbud fra myndighederne kan pålægges for egen regning at foretage afhjælpning eller forebyggelse af miljøskader.

"Forureneren betaler-princippet" skal for visse erhvervsmæssige aktiviteter, herunder bl.a. IPPC virksomheder, baseres på et ubetinget operatøransvar. Det betyder, at myndighederne, uden at der foreligger uforsvarlig adfærd, skal kunne påbyde en operatør for egen regning at foretage afhjælpning efter en opstået miljøskade eller at gennemføre foranstaltninger med henblik på forebyggelse af en overhængende fare for miljøskade.

Miljøansvarsdirektivet indeholder i artikel 14 en forpligtelse for medlemsstaterne til at fremme, at der udvikles instrumenter og markeder, som giver operatørerne mulighed for at benytte finansiel sikkerhedsstillelse til dækning af deres ansvar efter direktivet. Direktivet forpligter således ikke medlemsstaterne til at indføre krav om tvungen sikkerhedsstillelse, men forpligter til, at medlemsstaterne medvirker til en markedsudvikling, der gør det muligt for operatører at få dækket deres betalingsforpligtelser ved forskellige former for sikkerhedsstillelse.

Miljøstyrelsen har på baggrund heraf besluttet at iværksætte et udredningsarbejde, der belyser forskellige former for sikkerhedsstillelse samt initiativer, der kan medvirke til udvikling af sådanne.

1.2 Projektets formål

Projektet er udarbejdet for Miljøstyrelsen til brug for den implementering af direktivet i dansk lovgivning, som skal være gennemført senest 30. april 2007.

Formålet med projektet er at beskrive forskellige former for sikkerhedsstillelse, der kan komme på tale – fond, puljeordning, bankgaranti, forsikring eller kombination af disse - samt belyse fordele og ulemper ved disse. Projektet skal endvidere vurdere fordele og ulemper ved frivillig eller tvungen finansiel sikkerhed og herunder belyse forskellige initiativer m.v., som kan medvirke til, at der ad frivillighedens vej udbydes forskellige former for finansiel sikkerhed, som operatørerne kan benytte sig af.

Som led i rapporten beskrives et udvalg af de ordninger for finansiel sikkerhedsstillelse, som findes på markedet i dag. Endvidere gennemgås, hvorledes visse andre EU-lande håndterer spørgsmålet om finansiel sikkerhedsstillelse i relation til implementeringen af miljøansvarsdirektivet.

1.3 Projektets afgrænsninger i forhold til miljøansvarsdirektivet

1.3.1 Offentlig ret/erstatningsret

Ved implementeringen af miljøansvarsdirektivet skal der indføres en offentlig retlig regulering, hvor operatøren ved påbud fra det offentlige skal kunne pålægges det fulde ansvar for at foretage afhjælpning efter en opstået miljøskade eller at gennemføre foranstaltninger med henblik på forebyggelse af en overhængende fare for miljøskade. Omkostningerne til opfyldelse af myndighedernes påbud om afhjælpning eller forebyggelse skal dækkes af operatøren, enten direkte eller ved en finansiel sikkerhedsstillelsesordning.

Direktivet finder, jf. artikel 4 og betragtning 14 ikke anvendelse på personskade, skade på privat ejendom eller økonomiske tab og berører ikke rettigheder med hensyn til sådanne skader.

Dette indebærer, at direktivet og dette projekt om finansiel sikkerhedsstillelse **ikke** omhandler operatørens erstatningsretlige ansvar over for skadelidt tredjemand, men alene operatørens offentligretlige ansvar for at opfylde myndighedens påbud om afhjælpning eller forebyggelse.

1.3.2 Operatørens ansvarsgrundlag

Operatører, der udfører visse typer af aktiviteter, er ifølge direktivets artikel 3, nr. 1 a) ansvarlige for at opfylde myndighedens påbud om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader på et ubetinget ansvarsgrundlag, mens operatører, der udfører andre typer af aktiviteter, alene er ansvarlige, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt (culpa-ansvar).

Ubetinget ansvarsgrundlag foreligger for de erhvervmæssige aktiviteter, som er defineret i artikel 3, nr. 1 a) samt opført i bilag III. Operatører, der udfører disse aktiviteter, skal således kunne mødes med påbud om forebyggelse og afhjælpning, uanset hvordan skaden er sket.

Operatører, der udfører andre erhvervmæssige aktiviteter end dem, der er nævnt i bilag III, er også omfattet af direktivets miljøansvar for så vidt angår skader på beskyttede arter og naturtyper. Disse operatører skal således ved skader på beskyttede arter og naturtyper kunne mødes med påbud om forebyggelse og afhjælpning – dog kun i tilfælde, hvor operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt (culpa-ansvar).

Dette indebærer, at direktivet for visse typer af aktiviteter og miljøskader medfører, at grundlaget og muligheden for, at myndigheden kan pålægge operatøren at foretage afhjælpning skærpes i forhold til gældende lovgivning. Af-dækning af, på hvilke områder og i hvilket omfang ansvarsgrundlaget skærpes og konsekvenserne heraf indgår **ikke** i dette projekt.

1.3.3 Operatører

Aktiviteter, der er omfattet af ubetinget ansvarsgrundlag, er beskrevet i bilag III ved angivelse af aktiviteter, reguleret af EU-lovgivning. Aktiviteterne omfatter udover IPPC-virksomheder bl.a. også operatører, som foretager affaldshåndtering, udledninger til søer, vandløb, hav og grundvand, transport af farligt gods, transport af affald over landegrænser, udsætning af genetisk modificerede organismer, fremstilling, anvendelse m.v. af farlige stoffer, pesticider m.v., som beskrevet i bilaget.

Operatører, der udfører andre erhvervs-mæssige aktiviteter end dem, der er nævnt i bilag III, er alene omfattet af direktivets miljøansvar for så vidt angår skader på beskyttede arter og naturtyper - og kun i tilfælde, hvor operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt (culpa-ansvar).

Opmærksomheden henledes dog på, at der pt. ikke foreligger opgørelser over det nøjagtige antal af bilag III aktiviteter/operatører, som forventes at blive berørt af direktivets krav om ubetinget operatøransvar eller af operatører, der bliver omfattet af direktivets miljøansvar for skader på beskyttede arter og naturtyper. Afdækning af antallet af berørte operatører indgår **ikke** som en del af dette projekt.

1.3.4 Miljøskader, afhjælpning og omkostninger hertil

Direktivet omfatter miljøskader, som jf. artikel 2 er defineret som betydelige skader på beskyttede arter og naturtyper, på vandmiljøet samt på jord. I direktivet findes en nærmere præcisering af, hvornår en skade på beskyttede arter og naturtyper er betydelige (bilag I) samt hvilke afhjælpende foranstaltninger, der vil skulle iværksættes over for miljøskader på beskyttede arter og naturtyper, vand og/eller jord (bilag II).

På denne baggrund forudsættes det, at det er disse nærmere specificerede miljøskader, som operatøren kan gøres ansvarlig for at afhjælpe, og at det er omkostningerne hertil, som operatøren bør have mulighed for at afdække ved finansiell sikkerhedsstillelse.

Opmærksomheden henledes på, at der pt. ikke foreligger opgørelser over antallet af forventede miljøskader i Danmark, som falder ind under direktivets definitioner, ligesom vi ikke er bekendt med opgørelser over omkostningerne til afhjælpning af disse skader. Afdækning af antallet af skader, afhjælpende tiltag og forventede omkostninger hertil indgår **ikke** som en del af dette projekt.

Opmærksomheden henledes også på, at operatørens omkostninger til afhjælpning af miljøskader efter miljøansvarsdirektivet ikke blot omfatter omkostninger til forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, men også omkostninger til myndighedernes administration, retshåndhævelse m.v., jf. nærmere herom i bilag A, pkt. 1.1.4.

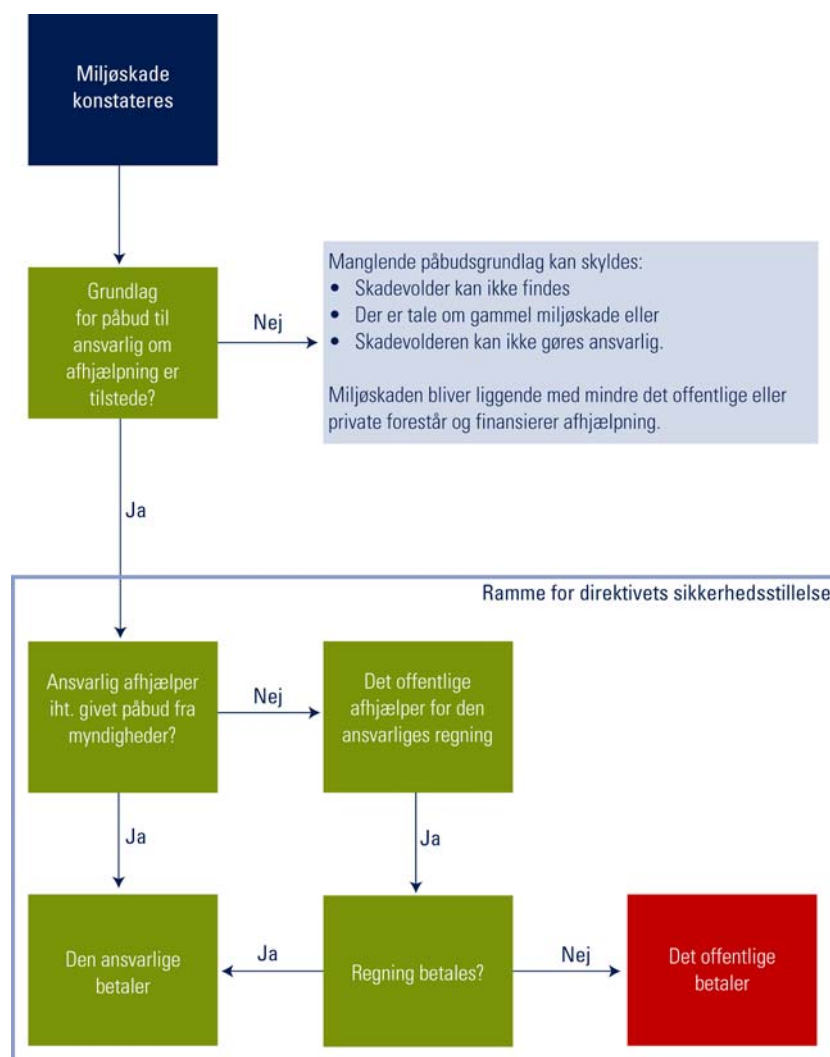
1.3.5 Ramme for direktivets finansielle sikkerhedsstillelse

Som det fremgår af ovenstående, finder direktivets rammer for "forurenerebetaler-princippet" anvendelse i de situationer, hvor operatører, omfattet af direktivet, ved påbud fra myndighederne kan pålægges at foretage afhjælpning eller forebyggelse af miljøskader, som er omfattet af direktivet.

Direktivet og de rammer, der gælder for overvejelser om finansiel sikkerhedsstillelse, finder således "kun" anvendelse i situationer, hvor

- miljøskaden er omfattet af direktivets definitioner
- miljøskaden er sket inden for direktivets tidsrammer (hændelse efter 30. april 2007)
- miljøskaden er forårsaget af en erhvervsmæssig aktivitet, som er omfattet af direktivets definitioner og ansvarlig skadevolder kan findes samt
- det juridiske grundlag for meddelelse af påbud til skadevolder/operatøren er til stede.

Disse rammer for direktivet og for den finansielle sikkerhedsstillelse er visualiseret i nedenstående figur 1.



Figur 1: Identifikation af ramme for direktivets finansielle sikkerhedsstillelse

1.3.6 Behov for sikkerhedsstillelse

Som det fremgår af ovenstående figur, opstår behovet for sikkerhedsstillelse i de tilfælde, hvor operatøren ikke kan dække omkostningerne i forbindelse med en skade. Dette er f.eks. tilfældet, når

1. Operatøren er gået konkurs og ikke er betalingsdygtig på det tidspunkt, hvor miljøskaden bliver konstateret og påbud om afhjælpning bliver givet.
2. Omkostningerne til afhjælpningen overstiger operatørens finansielle formåen og operatøren må gå konkurs.

I ovennævnte situationer vil der være behov for, at der foreligger sikkerhedsstillelse, der dækker omkostningerne til afhjælpning af miljøskaden, idet sikkerhedsstillelse ***i denne rapport*** er defineret som

enhver form for overførsel på andre end operatøren af en umiddelbar forpligtelse til at betale for afhjælpning af enhver skade og/eller omkostning, som må anses for omfattet af miljøansvarsdirektivet.

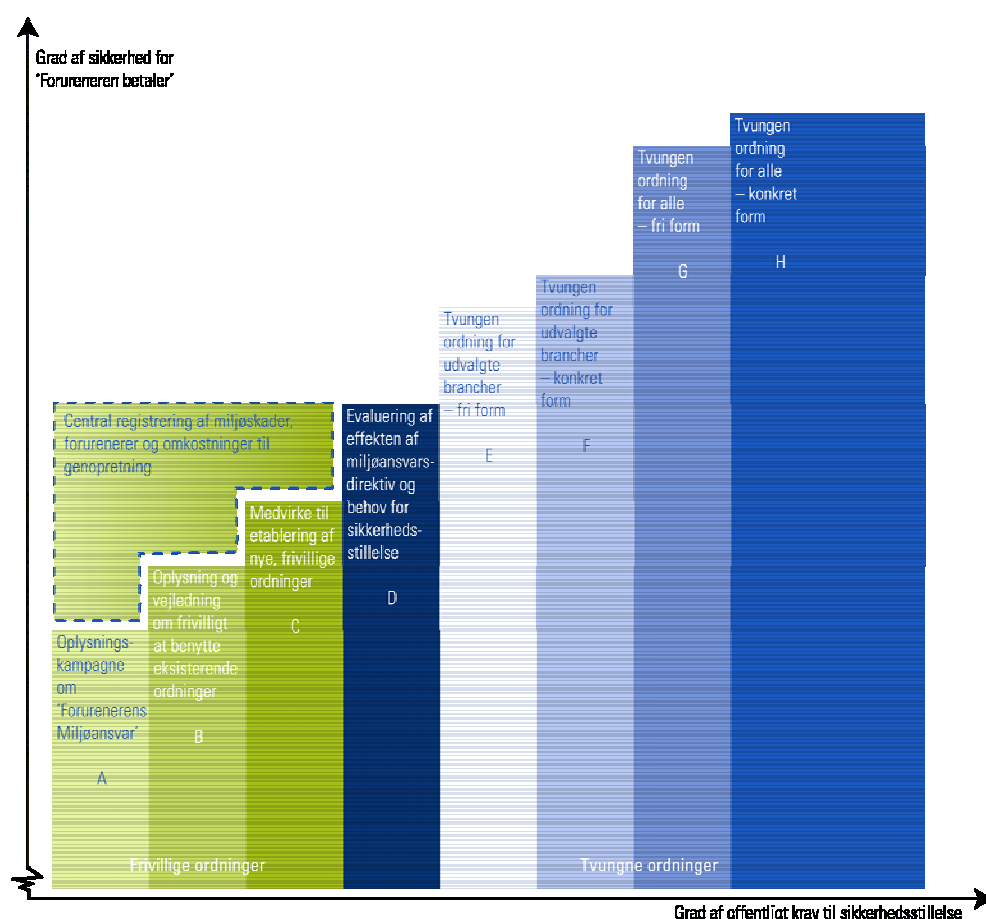
Denne definition er uddybet i bilag A.

2 Initiativer til udvikling af markeder for finansiel sikkerhedsstillelse

2.1 Mulige initiativer og deres konsekvenser

Et af miljøansvarsdirektivets formål er at anspore og medvirke til at udvikle produkter og markeder for den finansielle sikkerhedsstillelse, således at operatørerne får mulighed for at anvende disse produkter. Samtidig opnås en vis grad af offentlig sikkerhed for, at operatøren faktisk kan betale omkostningerne i forbindelse med en skade.

Vi har nedenfor angivet en oversigt i grafisk form over mulige initiativer, der kan medvirke til udviklingen af forskellige former for finansiel sikkerhedsstillelse, som operatører kan benytte sig af i forhold til opfyldelse af deres ansvar efter direktivet.



Figur 2 Mulige initiativer for indførelse af finansiel sikkerhedsstillelse og deres konsekvenser

Vi har indledningsvist gennemgået de forskellige hovedformer for finansiel sikkerhedsstillelse, som operatørerne vil kunne benytte sig af, dvs. forsikring, puljeordning, bankgaranti samt kombinationer af disse. Vi har endvidere kort gennemgået fordele og ulemper ved frivillige ordninger kontra tvungne ord-

ninger samt en række faktorer, der har betydning for udbredelse af finansiel sikkerhedsstillelse.

Herefter har vi gennemgået de enkelte mulige initiativer, der kan medvirke til udviklingen af forskellige former for finansiel sikkerhedsstillelse, som operatører kan benytte sig af, jf. trin A-H i figur 2.

Under hvert af de gennemgæede initiativer angiver en figur den økonomiske/administrative konsekvens, sådan som vi har vurderet den for såvel operatørerne som det offentlige.

Figurerne tjener alene til illustrativt formål og forholder sig ikke til de absolutte omkostninger. Hensigten er at angive det forventede relative forhold mellem de forskellige trin A-H, jf. figur 2. Det relative forhold er givet som bedste skøn, idet de faktiske absolutte omkostninger ikke kendes. Nulpunkt i figurerne er for det offentlige de omkostninger, som det offentlige har til selvhjælpshandlinger og administration m.v. umiddelbart efter implementeringen af miljøansvarsdirektivet i Danmark, mens nulpunktet i figurerne for operatørernes vedkommende er de samlede omkostninger til at forebygge og afhjælpe miljøskader, som påhviler samtlige operatører i Danmark umiddelbart efter implementeringen af miljøansvarsdirektivet i Danmark.

Meromkostninger for det offentlige består primært af omkostninger til oplysningskampagner, medvirken til udvikling af nye ordninger, evaluering, fastlæggelse af grundlag for evt. tvungne ordninger og evt. kontrol hermed.

Meromkostninger for operatørerne består primært af omkostninger til at forstå omfanget af miljøansvarsdirektivet, undersøge eksisterende ordninger, medvirke til udvikling af nye ordninger samt omkostninger til administration, risikotillæg og fortjeneste i forbindelse med sikkerhedsstillelse. Omkostningerne til risikobegrænsende tiltag er ikke medtaget eller søgt ind/modregnet.

Det er overordnet vores anbefaling, at initiativer gennemføres gradvist som angivet i figur 2.

Vi anser det for nødvendigt, at der som led i implementeringen af direktivet også påbegyndes en registrering af skader og omkostninger til afhjælpning, således at der skabes det fornødne statistiske grundlag for at vurdere, om og i hvilket omfang, der er behov for at indføre finansiel sikkerhedsstillelse. Vi har uddybet denne anbefaling i afsnit 2.6.

Endvidere vil et statistisk registreringsgrundlag give det finansielle marked grundlag for at foretage sådanne beregninger af risiko og konsekvens, at det er muligt at fastsætte en pris, der afspejler den faktiske risiko og ikke har sådanne sikkerhedstillæg, at præmierne bliver prohibitive.

2.2 Former for finansiel sikkerhedsstillelse

Sikkerhedsstillelse kan ske enten som forsikring eller som pulje-ordning eller i form af en bankgaranti. Disse former gennemgås nedenfor, og fordele og ulemper ved de respektive ordninger drøftes.

2.2.1 Forsikring

Forsikring er til brug for denne rapport karakteriseret som en overførsel på en anden part af risikoen for en bestemt afgrænset begivenheds indtræden. Af-

grænsningen kommer i form af et sæt forsikringsbetingelser – en kontrakt mellem parterne – der beskriver, hvilke risici og under hvilke omstændigheder disse overgår fra denne part til den anden.

Eksempler på denne type er forsikringsordningen for villaolietanke, miljøforsikring eller basisforsikringen mod stormfald.

Forsikring har til formål at sprede risikoen på flere parter og at udjævne risikoen. Forsikringsdækningen omfatter ikke alle miljøskader. Bl.a. dækkes ikke:

2.2.1.1 Forsæt og/eller grov uagtsomhed

Forsikringer dækker typisk ikke skader, der er opstået ved den forsikredes forsætlige eller groft uagtsomme handling eller undladelse.

2.2.1.2 Tidligere forurening

Forsikringerne søger som altafgørende hovedregel at dække fremadrettede aktiviteter, og undtager derfor typisk tidligere forurening. Da det kan være vanskeligt at skelne mellem ny og gammel forurening, så forudsætter forsikring tillige omfattende undersøgelse for tidligere forurening. Denne undersøgelse kan være kostbar og tidskrævende, og kan have den negative konsekvens for den forsikringssøgende, at der konstateres en forurening, som den forsikringssøgende ikke var vidende om, eller måske endda skyld i selv.

2.2.1.3 Ikke-pludselige skader

De traditionelle forsikringer dækker typisk med et krav om, at skaderne opstår pludseligt, således at såvel skades-årsag som skadens virkning skal være øjeblikkelig og uventet.

2.2.2 Puljeordning eller fond

En branche eller anden fælles interessegruppe kan med fordel indgå en aftale om oprettelse af en puljeordning eller fond, hvor puljen eller fondens formue anvendes til at stille finansiel sikkerhed for dækning af medlemmernes ansvar på nærmere specificerede områder eller til dækning af nærmere aftalte frivillige initiativer. Puljen/fonden finansieres ved bidrag fra gruppens medlemmer.

Denne model kan anvendes, hvor medlemmernes risici for skader er nogenlunde ens, og hvor medlemmerne har samme interesse i at forebygge skader.

Eksempler på denne type er Dansk Autogenbrugs ordning

Frivillige puljeordninger giver mulighed for, at visse operatører kan vælge at gå sammen om en forsikringsløsning (captive-løsning), hvor en vis del af risikoen deles mellem parterne, og den "overskydende" risiko forsikres på genforsikringsmarkedet.

2.2.3 Bankgaranti

Med bankgaranti er der ikke sket nogen overførsel af betalingsforpligtelsen, men blot stillet en garanti for, at der i tilfælde af en skade kan ske betaling. Garanti forekommer i en række forskellige former, der ikke nærmere vil blive beskrevet, men i relation til denne rapport antages garanti at omfatte en ubetinget sikring af, at penge er til rådighed i en skadessituation, uden at den, der har fået garantien, skal gøre andet end at gøre betalingsforpligtelsen gældende.

For den, der stiller garantien, vil der således i det væsentligste alene være en kreditrisiko, nemlig hvis det ikke efterfølgende er muligt at få pengene retur fra den, til hvis fordel garantien er stillet.

Eksempler på denne type kan være, når en skibsejer vælger at stille en bankgaranti i stedet for at tegne en egentlig forsikring til dækning af et eventuelt forureningsansvar.

2.2.4 Kombinationer og muligheder

Kombineres de forskellige typer af sikkerhedsstillelse med muligheden for at gøre ordningen lovpligtig eller frivillig, fremkommer en række forskellige muligheder. Antallet af kombinationer øges naturligvis, hvis man vælger at kombinere flere forskellige typer sikkerhedsstillelse i samme ordning (f.eks. en puljeordning OG en forsikringsordning), eller vælger at lade en ordning være lovpligtig for visse operatører og frivillig for andre.

2.2.5 Mulighed for at indføre puljer til fordeling af udgifter

Med indførelse af en pligt til at stille finansiel sikkerhedsstillelse kan der opnås mulighed for at indføre bidrag til en eller flere puljeordninger, hvorefter en række yderligere formål kan fremmes.

2.2.5.1 Indførelse af en minimumsgrænse for pligt til sikkerhedsstillelse

Mindre operatører kan undtages fra pligt til at stille finansiel sikkerhedsstillelse, og deres ansvar kan omfattes af en pulje, hvortil de sikkerhedspligtige bidrager. En sådan ordning kendes på området for arbejdsskadeforsikring, hvor arbejdsgivere, som beskæftiger personer under 400 timer om året, ikke er forsikringspligtige.

2.2.5.2 Dækning for "uforsikrede"

Selvom der etableres pligt til finansiel sikkerhedsstillelse vil nogle erfaringsmæssigt ikke stille den krævede sikkerhed. En puljeordning kan betyde, at der er sikret midler til "uforsikrede".

En sådan pulje kan finansieres gennem bidrag fra de sikkerhedspligtige samt ved "genopfyldning" ved regres mod skadevolder/den uforsikrede.

2.2.5.3 Dækning hvor skadevolder ikke kan betale

En sådan pulje kan være aktuel, hvor sikkerhedsstillelse er frivillig, og skaber på samme måde som ved "uforsikrede" en mulighed for at finansiere afhjælpning. Puljeordninger kan endvidere anvendes til at supplere en tvungen ordning, f.eks. i form af forsikring for de områder, hvor den tvungne ordning ikke dækker.

2.2.5.4 Dækning ved meget store skader

Omkostningerne ved at forsikre sig mod meget store skader kan være så høje og vanskelige at opgøre, at man kan vælge at "pulje" denne risiko for alle eller udvalgte operatører, således at disse operatører kan vælge at købe standarddækningssummer.

Puljen bør anvendes til de ikke-frekvente katastrofeskader.

2.3 Frivilligt eller tvungent

Langt hovedparten af de bestående ordninger er lovpligtige. En række af de lovpligtige ordninger indeholder i tilslutning en "opsamlingsordning" for ikke-forsikrede, således f.eks. puljen for uforsikrede arbejdsgivere, hvor de, der enten ikke har tegnet forsikring (mod regres) eller de, der ikke skal tegne forsikring, er dækket. Puljen finansieres af et fælles bidrag fra de forsikringspligtige.

2.3.1 Frivillig

Frivillige ordninger indebærer, at der ikke er lovgivningsmæssigt krav om finansiel sikkerhedsstillelse. Frivillige ordninger giver dermed ikke fuld sikkerhed for, at operatørerne opfylder "forureneren betaler-princippet".

En række af de bestående ordninger er frivillige, og disse ordninger forfølger i det væsentligste hensynet til forsikringstagerne, der får en mulighed for at overføre deres risiko til andre for derved at skabe udjævning, eller at anvende garanti, hvor dette vil være det billigste.

Sådanne ordninger er erhvervsansvarsforsikringen og miljøforsikringen.

2.3.2 Tvungen

Tvungne ordninger

- giver sikkerhed for, at operatøren opfylder "forureneren betaler-princippet" inden for nærmere fastsatte rammer
- giver mulighed for at indføre puljeordninger (kan også forfølges som en skat/afgift)
- giver mulighed for at lægge risikovurdering og administration ud, således at f.eks. forsikringsselskaberne foretager en risikoinddeling af operatørerne

En række bestående ordninger er tvungne (lovpligtige). Det er f.eks. ansvaret efter færdselsloven og erstatning efter en arbejdsskade, hvor arbejdsgiver har pligt til at tegne og vedligeholde en forsikring.

Fordelene ved tvungne ordninger er, at der etableres en kritisk masse, der kan risikoafdækkes, og at dette kan ske på relativt identiske vilkår. Det skaber dels konkurrence på pris og service, ligesom det sikrer en vis udjævning af risikoen og en ensartet behandling.

Ulemperne er imidlertid, at operatører uden et reelt behov er tvunget til at etablere eller bidrage til en ordning, der ikke reflekterer disses behov. Stormflodsordningen er således en unødvendig forsikring på Midtsjælland ud fra en risikomæssig betragtning, men hensynet bag den tvungne ordning forfølger et andet formål, nemlig risikofordeling.

2.3.2.1 Hvem kan omfattes

Ansporingen af det finansielle marked bør efter vor vurdering ske gradvist, som skematiseret i "trappetigen" i figur 2, og det bør i den sammenhæng også overvejes, om krav om finansiel sikkerhedsstillelse skal dække alle eller kun udvalgte operatører.

Selvom der ikke indføres **krav** om finansiel sikkerhedsstillelse, vil der fortsat bestå et ansvar, og mulighederne for at skadevolder kan betale omkostningerne må da vurderes i forholdet til, hvor udbredt en frivillig etablering af for-

sikringsordninger er, samt til om de relevante operatører selv har mulighed for at afholde omkostningerne.

2.3.2.2 Udvalgte

Krav om finansiel sikkerhedsstillelse kan anvendes på de udvalgte virksomheder, der miljømæssigt skønnes at udgøre en særlig trusselsgruppe.

Konkurrenceretlige og forvaltningsretlige spørgsmål må overvejes ved en sådan løsning. I dag er en række virksomheder karakteriseret som IPPC-virksomheder, men fortsat uden pligt til at etablere forsikring.

Dog er der i Danmark indført krav om finansiel sikkerhedsstillelse for enkelte virksomhedstyper (deponeringsanlæg, skrotvirksomheder), hvor driften i kombination med økonomiske vanskeligheder kan indebære risiko for, at disse ikke kan betale for eventuelle miljøskader.

2.3.2.3 Alle

Såfremt alle operatører omfattes af et krav om tvungen finansiel sikkerhedsstillelse, vil dette give et meget omfattende marked for udbud af forskellige former for finansiel sikkerhedsstillelse, og dermed også mulighed for risikospredning på mange.

2.4 Faktorer, der har betydning for udbredelse af finansiel sikkerhedsstillelse

Med henblik på at vurdere mulighederne for at anspore og medvirke til at udvikle produkter og markeder for finansiel sikkerhedsstillelse omtales nedenfor en række faktorer, der har betydning for udbredelsen af finansiel sikkerhedsstillelse.

2.4.1 Muligheder på udbydersiden

Stort set hele forsikringsmarkedet udbyder i dag dækninger mod visse dele af operatørernes miljøansvar, om end der kun i begrænset omfang er et udbud af de mere målrettede miljøprodukter.

Der er såvel nationale som internationale udbydere af forsikringsdækning.

2.4.2 Vanskelige etableringsvilkår

Den tidligere danske pool for miljøforsikring indførte oprindeligt som forudsætning for tegning af forsikring et krav om, at der blev foretaget omfattende undersøgelser forud for etablering af forsikring. Sådanne krav stilles i et vist omfang fortsat.

Disse krav omfatter bl.a. jordbundsundersøgelser og kortlægninger af eventuel tidligere forurening. Disse undersøgelser skal afholdes af den forsikrings-søgende og kan andrage betydelige beløb.

2.4.3 Effektiv pris

Omkostningerne ved etablering af forsikringsordninger (startomkostninger for egen regning, jf. ovenfor) samt præmien er høje. Årsagerne kan søges i, at operatører, der efterspørger forsikring, kan være de, der har et behov (anti-

selektion), og at risikoudjævningen ikke er stor. Endvidere er det statistiske grundlag af en sådan karakter, at der skal tages højre risikotillæg.

2.4.4 Relevant dækning

Som et middel til at begrænse præmien dækker forsikringerne oftest på et mere begrænset grundlag. Således undtages en lang række skadesmuligheder. Der er ikke fuldstændig sammenhæng mellem det ansvar, som operatørerne vil få efter Miljøansvarsdirektivet, og de typer af forsikring, som udbydes i dag.

2.4.5 Det statistiske grundlag

Der eksisterer ikke et tilstrækkeligt statistisk grundlag for det finansielle erhverv til at foretage beregning af risiko og konsekvens, og vi anser det for afgørende, at der tilvejebringes et sådant materiale, inden myndighederne træffer beslutning om behov og omfang af finansiell sikkerhedsstillelse, jf. nærmere herom i afsnit 2.6.

2.5 Initiativer, der fremmer frivillig sikkerhedsstillelse

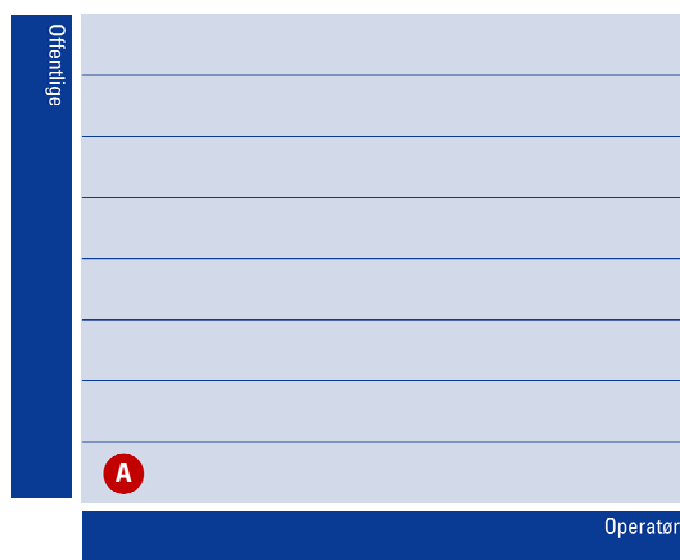
2.5.1 Oplysning (Trin A)

Med de ændringer i lovgrundlaget, der følger af implementeringen af Miljøansvarsdirektivet, tydeliggøres behovet for at indregne miljøomkostninger i virksomhedens drift, og en grundlæggende opfyldelse af direktivets hensigt om at anspore til udvikling af instrumenter og markeder for finansiell sikkerhedsstillelse kan delvist opnås gennem oplysning om operatørens miljøansvar.

Omkostningerne til afhjælpning ved miljøskader må som udgangspunkt finansieres over virksomhedens drift, såfremt der ikke er tegnet forsikring.

2.5.1.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Vi skønner, at denne løsning alene vil medføre omkostninger for det offentlige til oplysningskampagner, og at det kun vil medføre svagt forøgede omkostninger for de operatører, der vælger at investere tid og kræfter i at identificere deres ansvar.



Figur nr. 3. Omkostningsbelastning ved oplysningskampagner

2.5.1.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at den miljømæssige effekt vil være positiv, idet en række operatører vil få et forøget fokus på deres miljøansvar. Alternativet til at søge at af-dække betalingsansvaret for miljøskader er at begrænse risikoen for skader. Vi vurderer, at risikobegrænsning vil være det første skridt, som operatørerne vil tage.

2.5.1.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Formålet med oplysningskampagner er ikke at stille krav om finansiel sikkerhedsstillelse. Effekten af kampagnen skønnes alene at være et øget fokus på risiko. Vi vurderer, at et øget fokus på risiko vil påvirke de finansielle markeder til at udbyde ydelser om finansiel sikkerhed.

2.5.1.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at denne løsning bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspre det finansielle marked.

2.5.1.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Med oplysningskampagner opnås den effekt, at operatørerne bliver bekendt med Miljøansvarsdirektivet og dets regler om operatørens ansvar for miljøskader. Vi anser oplysningskampagner som medvirkende til at skærpe interessen for at begrænse skader og indregne potentielle miljøomkostninger, herunder til finansiel sikkerhedsstillelse i virksomhedernes driftsplaner.

2.5.2 Oplysning og benyttelse af eksisterende ordninger (Trin B)

Der foreligger i dag forskellige typer af finansiel sikkerhedsstillelse, dels forsikringsordninger (miljøforsikringer), og dels puljeordninger (Foreningen Dansk Autogenbrug). Disse er udviklet enten frivilligt (miljøforsikring) eller som en konsekvens af lovkrav om sikkerhedsstillelse som betingelse for tilladelse til at drive virksomhed.

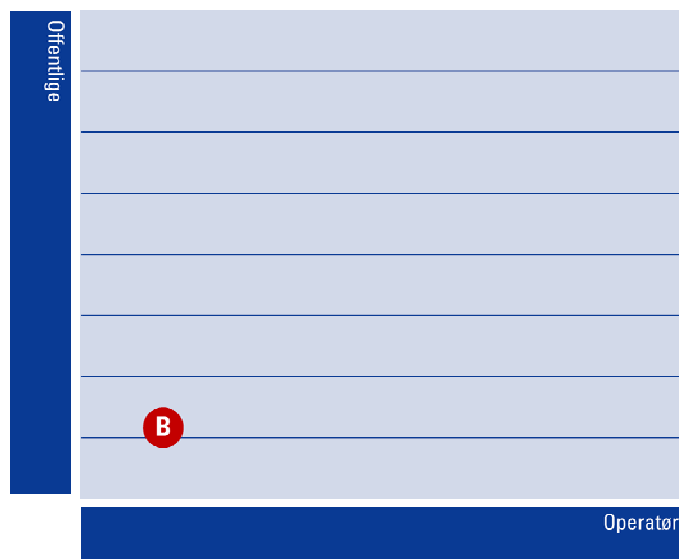
Der er ikke i dag et formkrav til de helt frivillige aftaler om finansiel sikkerhedsstillelse, men disse følger de traditionelle forsikringsmæssige løsninger, hvorefter der er en række kvalificerende krav til dækningen. For disse forsikringsordninger er der indskrænkninger i dækningen som følge af væsentlige undtagelser. Disse er 1) de ikke-pludselige skader og 2) de forsætlige eller groft uagtsomme skader. Indskrænkninger i dækningen medfører imidlertid ikke, at der ikke foreligger en betalingsforpligtelse, men blot at denne ikke er forsikringsdækket.

Oplysningskampagner om miljøansvaret kombineret med vejledning om muligheder for at anvende bestående ordninger (miljøforsikringer) vil efter vores vurdering øge operatørernes anvendelse af de eksisterende ordninger.

2.5.2.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Denne løsning vil medføre omkostninger for det offentlige til oplysningskampagner og vejledningsindsats om eksisterende ordninger.

For operatørerne vil det fortsat være frivilligt at etablere finansiel sikkerhedsstillelse, men det vurderes, at denne løsning vil indebære, at flere operatører frivilligt vil benytte de eksisterende ordninger. Der skønnes således at være en begrænset øget omkostning for operatørerne i forbindelse med etablering af finansiel sikkerhedsstillelse.



Figur nr. 4. Omkostningsbelastning ved oplysning samt benyttelse af eksisterende ordninger

2.5.2.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at den miljømæssige effekt vil være positiv, idet en række operatører vil få et forøget fokus på deres miljøansvar. Med oplysning om muligheden for at etablere finansiel sikkerhedsstillelse vil en række operatører indhente tilbud på sådan dækning og dermed få muligheden for at få en tredjeparts vurdering af operatørens ansvar og prisen for dette. Det vil medføre øget fokus på at identificere miljøansvar og begrænse risikoforhold.

2.5.2.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at øget fokus vil medføre større muligheder for at etablere ønskede former for finansiel sikkerhedsstillelse, og at udbuddet vil blive større og mere nuanceret.

2.5.2.4 Grad af ansporing af det finansielle marked.

Vi vurderer, at denne løsning bidrager til at opfylde direktivets krav om at ansproge det finansielle marked i højere grad.

2.5.2.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Såfremt flere operatører vælger at etablere finansiel sikkerhedsstillelse, vil dette øge graden af sikkerhed for, at operatøren opfylder "forurenere betaler-princippet" i tilfælde af skade. Sikkerheden ved dette trin B er lidt højere end ved trin A.

Vi skønner dog, at der er en vis risiko for, at de forureningspotentielle virksomheder med dårlig økonomisk fundament ikke vælger at etablere finansiel sikkerhedsstillelse, så længe dette er frivilligt.

2.5.3 Oplysning samt medvirken til etablering af nye, frivillige ordninger (Trin C)

Vi anser en dialog med det finansielle marked om de fremtidige muligheder for finansiel sikkerhedsstillelse for at være en væsentlig faktor for at sikre, at der udvikles målrettede produkter. Dette kan ske uafhængigt af eventuelle oplysningskampagner om operatørens miljøansvar og vejledning om muligheder for at anvende bestående ordninger.

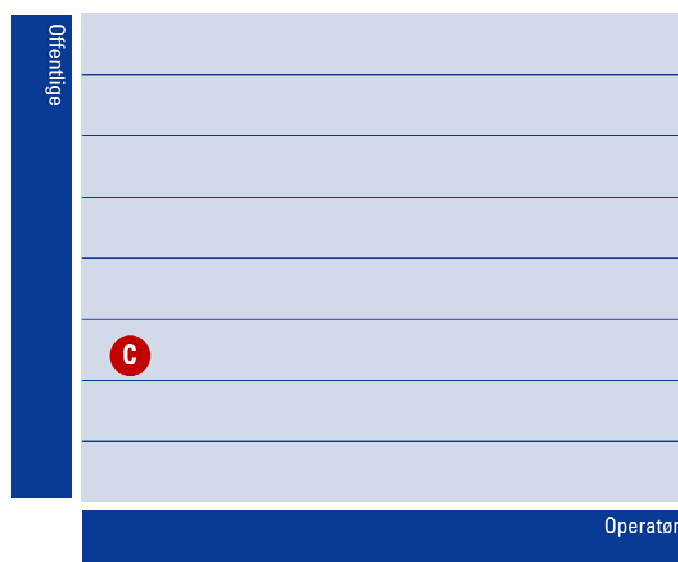
Efter Miljøansvarsdirektivets art. 18 og bilag VI stilles der krav om etablering af et datagrundlag over indtrufne miljøskader. Som omtalt i afsnit 2.6 er et statistisk grundlag for vurderingen af omkostningerne som følge af miljøskader en grundlæggende forudsætning for at opnå en effektiv prisdannelse for finansiel sikkerhedsstillelse.

Det offentliges medvirken kan ikke blot omfatte etableringen af det statistiske grundlag, men også bidrage til at fastsætte vilkårene for dækning og dækningssummerne. Et sådant arbejde med i fællesskab at skabe acceptable vilkår for operatørerne vil medvirke til grundlæggende at fremme produktudvikling, og at der skabes kapaciteter i det finansielle marked, som tilgodeser behovene.

2.5.3.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Denne løsning vil medføre omkostninger for det offentlige til oplysningskampagner og vejledningsindsats. Endvidere vil der være omkostninger til et vist udredningsarbejde med at medvirke ved udviklingen af mere målrettede produkter.

Med dette yderligere initiativ vil der for operatørerne ikke være tale om forøgede udgifter. Såfremt markedet bliver mere priseffektivt, vil der kunne blive tale om formindskede omkostninger.



Figur nr. 5. Omkostningsbelastning ved oplysning samt medvirken til etablering af nye, frivillige ordninger

2.5.3.2 Miljømessig konsekvens

Vi skønner, at den miljømæssige effekt vil være positiv, idet en række operatører vil få et forøget fokus på deres miljøansvar, og med indsatsen for at udvikle mere målrettede miljøprodukter vil det være mere åbenbart for operatøren, hvor der med fordel kan ydes en indsats i retning af skadesforebyggelse.

2.5.3.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at et øget fokus og dialog med det finansielle marked vil medføre større muligheder for at etablere ønskede former for finansiel sikkerhedsstillelse, ligesom udbuddet vil blive større og mere nuanceret.

2.5.3.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at denne løsning bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspore det finansielle marked på et endnu højere niveau.

2.5.3.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Med et iværksat arbejde med udvikling af nye produkter vil der være et større og mere nuanceret udbud af produkter og flere brugere af disse. Dette vil øge sikkerheden for, at flere operatører opfylder "forurenere betaler-princippet".

Vi skønner dog, at der er en vis risiko for, at de forureningspotentielle virksomheder med dårligt økonomisk fundament ikke vælger at etablere finansiel sikkerhedsstillelse, så længe dette er frivilligt.

2.6 Evaluering (Trin D)

Som trin D anbefaler vi, at der foretages en evaluering af effekten af igangsatte initiativer omkring oplysningskampagne, vejledning og medvirken til at udvikle nye produkter. Evalueringen vil have til formål at vurdere effekten af de igangsatte initiativer (trin A–C) samt vurdere, om der bør iværksættes yderligere initiativer med henblik på at fremme operatørernes benyttelse af ordningerne.

Evalueringen bør ske på baggrund af statistiske oplysninger om miljøskader. I dag findes der imidlertid ikke en grundlæggende registrering af miljøskader og deres økonomiske omkostninger og konsekvenser.

I henhold til Miljøansvarsdirektivets artikel 18 skal medlemsstaterne senest den 30. april 2013 aflægge rapport til Kommissionen om erfaringerne med anvendelse af direktivet.

Kommissionen skal endvidere inden den 30. april 2010 fremlægge en rapport om bl.a. direktivets effektivitet, tilgængeligheden af egnede forsikringer og andre former for finansiel sikkerhedsstillelse. På baggrund heraf fremsætter Kommissionen eventuelt forslag med henblik på et system med harmoniseret obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse.

Bilag VI i direktivet angiver, at medlemsstaternes rapport til Kommissionen i 2013 skal indeholde en liste over indtrufne miljøskader og tilfælde med ansvar efter Miljøansvarsdirektivet, og opregner en række fakta, som skal oplyses.

Vi anbefaler, at der sker en registrering ud over det i bilag VI angivne, idet bilag VI ikke kræver registrering af omkostningerne til afhjælpning af miljøskaden. Denne sammenhørende registrering af skader og omkostninger til afhjælpning er væsentlig, idet den skal anvendes i følgende to relationer:

- 1 Skabe det fornødne statistiske grundlag for at vurdere om og i hvilket omfang, der er behov for at indføre krav om finansiel sikkerhedsstillelse.
- 2 Give det finansielle marked grundlag for at foretage sådanne beregninger af risiko og konsekvens, at det er muligt at fastsætte en pris, der afspejler den faktiske risiko og ikke har sådanne sikkerhedstillæg, at præmierne bliver prohibitive.

Vi har ikke haft til formål at fastlægge de detaljerede krav til dataregistrering, men anbefaler, at det sikres, at datagrundlaget på den ene side bliver så kortfattet, at rigtig registrering er mulig, men at der på den anden side tilvejebringes et statistisk materiale, hvor datakvaliteten og datagrundlagets mængde og repræsentative omfang muliggør, at man kan udlede svar på nogle centrale spørgsmål. Disse spørgsmål er blandt andet:

Ad. 1)

- Skader fordelt på virksomhedstype
- Skader fordelt på produkter
- Skadevoldende virksomheds finansielle situation (konkurs, insolvent, i betalingsstandsning m.v.)
- Er der stillet finansiell sikkerhedsstillelse (og da hvilken).

Ad. 2)

- Ansvarsgrundlaget ved skader (foreligger der culpa- eller ubetinget ansvar)
- Betalingsmønstret (der bør ske registrering på samme måde som hos et forsikringselskab)
- Skadens årsag
- Skadens virkning
- Evt. risikoforebyggende foranstaltninger foretaget af virksomheden
- Omkostningerne fordelt på "engangsudgifter" og "løbende udgifter".

Registrering vil muliggøre en differentieret holdning til eventuelt behov for finansiell sikkerhedsstillelse, således at denne, om nødvendigt, kan indføres gradvist som angivet i afsnit 2.1.

Med forbehold for datakvaliteten og datagrundlagets mængde og repræsentative omfang vurderer vi, at der bør foreligge minimum tre års data, før en evaluering kan finde sted.

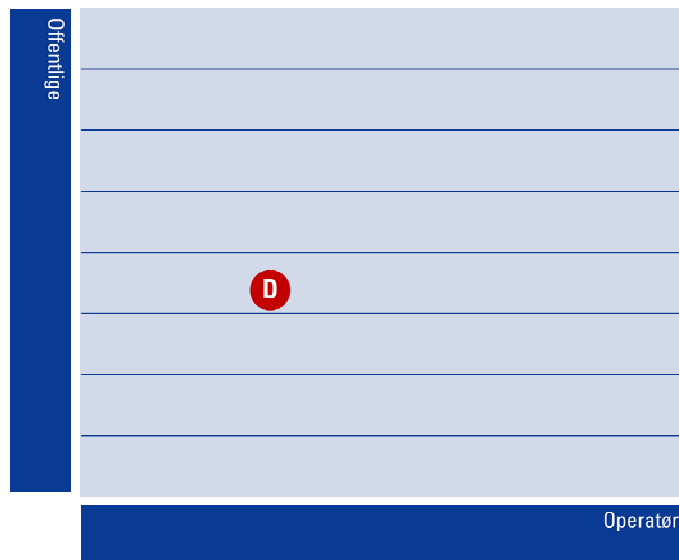
Vi anbefaler, at der iværksættes et særskilt arbejde med at klarlægge registreringsgrundlaget, herunder at det finansielle marked inddrages, således at der ved en evaluering kan foreligge tilstrækkelige data.

Vi skønner, at evalueringen af effekten af de igangsatte initiativer (trin A-C) vil betyde, at en række operatører eller deres brancheforeninger vil medvirke til at indgå i frivillige former for finansiell sikkerhedsstillelse og skadesforebyggelse for at undgå skærpede lovgivningsmæssige krav.

2.6.1.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentlige omkostninger er begrænset til ressourceforbrug i forbindelse med evalueringen. En stor del af disse omkostninger er det offentlige dog i forvejen forpligtet til at afholde i henhold til direktivets artikel 18 og bilag VI.

For operatørerne vil det fortsat være frivilligt at etablere finansiell sikkerhedsstillelse, men som angivet ovenfor skønner vi, at en række operatører og brancheforeninger vil tage initiativer til at forebygge miljøskader og etablere frivillige ordninger. Operatørernes omkostninger vil afhænge af valg af løsning.



Figur nr. 6. Omkostningsbelastning ved evaluering af effekten af igangsatte initiativer (trin A-C).

2.6.1.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at den miljømæssige effekt vil være positiv, idet en række operatører vil få et forøget fokus på deres miljøansvar. Med et potentielt krav om finansiel sikkerhedsstillelse vil en række virksomheder frivilligt etablere finansiel sikkerhedsstillelse. Det vil medføre øget fokus på at identificere risikoforhold og forebygge miljøskader.

2.6.1.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked vil være i stand til at tilbyde en række produkter, der i et vist omfang tilgodeser en række operatørers efterspørgsel, herunder også løsninger for den risikomæssigt tungere del af markedet.

2.6.1.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi anser oplysningskampagner og vejledning samt medvirken/dialog, jf. afsnit 2.5, efterfulgt af en evaluering af effekten af igangsatte initiativer for at bidrage til opfyldelse af direktivets krav om at anspore det finansielle marked på et meget højt niveau.

2.6.1.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Vi anser det for sandsynligt, at den finansielle sikkerhedsstillelse vil vinde et sådant indpas, at der også udbydes løsninger for den risikomæssigt tungere del af markedet, og at disse virksomheder vil vælge at etablere en sådan finansiel sikkerhedsstillelse.

2.7 Indførelse af tvungne ordninger

2.7.1 Generelle betragtninger

2.7.1.1 Fri form eller konkret form

Der må foretages et valg med hensyn til formen for tvungen sikkerhedsstillelse, idet indholdet enten helt eller i et vist omfang kan overlades til markedet eller udelukkende kan fastlægges af det offentlige.

Valget af formen for finansiel sikkerhedsstillelse ændrer ikke i operatørens ansvarsgrundlag. Formen for sikkerhedsstillelsen har dog betydning for

operatørens muligheder for at drage nytte af markedsmekanismerne og den frie prisdannelse.

Uanset om der vælges fri eller konkret form skal det offentlige tage stilling til, i hvor høj grad operatøren kan opfylde "forureneren betaler-princippet", herunder nærmere vilkår for sikkerhedsstillelsen såsom dækningssum, dækningsbetingelser m.v.

For at opnå den ønskede effekt må det offentlige føre tilsyn med, at kravene opfyldes.

2.7.1.2 Fri form

I den frie form vil operatøren kunne vælge mellem finansiell sikkerhedsstillelse i form af forsikringsordninger, puljer eller bankgarantier, ligesom der vil være et frit valg mellem udbydere af disse produkter.

2.7.1.3 Konkret form

Såfremt der ikke kan opnås frie former for finansiell sikkerhedsstillelse, der tilgodeser operatørerne, foreligger der muligheden for at indføre konkrete forslag til ordninger.

Sådanne konkrete former kan være forsikring, puljeordninger eller bankgaranti, men vil da i det væsentligste være begrænset til en eller ganske få former, som alle er tvunget til at indgå i. En række markedsmekanismerne, herunder den frie prisdannelse, vil da ikke nødvendigvis være aktuelle.

I praksis betyder det, at der f.eks. kan blive stillet krav om, at alle operatører skal indgå i en fælles forsikringsordning med ensartet bidragspligt.

2.7.1.4 For alle eller for udvalgte

Der foreligger ikke til grund for denne rapport statistiske data til at indikere, at visse operatører vil forurene mere end andre, samtidigt med, at disse operatører ikke vil være i stand til at opfylde deres betalingsforpligtelse.

Erfaringerne viser dog, at der er virksomhedsgrupper, hvor potentialet for miljøskader er større end for andre. Såfremt evalueringen viser behov for indførelse af tvungne ordninger, anbefaler vi, at der etableres mulighed for at friholde virksomheder, som erfaringsmæssigt ikke har væsentlige problemer af denne karakter. Ved vurdering af operatørers behov for sikkerhedsstillelse bør følgende to betingelser lægges til grund:

1. Operatørens risiko for skadeforvoldelse
2. Operatørens (manglende) mulighed for at betale.

2.7.2 Tvungne ordninger for udvalgte brancher, fri form (Trin E)

Enkelte virksomhedstyper (deponeringsanlæg, skrotvirksomheder m.v.) er i dag omfattet af tvungne ordninger (lovpligtige ordninger), der forpligter virksomhederne til at stille finansiell sikkerhed som betingelse for at kunne drive virksomhed.

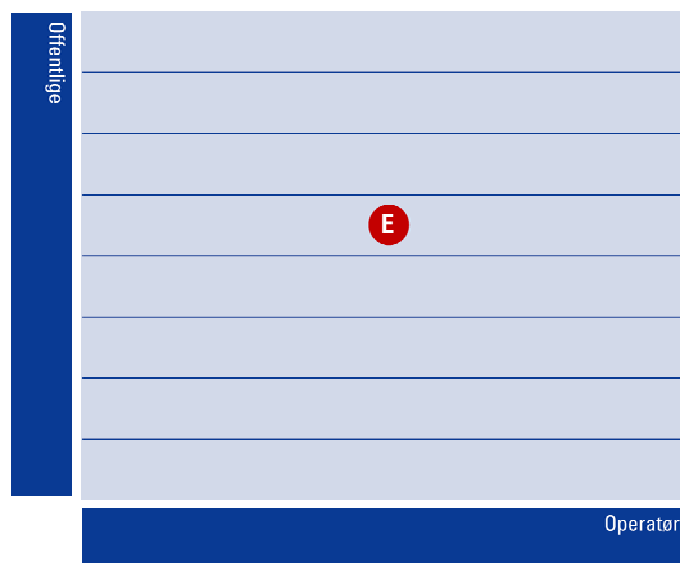
Tvungne ordninger for udvalgte brancher vil betyde, at der kan indføres finansiell sikkerhedsstillelse for de brancher, hvor risikoen for manglende betaling ved miljøskader må anses for at være størst, og dermed kan man modsætningsvist undgå at pålægge tvungne ordninger for de typer af operatører, hvor potentialet er mindre.

Med de tidligere omtalte frivillige initiativer kan det forventes, at en lang række af de operatører, der ønsker at etablere en frivillig sikkerhedsstillelse har gjort dette, primært ved etablering af forsikring.

2.7.2.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentlige omkostninger relaterer sig til en analyse af indhentede skadesoplysninger og stillingtagen til udvælgelse af relevante brancher, ligesom der er ressourceforbrug i forbindelse med udarbejdelse af krav til formen.

Den tvungne ordning for udvalgte brancher vil kunne ske ved såvel forsikringsordning som ved puljeordning mellem tilsvarende typer af operatører og ved bankgaranti. En garanti stilles typisk på baggrund af en kreditvurdering, mens en forsikring betales på baggrund af en risikopris, og med et frit formvalg er operatørerne frit stillet til at vælge den form, der er mest velegnet.



Figur nr. 7. Omkostningsbelastning ved tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for udvalgte brancher i fri form.

2.7.2.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at den miljømæssige effekt vil være meget positiv, idet dette initiativ er tiltænkt at ramme de operatører, der har størst potentiale for miljøskader og størst risiko for ikke at kunne betale.

2.7.2.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked vil være i stand til at tilbyde en række produkter, der i et vist omfang tilgodeser en række operatørers efterspørgsel. Vi vurderer dog også, at der er behov for vejledningsindsats fra det offentlige.

2.7.2.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at indførelse af krav om tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for udvalgte brancher i fri form bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspre det finansielle marked på et endda meget højt niveau.

2.7.2.5 Grad af sikkerhed for "forurener betaler"

Vi skønner, at der med dette initiativ opnås en særdeles høj grad af sikkerhed for, at operatøren kan opfylde "forureneren betaler-princippet", da det offentlige selv kan bestemme dækningsomfanget samt omfattede brancher.

2.7.3 Tvungne ordninger for udvalgte brancher, konkret form (Trin F)

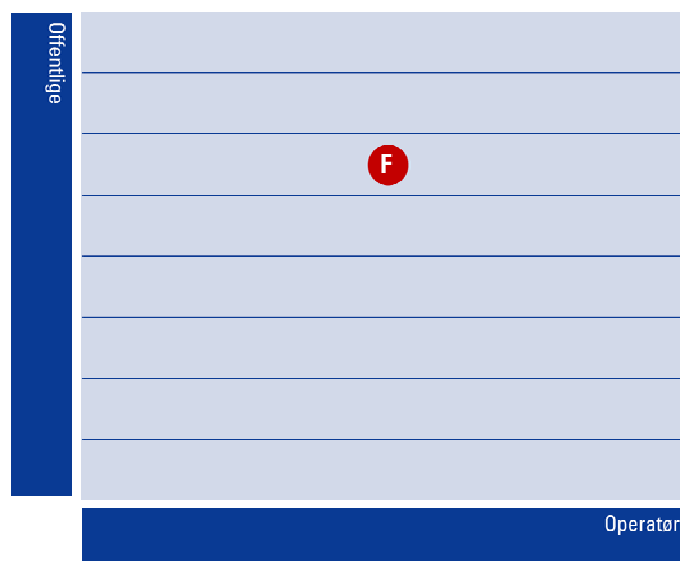
Selv om enkelte virksomhedstyper (deponeringsanlæg, skrotvirksomheder m.v.) i dag er omfattet af tvungne ordninger, er dette sket på vilkår af en relativ fri form. En undtagelse her er dog stormflodsordningen, der imidlertid er gældende for alle.

Tvungne ordninger for udvalgte brancher i konkret form kan imidlertid medvirke til, at etableringen af en ordning bliver enklere, idet alle er bidragsydere på ensartede vilkår. For de mest risikotunge operatører betyder det en lettere adgang til at opnå dækning for den finansielle sikkerhedsstillelse, idet en række af elementerne ved individuel risikovurdering og prisfastsættelse må antages ikke at være i kraft ved en ordning i konkret form.

2.7.3.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentliges omkostninger er begrænsede og afhængige af de kontrolforanstaltninger, som man måtte vælge til kontrol af kravet.

For operatørerne vil de samlede omkostninger være svarende til den forventelige mængde af skader med tillæg af administrationsomkostninger og risikotillæg til den institution, der tilbyder produktet. Da ordningen ikke sker i fri form, kan der være tale om indførelse af bidragsformer, der hviler på ensartede principper for alle risikogrupper og dermed ikke tager højde for individuelle risikofaktorer.



Figur nr. 8. Omkostningsbelastning ved tvungen finansiell sikkerhedsstillelse for udvalgte brancher, i konkret form.

2.7.3.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at der er en positiv miljømæssig effekt, idet der med tvungne ordninger er skabt sikkerhed for betaling af omkostninger ved skader. Tvungne ordninger kan dog i sig selv give mindre incitament til forureningsbegrænsende tiltag. Ved tvungne ordninger i konkret form er der yderligere risiko for, at den manglende valgmulighed reducerer incitamenterne for den enkelte operatør til at begrænse miljørisikoen.

2.7.3.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiell sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked vil være i stand til at tilbyde en sådan ordning.

2.7.3.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at indførelse af krav om tvungen finansiell sikkerhedsstillelse for udvalgte brancher i konkret form bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspore det finansielle marked på et endda meget højt niveau.

2.7.3.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Vi skønner, at det med dette initiativ vil være muligt at opnå en særdeles høj grad af sikkerhed for betaling, da det offentlige selv kan bestemme dækningsomfanget samt omfattede brancher.

Imidlertid vil tvungne ordninger, der er baseret på ensartede principper for alle risikogrupper, i en vis udstrækning ikke være foreneligt med "forurenere betaler-princippet" for den enkelte operatør.

2.7.4 Tvungne ordninger for alle, fri form (Trin G)

Der er i dag en række ordninger for finansiell sikkerhedsstillelse, der gælder for alle. Det er f.eks. den lovpligtige arbejdsskadeforsikringsordning (se afsnit 3.1.7) og ordningen om villaolietanke (se afsnit 3.1.1).

Arbejdsskadeforsikringsordningen gælder tvungent for alle, og kan i næsten fri form etableres som forsikring på vilkår, hvor der er individuel præmiefastsættelse afhængig af risiko. Tidligere avancebegrænsende lovbestemmelser er nu ophævet, og forsikringen dækker skader, der i et vist omfang er underkastet usikre statistiske beregninger, idet ændringer i domspraksis påvirker det historiske skadesresultat.

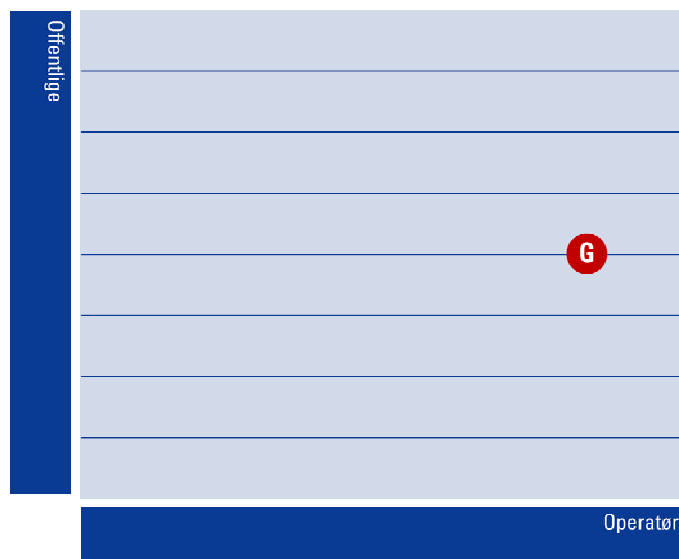
Villaolietankordningen er etableret som en forsikringsordning, hvor en række leverandører af olie bidrager på et ensartet grundlag og uden individuelle risiko-betragtninger.

Det anses derfor for muligt at indføre tvungne ordninger for alle.

2.7.4.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentlige omkostninger er begrænsede og afhængig af de kontrolforanstaltninger, som man måtte vælge til kontrol af kravet.

For operatørerne vil de samlede omkostninger være svarende til den forventelige mængde af skader med tillæg af administrationsomkostninger og risikotillæg til de finansielle institutioner, der tilbyder produktet. Da ordningen sker i fri form vil markedskræfterne sikre en prisdannelse, hvor der fortsat kan differentieres på risikoprofil.



Figur nr. 9. Omkostningsbelastning ved tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for alle i fri form.

2.7.4.2 Miljømæssig konsekvens

Vi skønner, at der er en positiv miljømæssig effekt, idet der med tvungne ordninger er skabt sikkerhed for betaling af omkostninger ved skader. Tvungne ordninger giver dog i sig selv mindre incitament til forureningsbegrænsende tiltag, men dette skønner vi opvejes af, at ordningerne her kan etableres i fri form, og således være underkastet markedsmæssige vurderinger for så vidt angår risiko og pris.

2.7.4.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked vil være i stand til at tilbyde en række produkter, der i et vist omfang tilgodeser en række operatørers efterspørgsel.

2.7.4.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at indførelse af krav om tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for alle i fri form bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspore det finansielle marked på det højst mulige niveau.

2.7.4.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Der vil være en særdeles høj grad af sikkerhed for, at langt hovedparten af miljøskadeomkostningerne kan dækkes, idet dog finansielle produkter i fri form antages at være begrænsede i deres indhold til visse skadesstørrelser og med visse undtagelser.

Der vil kunne kompenseres herfor ved, at de tvungne ordninger bidrager til udligningspuljer, der dækker f.eks. store skader.

2.7.5 Tvungne ordninger for alle, konkret form (Trin H)

Såfremt der ikke kan opnås frie former for finansiel sikkerhedsstillelse, der tilgodeser operatørerne, foreligger der muligheden for at indføre konkrete forslag til ordninger.

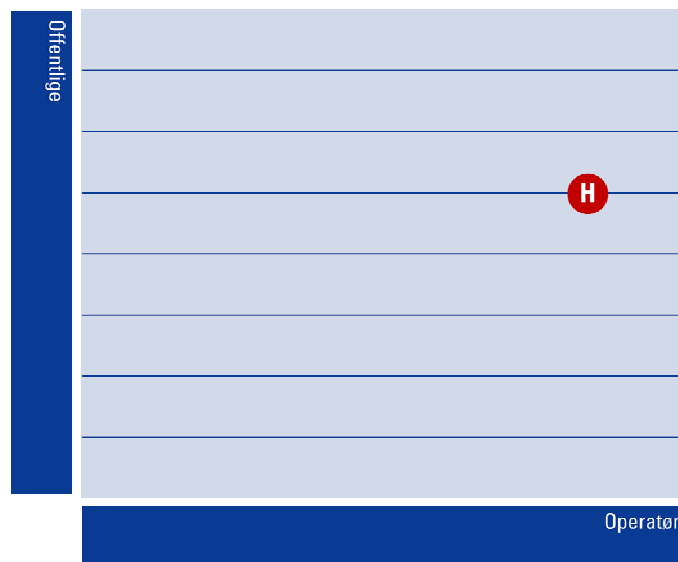
Hvis det finansielle marked og operatørerne ikke ser sig i stand til at løfte en opgave med finansiel sikkerhedsstillelse i fri form, kan der i stedet for være behov for at indføre en tvungen, offentligt reguleret og udbudt ordning på puljelignende basis.

Sådanne ordninger er kendt i dag som f.eks. stormflodsordningen, hvor alle tvungent bidrager med et fast beløb, og hvor erstatningen udredes af et råd (se nærmere om denne ordning i afsnit 3.2.2).

2.7.5.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentlige omkostninger er begrænsede og afhængig af de kontrolforanstaltninger, som man måtte vælge til kontrol af kravet. Dog vil der være offentlige administrationsomkostninger, hvis der udføres offentligt udbudte ordninger.

For operatørerne vil de samlede omkostninger svare til den forventelige mængde af skader med tillæg af administrationsomkostninger og risikotillæg til den institution, der tilbyder produktet. Da ordningen ikke sker i fri form, kan der være tale om indførelse af bidragsformer, der hviler på ensartede principper for alle risikogrupper og dermed ikke tager højde for individuelle risikofaktorer.



Figur nr. 10. Omkostningsbelastning ved tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for alle i konkret form.

2.7.5.2 Miljømessig konsekvens

Vi skønner, at der er en positiv miljømessig effekt, idet der med tvungne ordninger er skabt sikkerhed for betaling af omkostninger ved skader. Tvungne ordninger giver dog i sig selv mindre incitament til forureningsbegrænsende tiltag. Ved tvungne ordninger i konkret form er der yderligere risiko for, at den manglende valgmulighed reducerer incitamenterne for den enkelte operatør til at begrænse miljørisikoen.

2.7.5.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked som udgangspunkt vil være i stand til at tilbyde en sådan ordning. Alternativt kan der blive behov for at udføre en tvungen, offentligt reguleret og udbudt ordning.

2.7.5.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at indførelse af krav om tvungen finansiel sikkerhedsstillelse for alle i konkret form bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspore det finansielle marked på det højst mulige niveau.

2.7.5.5 Grad af sikkerhed for "forurener betaler"

Det vil være muligt at opnå en særdeles høj grad af sikkerhed for betaling, da det offentlige selv kan bestemme dækningsomfanget.

2.8 Kombination af mulige ordninger

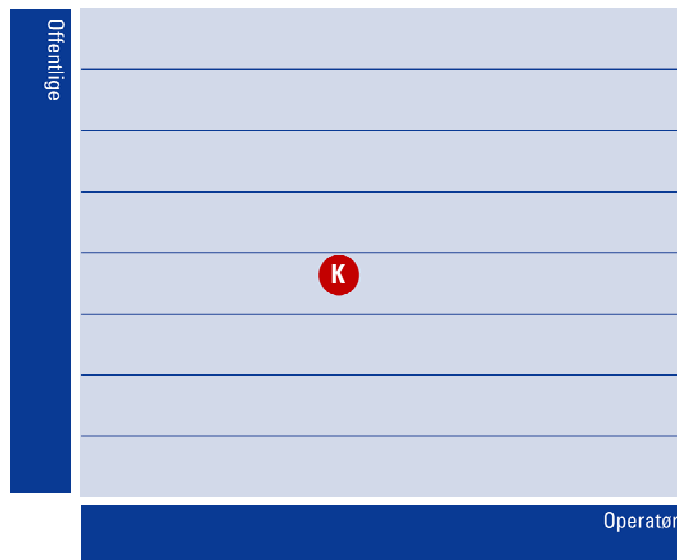
Der er fordele og ulemper forbundet med alle de nævnte ordninger, og disse fordele og ulemper må vurderes individuelt ud fra de interesser, som søges varetaget. Således vil et krav om indførelse af en tvungen forsikring for alle ikke være en fordel for de operatører, der kan bære afhjælpningsomkostningerne selv. Ligeledes vil en tvungen puljeordning med solidarisk betaling alene være en fordel for de operatører, der har en risiko større end den solidariske betaling.

Der kendes allerede i dag kombinationsordninger, hvor der er en grundlæggende forsikringsdækning, og en overdækning i form af en puljeordning, hvortil alle bidrager. Puljeordningen kan dække for store skader, eller for ufor sikrede, således som det sker på arbejdsskadeforsikringsområdet og inden for motorkøretøjsansvar.

2.8.1.1 Økonomisk/administrativ konsekvens

Det offentlige omkostninger er begrænsede og afhængig af de kontrolforanstaltninger, som man måtte vælge til kontrol af kravet. Dog vil der være offentlige administrationsomkostninger, hvis der udføres offentligt udbudte ordninger.

For operatørerne vil omkostningerne være klart mindre end ved tvungne ordninger i øvrigt, idet en vis grunddækning vil kunne sammensættes på baggrund af de mest prismæssigt optimale frivillige produkter.



Figur nr. 11. Omkostningsbelastning ved kombination af mulige ordninger til finansiel sikkerhedsstillelse.

2.8.1.2 Miljømæssig konsekvens

Vi anser muligheden for kombination af flere ordninger for den mest optimale miljømæssige løsning.

2.8.1.3 Mulighed for at etablere og udbyde finansiel sikkerhedsstillelse

Vi skønner, at det finansielle marked vil være i stand til at tilbyde en række produkter, der i kombination og eventuelt suppleret med offentligt udbudte ordninger, vil skabe maksimal beskyttelse.

2.8.1.4 Grad af ansporing af det finansielle marked

Vi vurderer, at muligheden for kombination af flere ordninger bidrager til at opfylde direktivets krav om at anspore det finansielle marked på et endda meget højt niveau.

2.8.1.5 Grad af sikkerhed for "forurenere betaler"

Der vil som udgangspunkt være en forventning om en særdeles høj grad af sikkerhed for, at operatøren kan opfylde "forurenere betaler-princippet", idet der valgfrit kan kombineres fra de mest attraktive ordninger, samtidig med, at der indføres et vist form for offentligt sikkerhedsnet.

2.9 Sammenfatning

Vi har i rapporten fremhævet, at der bør tilvejebringes et beslutningsgrundlag, der supplerer det materiale, som skal afreporteres efter direktivets artikel 18 og bilag VI. Dette skyldes, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at vurdere behovet for indførelse af krav om sikkerhedsstillelse, ligesom der ikke foreligger grundlag for at vurdere, om dette bør ske for alle eller udvalgte operatører, og i hvilken form.

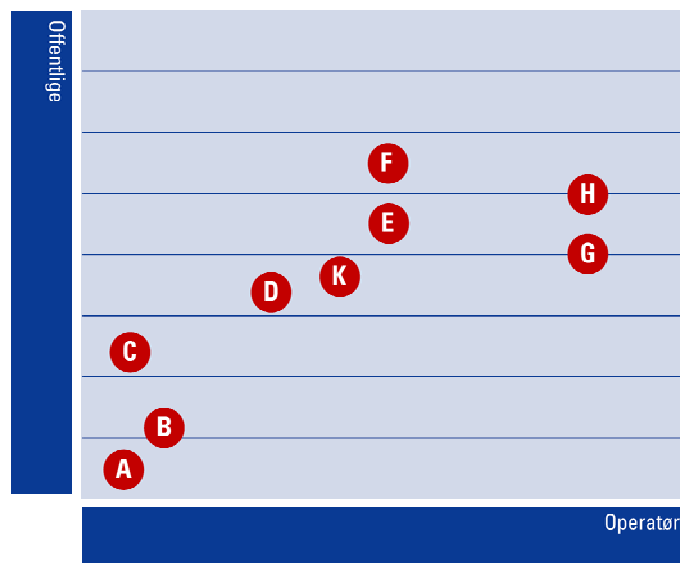
Der er ovenfor anvist en række muligheder for at sikre finansiel sikkerhedsstillelse for operatørernes miljøansvar. Der er fordele og ulemper forbundet med dem alle, og disse fordele og ulemper må vurderes individuelt ud fra de interesser, som søges varetaget.

De ovenfor anførte muligheder er angivet i en prioriteret rækkefølge, som vi anser for en naturlig trinvis fremgangsmåde, nemlig

- 1 Oplysning om operatørens miljøansvar efter miljøansvarsdirektivet og implementeringen heraf i dansk lovgivning
- 2 Bidrag til, at der udvikles nye produkter, som operatøren kan benytte til finansiel sikkerhedsstillelse
- 3 Tilvejebringelse af et statistisk grundlag for at forbedre grundlaget for at udbyde forsikring og andre former for finansiel sikkerhedsstillelse og for at vurdere behovet for at indføre krav om finansiel sikkerhedsstillelse
- 4 Ved indførelse af eventuelt krav om finansiel sikkerhedsstillelse bør det overvejes, om dette skal ske for udvalgte operatører eller for alle, ligesom det må overvejes, om den tvungne sikkerhedsstillelse skal ske f.eks. i form af fond, puljeordning, bankgaranti, forsikring eller som en kombination af disse.

Såfremt der på det finansielle marked ikke udvikles produkter, der dækker behovene for sikkerhedsstillelse for operatørernes miljøansvar, vil det ultimativt være muligt at etablere en offentlig fondsordning. Sådanne kendes allerede i form af stormflodsordningen.

Der kan også indføres ordninger, der er en kombination af tvungne og frivillige ordninger, og en kombination af fond, puljeordning, bankgaranti og forsikring.



Figur nr. 12. Sammenfatning af omkostningsbelastning ved mulige initiativer for indførelse af finansiel sikkerhedsstillelse.

3 Bestående ordninger inden for finansiel sikkerhedsstillelse

Der eksisterer i dag forskellige ordninger inden for finansiel sikkerhedsstillelse, såvel på miljøområdet som på en række andre områder. Nogle af disse er blevet til på baggrund af et lovkrav, mens andre er opstået som frivillige ordninger.

I dette afsnit gives en kort beskrivelse af et udvalg af de ordninger, der eksisterer i dag, med hovedvægt på ordninger inden for miljø- og naturområdet. Afsnittet er inddelt i lovpligtige og frivillige ordninger. De beskrevne eksempler omfatter både ordninger, som dækker operatørens ansvar efter offentligretligt påbud, og ordninger, der dækker operatørens erstatningsansvar over for tredjemand og tingskade. Selv om miljøansvarsdirektivet ikke vedrører sidstnævnte, er beskrivelserne brugbare i forhold til den gennemgang af ulemper og fordele ved forskellige ordninger, som er givet i afsnit 2.

3.1 Lovpligtige ordninger

I det følgende er omtalt et udvalg af lovpligtige ordninger, dvs. ordninger som er foranlediget af et lovgivningsmæssigt krav om, at der skal stilles finansiel sikkerhed til dækning af operatørens ansvar i henhold til lovgivningen.

3.1.1 Villaolietanke

Lovpligtig forsikringsordning, der dækker tankejerens forpligtelser efter offentligretligt påbud til oprydning efter olietanksforureninger

Ejere af olietanke på under 6.000 liter, som primært benyttes til boligopvarmning, skal have en forsikring, der dækker udgifter til imødekommelse af myndighedernes påbud ved olieudslip fra villaolietanke, jf. Jordforureningslovens § 49. Tankejerere kan ifølge JFL § 48 påbydes at udføre undersøgelser, oprydning og genopretning, uanset hvordan forureningen er sket (ubetinget grundlag).

For at imødekomme tankejerens forsikringspligt har Olieselskaberne i Danmark oprettet en forsikringsordning hos Topdanmark Forsikring A/S. Ordningen trådte i kraft 1. marts 2000 og dækker automatisk alle husstande, som får leveret olie fra de deltagende selskaber.

Forsikringen dækker de direkte udgifter, der medgår til at opfylde myndighedernes påbud efter JFL's § 48 om udførelse af f.eks. tekniske undersøgelser eller afhjælpende foranstaltninger efter forureninger fra både underjordiske og overjordiske tanke og uanset om de står ude eller inde.

Skader skal anmeldes til Topdanmark Forsikring A/S senest 3 måneder efter, at skaden er konstateret. Oliebranchens Miljøpulje (OM) forestår skadebehandlingen af jordforureningssagerne (opfyldelse af myndighedernes påbud), mens Topdanmark står for vurderingen af, om en sag er dækket af forsikringen. Den forsikrede tankejer har en selvrisko på 2.000 kr. Forsikrings-

ordningen, som løbende betales af olieselskaberne, er godkendt af Konkurrencerådet.

Hvis udgiften til undersøgelse og oprydning vil overstige 2 mio. kr., skal forsikringsselskabet kontakte miljømyndigheden for at få godkendt den del af projektet, der overstiger 2 mio. kr. Udgifter udover 2 mio. kr. skal betales af miljømyndigheden.

Forsikringen dækker **ikke**

- Forureninger, som skyldes ejerens forsætlige handlinger
- Forureninger, der stammer fra en olietank med tilhørende installationer, som tankeejeren ved eller burde vide er ulovlige i henhold til Olietankbekendtgørelsen.
- Forureninger, som skyldes, at leveringen af fyringsolie er foretaget på ulovlig vis.
- Forureninger, som har været kendt før 1. marts 2000, hvor forsikringsordningen trådte i kraft
- Forureninger som følge af naturkatastrofer, krig, atomskader m.v.
- Tab af mistet olie, reparation eller ændringer af selve tank- eller fyringsanlægget, forurening af bygningsdele (de dækkes evt. af tankeejers husforsikring), evt. værditab og advokatudgifter.
- Myndighedernes administrative omkostninger samt omkostninger til retshåndhævelse m.v.

Forsikringen kan ikke bringes til ophør på grund af manglende betaling af præmie uden dokumentation for, at anden forsikring er tegnet. Forsikringsselskabet har udpantningsret for præmier og ydelser i den forsikrede ejendom. Ejerens forsikringspligt ophører seks måneder efter, at tanken er taget ud af brug og sløjft efter gældende regler. Forsikringsdækningen udløber også på dette tidspunkt.

Der har siden ordningens opstart været anmeldt 150-200 olieforureninger årligt.

Som led i indførelsen af denne lovpligtige forsikringsordning blev andre muligheder for sikkerhedsstillelse også overvejet, bl.a. etablering af en fælles poolordning uden om olieselskaberne og også individuelle forsikringer. Disse løsninger blev dog opgivet, da de var for dyre for olie kunderne.

3.1.2 Foreningen Dansk Autogenbrug

Lovpligtig fond/puljeordning, der dækker autoophuggeres forpligtelser efter offentligretligt påbud til fjernelse af affaldsoplæg

Visse affaldsbehandlende listevirksomheder har siden 1994 i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 39 a skullet etablere sikkerhedsstillelse for tilsynsmyndighedernes omkostninger ved bortskaffelse af affald ved offentlige selvhjælps-handlinger i medfør af lovens §§ 69 og 70. Kravet om sikkerhedsstillelse er stillet til virksomhedstyper, hvor man har vurderet, at driften i kombination med økonomiske vanskeligheder indebærer en forøget risiko for, at tilsynsmyndighederne på et tidspunkt må gribe ind med selvhjælps-handlinger. Det gælder f.eks. virksomheder, der udvinder metaller af kabler eller driver ophugningsanlæg.

Sikkerhedsstillelsen omfatter dækning af udgifter til oprydning efter virksomheden, videretransport og destruktion eller deponering af efterladt affald. Der kan derimod ikke kræves sikkerhed for oprensning af en eventuel efterfølgende jordforurening.

Som opfølgning herpå har Dansk Autogenbrug (DAG), der er branche-forening for cirka 50 autoophuggere og autogenbrug, i 1998 oprettet en kollektiv sikkerhedsstillelses- og garantiordning. Ordningen er godkendt af miljøministeren, jf. miljøbeskyttelseslovens § 39 a, stk. 6. DAG påtager sig ansvaret for fjernelse af ulovlige oplag af affald hos medlemmerne og sikrer samtidig, at fjernelse af affald finder sted uden udgifter for miljømyndigheden.

Medlemmerne i DAG er ikke forpligtede til at deltage i fonden, men omtrent 95 % procent af medlemmerne vælger dette frem for selv at stille den krævede sikkerhed. En virksomhed skal for at kunne optages i den kollektive ordning være miljøcertificeret og i øvrigt opfylde miljøkrav efter DAG's interne regler. Foreningen fører også selv aktiv og opsøgende kontrol blandt medlemsvirksomhederne for at forebygge, at der oparbejdes ulovlige oplag af affald på virksomheden.

Den kollektive ordning består af to dele:

- En kollektiv sikkerhedsstillelse fra DAG til sikring af, at omkostninger til en selvhjælpshandling til fjernelse af affald på en deltagende virksomhed kan foretages uden udgift for tilsynsmyndigheden, og
- En udbygget sikring af, at påbud fra tilsynsmyndighedens side om foranstaltninger til lovliggørelsen af et ulovligt oplag af affald på virksomheden efterkommes inden for den af tilsynsmyndigheden fastsatte frist, enten af virksomheden selv eller ved DAG's foranstaltning på virksomhedens vegne og uden udgift for tilsynsmyndigheden.

DAG har oprettet den lovkrævede sikkerhedsstillelse, hvori der til enhver tid indestår minimum 100.000 kr. til dækning af miljømyndighedens eventuelle omkostninger til videretransport og destruktion af affald (selvhjælpshandling). Minimumsbeløbet er over en fem-årig periode hævet til 300.000 kr. Fondens dækker ikke omkostningerne til anden fjernelse af forurening såsom oprensning, og heller ikke myndighedernes omkostninger til retshåndhævelse m.v.

DAG administrerer fondens midler og står for at inddrive fornødne midler hos medlemmerne. Foreningen har pligt til at sørge for at fonden løbende fyldes op i tilfælde af udbetalinger til miljømyndigheden.

Hvis en af foreningens medlemmer træder ud af ordningen, ophører eller bliver erklæret konkurs, hæfter fonden mindst tre måneder for omkostninger til videretransport og destruktion af affald i forbindelse med den udtrædende virksomhed.

Foreningens fortsatte hæftelse i de nævnte tilfælde skal give tilsynsmyndigheden lejlighed til enten at træffe afgørelse om individuel sikkerhedsstillelse og/eller træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger der eventuelt skal foretages på virksomheden til lovliggørelse af oplag af affald, som i givet fald vil kunne fjernes ved en selvhjælpshandling.

3.1.3 Affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)

Lovpligtig finansiel sikkerhedsstillelse, som dækker operatørs forpligtelser til behandling af elektronikskrot

I henhold til § 10 i Elskrotbekendtgørelsen skal alle producenter, forhandlere og importører af elektrisk eller elektronisk udstyr til husholdninger lade sig registrere hos WEEE-system, som varetager administrationen af WEEE i Danmark. Ordningen trådte i kraft 13. august 2005, og virksomhederne skal lade sig registrere senest 1. januar 2006.

Ifølge bekendtgørelsen er virksomhederne fra 1. april 2006 ansvarlige for indsamling, behandling og genanvendelse af elskrot samt finansieringen af dette. I den forbindelse skal virksomheder, som markedsfører elektrisk og elektronisk udstyr (§§ 12-13) inden det pågældende udstyr markedsføres **og** mindst én gang årligt stille en passende finansiel sikkerhed over for WEEE-system. De skal samtidig oplyse om mængden af udstyr, som er markedsført i det forangående år samt den mængde, der forventes markedsført i det kommende år. Sikkerhedens størrelse fastsættes af WEEE-system på baggrund af de omkostninger, der kan forventes ved affaldsbehandling af den mængde udstyr, som markedsføres i det kommende år. Den stillede sikkerhed frigives til virksomheden, når denne har dokumenteret, at udstyret er tilbagetaget og håndteret. Sikkerheden frigives desuden, hvis de markedsførte mængder udstyr viser sig at være mindre end de mængder, sikkerhedens størrelse er beregnet ud fra.

Ved anmodning om optagelse i producentregistret oplyser virksomheden, om den har etableret en individuel indsamlingsordning eller er tilsluttet en kollektiv ordning. Virksomheder, som er tilsluttet en kollektiv ordning (mindst 10 producenter/importører eller 30 % af registrerede virksomheder i den pågældende kategori) kan fritages for sikkerhedsstillelse.

3.1.4 Jagttegn

Lovpligtig forsikringsordning, som dækker jagtudøverens erstatningsansvar for skader på tredjemand

Personer, som har jagttegn, skal i henhold til § 44 i Jagtloven være dækket af en ansvarsforsikring. Forsikringen skal dække krav om erstatning og godtgørelse for skader, der forvoldes ved skudafgivelse under jagt. Det betyder, at forsikringen skal dække person- og tingskade samt hundeskader, som en jæger forvolder i relation til anden person under jagtudøvelse i Danmark eller det øvrige Europa.

Skov- og Naturstyrelsen har indgået overenskomst med Dansk Jagtforsikring A/S, hvorefter selskabet for en årlig præmie på 15 kr., som opkræves af Skov- og Naturstyrelsen sammen med jagttegnsafgiften, påtager sig at udrede de erstatninger, som jagttegnsløseren måtte blive ansvarlig for. En jæger, som vælger at tegne ansvarsforsikringen i et andet selskab end Dansk Jagtforsikring, kan få tilbagebetalt den erlagte præmie ved til Skov- og Naturstyrelsen at sende et bevis for, at forsikringen er tegnet i et andet selskab. Forsikringen skal i alle tilfælde opfylde de minimumsbetingelser, som er angivet i bekendtgørelse om jagttegn.

3.1.5 Søtransport af farlige og forurenende stoffer samt bunkerolie

Lovpligtig forsikringsordning, som dækker operatørs forpligtelser efter offentligretligt påbud til afhjælpning efter forureninger på havet

Danske skibe, som transporterer olie eller andre HNS-stoffer (Hazardous and Noxious Substances) skal i henhold til Sølovens (SL) §§ 197-198 have en godkendt ansvarsforsikring eller anden garanti til dækning af ansvar ved forurening. Alle andre skibe med tonnage over 1.000 BT skal ifølge § 186 have en ansvarsforsikring, der dækker forurening med bunkerolie. Skibsejere har ifølge SL et ubetinget ansvar ved enhver forureningssskade. Hvor stort et beløb skibets forsikring eller garanti dækker, vil afhænge af skibets størrelse.

Som bekræftelse på forsikringen eller garantien skal skibet i henhold til §§ 197-199 være forsynet med et certifikat, som udstedes af Søfartsstyrelsen¹. Certifikatet kan udstedes for et bestemt tidsrum eller indtil forsikringen/garantien opsiges. Skibsejeren er forpligtet til at tilbagelevere certifikatet ved forsikringens eller garantiens ophør, og når certifikatets gyldighedsperiode udløber. Uden gyldigt certifikat må skibet ikke benyttes.

Dette gælder også for udenlandske skibe, der færdes på dansk område. Dog skal skibe fra visse lande² ikke ansøge om certifikatet hos Søfartsstyrelsen, men i stedet hos en tilsvarende myndighed i deres eget land. De danske myndigheder kan nægte et udenlandsk skib adgang, forbyde det at forlade dansk område, eller påbyde, at det bliver losset eller forhalet, hvis det ikke har et certifikat.

En skibsejer har ifølge SL §§ 194 og 215 ret til at begrænse sit ansvar for forureningssskader. Ansvarsbegrænsningen afhænger af skibets størrelse og omfatter kun erstatningsbeløb og ikke renter og sagsomkostninger. Begrænsningen gælder for alt ansvar, som er opstået ved én hændelse eller en række hændelser med samme oprindelse. Begrænsningen dækker ikke ved forsætlig eller groft uagtsom handling. For at opnå ansvarsbegrænsning må ejeren oprette en begrænsningsfond ved Sø- og Handelsretten. Hvis ejeren har oprettet en fond, kan der ikke gøres udlæg i ejerens ejendom for krav, som kan gøres gældende mod fonden. Ejerens forsikringsselskab har også ret til at oprette en begrænsningsfond, uanset om ejeren har ret til ansvarsbegrænsning. I sådanne tilfælde begrænser oprettelsen dog ikke den skadelidtes krav mod ejeren.

På baggrund af HNS-konventionen fra 1996 er der oprettet en international HNS-fond, som dækker erstatning ved meget store skibsforureningssskader (op til 2,1 mia. kr. pr. uheld). Det betyder, at hvis skadelidte ikke opnår fuld erstatning fra skibsejeren eller forsikringsselskabet, har denne ret til erstatning fra HNS-fonden. Det gælder også i tilfælde, hvor operatøren ikke er identificeret. Fonden finansieres via lovpligtige bidrag fra importørerne³, som modtager større mængder HNS-stoffer. Der er oprettet to yderligere fonde, Den Internationale Erstatningsfond og Den Supplerende Internationale Erstat-

¹ Økonomi- og erhvervsministeren kan overlade udstedelsen af certifikater til andre, herunder private.

² Lande der har tilsluttet sig bunkerkonventionen fra 2001 og HNS-konventionen fra 1996

³ De som modtager mere end 20.000 tons HNS-stoffer eller 150.000 tons tung olie i skib pr. år

ningsfond⁴, som finansieres af bidrag fra importører af råolie og brændselsolie m.m.⁵.

3.1.6 Hunde

Lovpligtig forsikringsordning, som dækker hundeejeres erstatningsansvar for skader på tredjemand, forvoldt af hunde

Hundeejere skal i henhold til § 8 i Bekendtgørelse af Lov om Hunde have en hundeanvarsforsikring, der dækker den pligt, som ejeren ifølge loven har til at erstatte skader forvoldt af dennes hund. Forsikringen skal dække erstatning til personer uden for familien, som uforskyldt bliver skadet af hunden eller hvis ting bliver skadet af hunden. Hundeejere kan frivilligt tegne en udvidet ansvarsforsikring, der dækker skader på personer, som frivilligt udsætter sig for 'fare' – f.eks. dommere ved udstillinger eller konkurrencer.

Alle forsikringsselskaber, der tegner hundeanvarsforsikring, har forpligtet sig til også at erstatte skader forvoldt af ukendte eller uforsikrede hunde. Det sker via en fælles pulje ved navn Foreningen af Forsikringsselskaber til Overtagelse af Lovpligtige Ansvarsforsikringer for Hunde (FAH). Foreningen opgør erstatningsstørrelse og udbetaler erstatningen til den skadelidte. Forvoldes skaden af en uforsikret hund, skal ejeren tilbagebetale erstatningen til FAH.

3.1.7 Arbejdsskade

Lovpligtig forsikringsordning, som dækker arbejdsgiveres erstatningsansvar for ansattes arbejdsskader

Arbejdsgivere, som beskæftiger personer (lønnede og ulønnede) mere end 400 timer om året, har i henhold til Lov om arbejdsskadesikring § 48-57 pligt til at tegne forsikring mod skader som følge af arbejdsulykker og til at indbetale bidrag til Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES). Forsikringen tegnes i et forsikringsselskab.

Ved ulykker med varige mén betales udgifter/erstatning af arbejdsgiverens forsikringsselskab og ved erhvervssygdomme betales de af AES. Hvis der sker en ulykke, og arbejdsgiveren har undladt at tegne forsikring, betales erstatningen forskudsvist af Arbejdsskadestyrelsen, som efterfølgende inddriver de udbetalte beløb hos arbejdsgiveren. Det samme gælder for AES i tilfælde af erhvervssygdom hos uforsikret arbejdsgiver.

Arbejdsskadestyrelsens og Den Sociale Ankestyrelses administration af de forhold i loven, som vedrører ovennævnte, skal betales af AES, de forsikringsselskaber som tegner arbejdsskadeforsikring, de kommuner der ikke har tegnet forsikring, samt de institutioner som er dækket af statens selvforsikring.

AES er en selvejende institution, der ledes af en bestyrelse med repræsentanter for de offentlige arbejdsgivere og arbejdsmarkedets parter. Arbejdsgivernes bidrag, som fastsættes af AES, dækker udgifter til erstatning og administration. Satsen afhænger af branche og antal ansatte.

⁴ I henhold til den internationale 1992-fondskonvention og 2003-fondsprotokollen (konvention om oprettelse af en international fond for erstatning af skader ved olieforurening samt protokol til 1992-konventionen fra 2003)

⁵ Modtagere af mere end 150.000 tons råolie, tung brændselsolie eller tunge destillater pr. år. Bidragets størrelse fastsættes af ministeren.

3.2 Frivillige ordninger

Sikkerhedsstillelse kan også ske på frivillig basis. I det følgende er udvalgte eksempler på frivillige sikkerhedsstillelse omtalt nærmere.

3.2.1 Oliebranchens Miljøpulje

Puljeordning, der dækker frivillige afhjælpende tiltag på nedlagte benzinstationer

Oliebranchens Miljøpulje (OM) er en frivillig brancheaftale, der blev oprettet i 1992 for at skaffe midler til undersøgelser og oprensning af forureninger på nedlagte benzinstationer. Aftalen blev indgået mellem samtlige olieselskaber, der sælger autobenzin i Danmark og Miljøstyrelsen, amter og kommuner. Undersøgelser og oprydninger finansieres af olieselskaberne. Aftalen blev godkendt af konkurrencemyndighederne i 2004.

OM-ordningen blev sat i værk for at fremme oprydninger efter jordforureninger på nedlagte tankstationer. Der var på daværende tidspunkt (i 1980 og 90'erne) problemer af såvel juridisk som tidsmæssig karakter, som betød, at det var vanskeligt at gøre forurenere/tankejerer ansvarlig for oprydningen og dermed påbyde afhjælpning af jordforurening med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Hvis forurenere ikke kunne påbydes oprydning, var myndigheden for skatteborgernes midler i henhold til miljøbeskyttelsesloven forpligtet til selv at forestå oprydning i situationer, hvor forureningen indebar en akut fare for miljø og sundhed (selvhjælpshandling). I andre situationer måtte tankejerer, f.eks. som følge af salg, selv forestå og finansiere oprydningen. De nedlagte tankstationer udgjorde derfor både for myndighederne og branchen et forurenings- og oprydningsproblem. Branchen tog derfor initiativ til denne frivillige aftale.

OM hviler på to sæt aftaler:

Finansieringsaftale, der omhandler benzinselskabernes økonomiske bidrag til OM og OM's drift og organisation.

OM finansieres ved, at benzinselskaberne indbetaler et månedligt bidrag til OM, der kalkuleres på grundlag af den solgte mængde benzin (2004: 4 øre/liter). Bidraget beregnes på grundlag af selskabernes salg af autobenzin, og det årlige bidrag udgør for tiden 125 mio. kr. Beløbet ligger ikke fast, da beregningsgrundlaget kan ændres på OM's årlige generalforsamling.

Administrationsaftalen, der omhandler tilmelding af grunde samt retningslinjer for administration og prioritering af undersøgelser og oprydninger på tilmeldte grunde.

Myndigheden (amter og kommuner) kunne efter aftalen frem til 1999 indstille grunde, hvor der har været detailsalg af autobenzin indtil 1991, mens oliebranchen frem til 1995 kunne indstille grunde med benzinsalgslæg, der var i drift efter 1. oktober 1991, men planlagt til at lukke. Ved fristens udløb var over 9.400 grunde blevet indstillet.

I august 2004 besluttede Oliebranchens Miljøpulje at åbne midlertidigt for nye tilmeldinger frem til 1. februar 2005. Tilbuddet gjaldt både lukkede anlæg og

anlæg i drift, som gerne ville lukke inden 1. april 2005. Der blev i alt tilmeldt yderligere 261 benzinstationer.

Prioriteringen af undersøgelser og oprydninger på tilmeldte grunde varetages af Miljøpuljerådet, der består af repræsentanter for hver af aftaleparterne bag OM. Formandskab og sekretariat varetages af Miljøstyrelsen. Efter prioritering oversendes sager til OM med henblik på gennemførelse af undersøgelser og oprydninger.

OM har til og med 2004 undersøgt knap 5.400 grunde og anvendt godt 1,3 mia. kr.

3.2.2 Stormflod og stormfald

Forsikringsordning, som dækker erstatning på fast ejendom ved stormflodsskader og yder tilskud til oprydning og genplantning ved stormfaldsskader

Skader efter stormflod: Stormrådet yder erstatning for skader forårsaget af stormflod på fast ejendom og løsøre, som er dækket af en afgiftspligtig brandforsikring (undtagen ejendom og løsøre, som almindeligvis kan forsikres mod stormflod i et forsikringsselskab). Forsikringsselskaber, der tegner brandforsikringer, skal i henhold til § 24 i Lov om stormflod og stormfald opkræve en årlig afgift på 20 kr. pr. police. Forsikringsselskaberne indbetaler afgiften til Stormrådet, og midlerne opbevares i Nationalbanken. Ved udbetaling af erstatning fratrækkes en selvrisiko på 5 % (mindst 5.000 kr.) ved skader på en- og tofamilies huse samt privat indbo. Selvrisikoen er på 10 % (mindst 10.000 kr.) for andre ejendomme og andet løsøre. Forsikringsselskaberne foretager taksation af stormflodsskader og meddeler dette til Stormrådet, som afgør erstatningens størrelse og forestår udbetalingen.

Skader efter stormfald: Stormrådet yder tilskud til oprydning og genplantning af privat fredskov efter stormfald, såfremt skovejeren har tegnet en basisforsikring mod stormfald. Skovarealet skal i henhold til § 7 i bekendtgørelse 320, 2001, have været dækket af basisforsikring siden 31. august 2001. Hvis dette ikke er tilfældet, kan et areal kun blive berettiget til tilskud, hvis en ny ejer tegner basisforsikring ved ejerskifte. Tilsynsmyndigheden kontrollerer, at udbetalte tilskud benyttes til genopbygning af faldet fredsskov. Hvis ikke basisforsikringen opretholdes i mindst 15 år efter et modtaget tilskud, kan Stormrådet kræve dette tilbagebetalt. Stormrådet står for afgørelse og udbetaling af tilskud efter ansøgning. Tilskudssatser fastsættes af Stormrådet på baggrund af udtalelse fra Miljøministeriet efter hver stormfaldsbegivenhed. Stormrådet kan anmode forsikringsselskaberne om en opgørelse over forsikringstagere.

Staten garanterer i henhold til lovens § 27 for stormflods- og stormfaldsordningens forpligtelser, idet økonomiministeren udbetaler indtil 200 mio. kr. til puljen, hvis puljens formue ikke dækker de erstatninger og tilskud, som skal betales efter en storm. Statens eventuelle tilgodehavender tilbagebetales via en midlertidig forhøjelse af afgiften. Ordningen administreres af Stormrådet bistået af et sekretariat.

3.2.3 Skovforeningens tabsforsikring

Forsikringsordning, som dækker skovejers økonomiske tab efter stormfald

Dansk Skovforening tilbyder en frivillig forsikring, som dækker skovejeres økonomiske tab ved fremtidige stormfald. Modsat bestemmelserne i Storm-

faldsordningen (se ovenfor) kan skovejere tilmelde sig ordningen, når som helst, og både fredsskove og ikke-fredsskove kan forsikres. Der er heller ingen betingelser for benyttelsen af de udbetalte erstatningsbeløb. Forsikringen tegnes for et år ad gangen.

3.2.4 Erhvervsansvarsforsikring

Forsikringsordning, der dækker virksomheders erstatningsansvar ved skader på tredjemand eller ting, forvoldt under virksomhedens drift

Med en frivillig erhvervsansvarsforsikring kan virksomheder sikre sig mod de økonomiske følger af et eventuelt erstatningsansvar, der følger af skader forvoldt under virksomhedens drift. Ifølge dansk ret hæfter en arbejdsgiver for det erstatningsansvar, som ansatte måtte pådrage sig ved uagtsomme handlinger, når de arbejder. En erhvervsansvarsforsikring dækker både arbejdsgivers og de ansattes ansvar for skader forvoldt på tredjemands person eller ting (løsøre og fast ejendom).

En erhvervsansvarsforsikring dækker i begrænset omfang ansvar for forurening. Den dækker således ansvar for forurening af eller igennem luft, jord eller vand fra den sikredes virksomhed, fra virksomhedens affaldsdepoter eller dens bortskaffelse af affald samt derved forvoldt skade på person eller ting. Dog dækkes kun skader, som er opstået uventet, utilsigtet og ved et pludseligt uheld. Både årsag og virkning skal være pludselig. Forurenings-skader dækkes med en særligt angiven sum, der ofte er på 2 mio. kr.

Virksomheder med særlig stor forureningsrisiko er omfattet af listen over virksomheder, der ifølge § 3 i Miljøerstatningsloven har et ubetinget erstatningsansvar for skader på tredjemand eller ting som følge af forurening. På grund af den særligt store risiko og det objektive ansvar ønsker forsikrings-selskaberne at præmiesætte denne risiko særskilt, og ansvaret dækkes derfor kun, hvis policen bærer en særlig påtegning.

Da SKAFOR (nu Forsikring & Pension) og Industrirådet udformede aftalen om betingelserne for erhvervsansvarsforsikringer i 1987, var udgangspunktet for forureningsansvar (undtagen for listevirksomheder) en culpanorm. Efterfølgende er det med Jordforureningsloven blevet muligt for myndighederne at meddele påbud, uanset om der var udvist culpa eller ej. Lovgivningen har derved på en måde overhalet forsikringsbetingelserne. Erhvervsansvarsforsikringens forureningsdækning forudsætter stadig culpa-ansvar hos sikrede. Man kan derfor komme i situationer, hvor en myndighed kan udstede et påbud, men hvor der ikke er forsikringsdækning, idet der ikke er udvist ansvarspådragende adfærd, for eksempel hvis forureningen er sket ved et hændeligt uheld.

Forsikringsbranchen har udviklet et produkt, miljøforsikring eller miljøansvarsforsikring, der for det meste også indeholder en påbudsdækning (se beskrivelse nedenfor).

3.2.5 Miljøforsikring

Forsikringsordning, som dækker virksomheders erstatningsansvar ved skader på tredjemand samt omkostninger til imødegåelse af offentlig ret ved forurenings-skader

Danske virksomheder kan vælge frivilligt at tegne miljøforsikring hos et forsikrings-selskab. Forsikringen vil typisk dække virksomhedens omkostninger til at

opfyldte myndighedspåbud ved forureningsskader samt erstatningskrav mod virksomheden fra tredjemand.

De fleste større danske forsikringsselskaber tilbyder miljøforsikringer, som typisk bliver skræddersyet til virksomhedens individuelle behov. En miljøforsikring vil oftest dække følgende:

Myndighedspåbud: Nødvendige udgifter til opfyldelse af påbud, som gives i henhold til Jordforureningsloven, dvs. miljømyndighedernes påbud om undersøgelse, oprydning og genopretning ved forurening af egen eller tredjemands ejendom.

Erstatningsansvar ved forureningsskader: Tredjemands erstatningskrav mod virksomheden som følge af forurening fra den forsikrede virksomhed. Som nævnt ovenfor er forurening af tredjemands ejendom kun dækket af en erhvervsansvarsforsikring i meget begrænset omfang. Erhvervsansvarsforsikringen dækker ikke gradvist opståede skader på tredjemands ejendom (f.eks. længerevarende udsivning), hvorimod en miljøforsikring typisk vil dække sådanne skader.

Præmierne varierer over et meget bredt spektrum og afhænger af en konkret, individuel risikovurdering på den enkelte virksomhed. Det kan indebære forskellige forundersøgelser af større eller mindre omfang.

Forsikringsbetingelse: En miljøforsikring kan typisk dække følgende krav (eksempel baseret på Trygs betingelser):

Dækning på forsikringsstedet

- Tab efter forureningsskade på jord og myndighedspåbud om oprydning og genopretning eller tilsvarende afhjælpende foranstaltninger efter JFL.
- Nødvendige og rimelige udgifter til opfyldelse af undersøgelsespåbud på forsikringsstedet efter JFL. Dog kun hvis det resulterer i et påbud om oprydning eller andre afhjælpende foranstaltninger.

Dækning uden for forsikringsstedet

- Erstatningsansvar for skade på personer og ting.
- Omkostninger til konstatering af skade – dog kun hvis der viser sig at være en dækningsberettiget skade.
- Sikredes tab som følge af påbud om oprydning eller genopretning på tredjemands ejendom.
- Sikredes tab som følge af et undersøgelsespåbud på tredjemands ejendom - dog kun hvis det resulterer i et oprydningspåbud.

Dækning på både forsikringsstedet og uden for forsikringsstedet

- Rimelige omkostninger til nødvendig forebyggelse af fare for forureningens udbredelse til såvel området på forsikringsstedet som til områder uden for forsikringsstedet, når forsikringstageren er forpligtet til at forebygge skaden.
- Tredjemands formuetab som følge af en person- eller tingskade – dog er dækning af dennes driftstab begrænset til 12 måneder fra tabets indtræden.

Miljøforsikringen vil typisk ikke dække

- Skader som sædvanligvis ikke dækkes af forsikring: Bødekrav, forsætlige eller groft uagtsomme handlinger, krig, atomskader, naturkatastrofer m.v.

- Skader, som skyldes handlinger eller undladelser, der er begået, før forsikringen blev tegnet. Dvs. at 'gamle' forureningsskader ikke er dækket.
- Skader, som følger af den almindelige drift eller er tolereret af myndighederne (accepteret og bevidst forurening, f.eks. daglig spildevandsudledning).
- Skader ved forurening af egen grund som følge af brand, tyveri, hærværk og vandskade, som er eller kan være dækket af brand-, tyveri- og vandskadeforsikring.
- Personskade på virksomhedens egne ansatte.

Nogle selskaber tilbyder derudover forsikringer, som dækker finansiering af risikoen ved kendt forurening. Sådant en forsikring tegnes i forbindelse med overdragelse af fast ejendom, som parterne er bekendt med eller har mistanke om er forurenede. Forsikringen forudsætter en ekstern undersøgelse, som analyserer forureningens art, omfang og forventede omkostninger til genopretning. Forsikringen vil så typisk dække udgifter til genopretning, der måtte overstige det beløb, som undersøgelsen har anslået, og derved sikre parterne i overdragelse mod ubehagelige overraskelser.

Da der er tale om en ukendt risiko, som kan være vanskelig at præmiefastsætte, havde forsikringsselskaberne frem til 2003 mulighed for at afdække en del af miljøforsikringen gennem en fælles forsikringspool. Fra cirka 1990 hed den Dansk Pool for Miljøansvarsforsikring og dækkede kun ansvar for skader på tredjemands ejendom. I 2000 blev den afløst af Dansk Reassurancepool for Miljøforsikring, og foranlediget af JFL blev dækningen udvidet til også at omfatte skader på egen ejendom.

Dansk Reassurancepool for Miljøforsikring var en ordning, hvor de deltagende forsikringsselskaber tilsammen stillede dækningskapacitet til rådighed. Risikoen ved den enkelte police spredtes således mellem samtlige deltagere. Poolen var baseret på nogle standardforsikringsbetingelser for forureningsansvar, som blev til efter forhandling mellem SKAFOR (nu Forsikring & Pension) og Industrirådet. Ved udarbejdelsen forudsatte man, at forsikringen særligt ville blive tegnet af store industrivirksomheder.

Poolen blev i sin tid oprettet, da miljøforsikring var et forsikringsområde, som de deltagende selskaber ikke havde erfaring med. Pr. 1. januar 2003 besluttede man at opløse Reassurancepoolen. Det skyldtes, at de deltagende selskaber på det tidspunkt mente hver især at have høstet de nødvendige erfaringer til at kunne tilbyde miljøforsikringer i eget regi. En anden årsag var, at antallet af miljøforsikringer, som blev tegnet under poolen, var meget begrænset. I 2000 var der kun tegnet 34 forsikringer i poolen.

Siden poolens opløsning er miljøforsikringer blevet tilbudt af de enkelte selskaber selv. Flere af selskaberne har valgt at benytte poolens standardbetingelser til deres egne miljøforsikringer.

4 Andre EU-lande

I dette afsnit gives en kort gennemgang af, hvor langt man er kommet med implementeringen af miljøansvarsdirektivet i en række udvalgte EU-lande samt en beskrivelse af anden lovgivning og andre ordninger i disse lande, som kan danne baggrund for diskussionen af ulemper og fordele.

4.1 Spanien

4.1.1 Implementering af miljøansvarsdirektivet

I Spanien har miljøministeriet i april 2005 udarbejdet udkast til lovforslag om implementering af miljøansvarsdirektivet. I relation til forsikring og finansiell sikkerhedsstillelse foreslås følgende:

De virksomheder, som udkastet dækker⁶, er forpligtet til at stille en finansiell garanti, som kan dække det lovbestemte miljømæssige ansvar, der følger af den pågældende virksomheds aktiviteter. Virksomheden kan vælge mellem forskellige former for garanti:

1. En ansvarsforsikring, som dækker de miljømæssige risici, der følger af virksomhedens aktiviteter. Risici, som ikke dækkes af den pågældende miljøansvarsforsikring, skal dækkes af el Consorcio de Compensacion de Seguros (forsikringsselskabernes fælles garantifond). Forsikringsvilkårene fastsættes af det ministerium, der har godkendt den pågældende virksomheds drift.

El Consorcio er medlem af den spanske reinsurancepool for miljørisici (Pool Español de Riesgos Medioambientales), som har eksisteret siden 1995. Denne pool tilbyder genforsikringsdækning for miljøskader fra forurening. El Consorcio's kvote i poolen var for 2004 4,2086 %. Gennem poolen dækkes ansvar for forureningsskader på tredjemands person, ting og på offentlig ejendom, samt omkostninger ved oprydning og genopretelse efter forureningsskader på egen jord.

2. En finansiell garanti udstedt af en godkendt finansiell institution. Garantien størrelse, form og vilkår fastsættes af det ministerium, der har godkendt den pågældende virksomheds drift.
3. En teknisk reserve, som opbevares i en 'ad hoc'-fond. Reservens størrelse fastsættes af det ministerium, der har godkendt den pågældende virksomheds drift. Reserven skal dække de omkostninger for det offentlige, der kan opstå som følge af de miljømæssige risici ved den pågældende virksomheds drift. Denne fond kan ikke gøres til genstand for pantsættelse eller prioritet eller benyttes som garanti til andre formål.

⁶ Udkastet dækker miljøskader forvoldt af særligt listede virksomheder (lovforslagets bilag3) uafhængigt af culpa eller forsømmelighed. Udkastet dækker desuden miljøskader forvoldt af andre virksomheder end de listede, såfremt der eksisterer culpa eller forsømmelighed. Udkastet dækker ikke skade på personer, privat ejendom eller økonomiske tab.

Derudover omfatter udkastet etablering af en statslig miljøskadefond, som skal dække omkostningerne til oprydning og genoprettelse efter miljøskader på offentlig ejendom i de tilfælde, hvor den skadesansvarlige på baggrund af følgende bestemmelse er fritaget for at betale erstatning: En virksomhed kan opnå delvis eller hel fritagelse for at betale omkostningerne til oprydning og genoprettelse efter en miljøskade, såfremt den kan bevise, at der fra virksomhedens side ikke har været tale om culpa eller forsømmelighed og at A. den emission eller andet forhold, som er den direkte årsag til skaden, er godkendt af myndighederne i forbindelse med virksomhedens autorisation eller B. at skaden er forårsaget af en emission eller aktivitet, som på tidspunktet for den pågældende emission eller aktivitet ikke var vurderet som potentielt miljøskadeligt (ud fra eksisterende videnskabelig og teknisk viden).

Fonden administreres af det spanske miljøministerium og fondens midler betales af statsbudgettet.

Det spanske miljøministerium har ultimo december 2005 oplyst, at det udarbejdede udkast til lovforslag p.t. er under revision samt at nyt udkast til lovforslag forventes sendt i høring medio januar 2006. Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om det nye udkast til lovforslag medfører ændringer for så vidt angår regler om forsikring og finansiel sikkerhedsstillelse.

4.1.2 Anden relevant lovgivning

Virksomheder, som arbejder med affaldshåndtering og deponering skal, i henhold til den spanske affaldslovgivning, have en lovpligtig miljøansvarsforsikring for at få tilladelse til at operere.

4.1.3 Andre ordninger

Derudover eksisterer der for øjeblikket to hovedtyper af frivillig miljøforsikring i Spanien:

- Ansvarsforsikring som dækker forureningsskader på tredjemands person og ting eller skader på det omgivende miljø.
- Forureningsforsikring, som dækker forurening på virksomhedens eget område og virksomhedens pligt til oprensning af dette.

4.2 Sverige

4.2.1 Implementering af miljøansvarsdirektivet

Regeringen har pr. 18. november 2004 udpeget en ekspert til at foretage en udredning om miljøansvarsdirektivet. Eksperten skal komme med forslag til, hvordan direktivet kan gennemføres i Sverige. I opgaven indgår en gennemgang af de regler om miljøskade- og saneringsforsikring, som indgår i den svenske miljølovgivning og som beskrives nedenfor. Rapporten skal fremlægges senest den 30. april 2006.

4.2.2 Anden relevant lovgivning

Ifølge den nuværende miljølovgivning (Miljöbalken, 1998:808) er anmeldelses- eller tilsynspligtige virksomheder forpligtede til at betale en årlig afgift til

Miljöskadeforsikringen og **Saneringsforsikringen**⁷. Forsikringsgiveren er selskabet AIG Europe S.A. og forsikringen administreres af Marsh AB i Stockholm.

Anmeldelsespligtige virksomheder, som er opgjort på liste C i bilaget til bekendtgørelse om miljøfarlig virksomhed, skal betale et årligt bidrag på 400 SEK.

For autorisationspligtige virksomheder beregnes det årlige bidrag som syv procent af den afgift, som de er forpligtet til at betale for länsstyrelsens tilsyn. Virksomhedens bidrag kan nedsættes til det halve, såfremt der stilles anden sikkerhed. Minimumsbidraget til forsikringen er 400 SEK (2002). Uanset om det er kommunen som udøver tilsynet, udregnes bidraget på baggrund af den afgift, som gælder for länsstyrelsens tilsyn. Størrelsen på den afgift, som betales for tilsyn er angivet i bekendtgørelse 2001:749 (plus enkelte ændringer i 2005:100). Beløbet varierer afhængigt af branche. Den laveste afgift for länsstyrelsens tilsyn er således 5.200 SEK, mens den højeste er 150.000 SEK.

Bidraget betales forud hvert år, og hvis virksomheden har overskredet betalingen med en måned, skal forsikringselskabet meddele dette til myndighederne, som derefter kan påbyde virksomheden at betale.

Som udgangspunkt skal erstatning for forureningsskader betales af den virksomhed, som forvolder skaden. I tilfælde, hvor skadelidte har ret til erstatning, men af forskellige årsager ikke kan få erstatningen udbetalt, betales denne af Miljöskadeforsikringen. Dette omfatter eksempelvis de tilfælde, hvor den erstatningsansvarlige ikke kan betale, eller hvor erstatningskravet er forældet, eller skadeforvolderen ikke kendes.

Saneringsforsikringen dækker det offentliges omkostninger til oprydning og genoprettelse på forurenede arealer, såfremt den skadesansvarlige ikke kan betale. Formålet med forsikringen er at mindske statens omkostninger ved oprydning og genoprettelse efter forurening.

Det er altså den forurenende virksomhed selv, der skal betale for erstatning og oprydning. I de tilfælde, hvor det ikke kan lade sig gøre, dækker Miljöskadeforsikringen erstatning efter miljøskader, mens Saneringsforsikringen dækker oprydning og genoprettelse efter miljøskader. De to forsikringsordninger er dermed ikke oprettet for at betale compensation til den ansvarlige virksomhed, men snarere for at fungere som en offentlig miljøskadefond.

4.2.3 Øvrige ordninger

Der udbydes desuden på det svenske forsikringsmarked forskellige typer miljøansvarsforsikringer, som virksomheder kan vælge at tegne frivilligt. Disse vil ofte dække skader, som ikke kun er opstået pludseligt (f.eks. udsivning). Det er dog stadig et begrænset antal virksomheder, som vælger at tegne disse forsikringer for øjeblikket.

De almindelige erhvervs- og produktansvarsforsikringer og skadesforsikringer giver i begrænset omfang dækning for miljørisici. Erhvervs- og produktansvarsforsikringer dækker ansvar for pludselig og uventet miljøskade på tredjemands person og ting. De fleste industrivirksomheder vælger at udvide deres almindelige skadesforsikring, så den også dækker oprydning efter plud-

⁷ Listen: 'Verksamheter med provningsnivå C i bilagan til förordning (1998:899) över miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd'

selig og uventet lækage af olie og andre væsker. Ingen af disse forsikringer dækker forurening opstået før forsikringens tegning.

4.3 Storbritannien

4.3.1 Implementering af miljøansvarsdirektivet

Det britiske miljøministerium er i færd med at vurdere, hvordan miljøansvarsdirektivet skal implementeres i britisk lovgivning. Der er, siden direktivforslaget blev fremlagt, blevet gennemført en 'uformel' høringsrunde blandt en række interessenter. Regeringens oprindelige plan for implementering af direktivet er på den baggrund blevet suspenderet. Man sigter nu på at gennemføre mindst to offentlige høringer i slutningen af 2006 for at skabe grundlaget for implementering af direktivet inden tidsfristen i april 2007.

4.3.2 Andre ordninger

Britiske virksomheder kan tegne frivillig miljøforsikring, og/eller en 'almindelig' ansvarsforsikring (public liability insurance), der dækker skader på tredjemands person og ting, herunder uventede og pludseligt opståede forurenings-skader (one-off accidents).

Markedet for miljøforsikringer er vokset meget over de sidste fem år, da et stigende antal virksomheder vælger at tegne en egentlig miljøforsikring. Det gælder særligt de allerstørste britiske virksomheder. I takt hermed er der kommet flere forskellige typer miljøforsikring på markedet. De typer, som selskaberne typisk tilbyder for øjeblikket, omfatter:

- Forsikring, som dækker omkostninger ved oprydning efter miljøskader. Kan også dække tab i forbindelse med afbrydelse af produktion.
- Forsikring, der dækker erstatningsansvar over for tredjemands person eller ting. Kan også dække sagsomkostninger.
- Forsikring, der dækker ekstra omkostninger til oprydning af en uventet forurening, som afdækkes i forbindelse med oprydning efter anden (kendt) forurening (Clean up cost cap cover).
- Forsikring, der dækker 'contractors' ansvar over for miljømyndighederne eller andre, hvis de arbejder på et site, som er eller kan være forurennet.

4.4 Tyskland

4.4.1 Implementering af miljøansvarsdirektivet

Det tyske miljøministerium har i marts 2005 udarbejdet udkast til lovforslag om implementering af miljøansvarsdirektivet.

Lovforslagets § 12 giver Bundesregeringen bemyndigelse til ved forordning at indføre obligatorisk finansiel sikkerhedsstillelse for de virksomheder, som er nævnt i forslagens bilag 1, til at varetage de forpligtelser som lovforslaget lægger op til. Bundesregeringen bemyndiges også til nærmere at beslutte arten, omfanget og størrelsen af en eventuel obligatorisk sikkerhedsstillelse, herunder størrelsen på en eventuel selvrisiko, samt hvordan overvågningen af om virksomhederne stiller den krævede sikkerhed skal foregå.

Denne bemyndigelse er indskrevet i udkastet til lovforslag for at undgå, at loven skal ændres, i fald at EU på baggrund af direktivets artikel 14 efter 2010 vedtager, at der skal være obligatorisk sikkerhedsstillelse.

Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om, hvorvidt der efterfølgende er sket ændringer i udkastets bestemmelse vedrørende finansiel sikkerhedsstillelse.

4.4.2 Andre ordninger

I Tyskland har frivillige miljøforsikringer hidtil kun spillet en lille rolle. Normale ansvarsforsikringer dækker kun miljøansvar for risici, som er klart specificeret i policen. Miljøskader, som er forårsaget af virksomhedens normale drift dækkes ikke, selv om virksomheden er ansvarlig (og har fået påbud) for sådanne skader i henhold til loven. Virksomheden kan kun fritages fra ansvar, hvis den ud fra eksisterende videnskabelig og teknisk viden ikke kunne vide at miljøskaden kunne opstå. Først for nylig er nogle få store forsikringsselskaber begyndt at tilbyde miljøforsikringer, som også dækker myndighedspåbud.

4.5 Finland

4.5.1 Implementering af miljøansvarsdirektivet

Der er ikke fundet information om, hvor langt Finland er med implementering af direktivet.

4.5.2 Anden relevant lovgivning

Virksomheder, hvis drift kræver miljøtilladelse (inkl. virksomheder, som kun kræver tilladelse til visse dele af driften), skal tegne en lovpligtig miljøforsikring hos et godkendt forsikringsselskab.

Forsikringen skal dække erstatning for miljøskader samt omkostningerne til begrænsning af skaden, oprydning og genopretning, hvis beløbet til dækning heraf ikke kan inddrives hos den ansvarlige virksomhed og ikke kan inddrives via andre ansvarsforsikringer, som den ansvarlige virksomhed har tegnet.

Forsikringspræmien skal fastsættes, så den står i rimelig proportion til virksomhedens størrelse og miljørisici ved virksomhedens drift. Forsikringsperioden skal være et år. Ved opsigelse af en miljøskadeforsikring skal virksomheden attestere over for forsikringsselskabet, at en ny forsikring er tegnet i et andet selskab. Forsikringsvilkårene for miljøskadeforsikringer skal godkendes af Försäkringsinspektionen.

Miljöförsäkringscentralen er en fælles forsikringscentral, som alle forsikringsselskaber, der udbyder miljøskadeforsikring, er medlemmer af. Centralen udbetaler erstatning i de tilfælde, hvor den erstatningspligtige virksomhed ikke har tegnet den lovpligtige forsikring og erstatning ikke har kunnet inddrives hos virksomheden eller dennes øvrige ansvarsforsikringer, samt i de tilfælde, hvor skadeforvolder er ukendt.

Definition af finansiel sikkerhedsstillelse

Sikkerhedsstillelse er ***i denne rapport*** defineret som

enhver form for overførsel på andre end operatøren af en umiddelbar forpligtelse til at betale for afhjælpning af enhver skade og/eller omkostning, som må anses for omfattet af miljøansvarsdirektivet.

Forpligtelsen er således kendetegnet ved

1. at kunne overføres
2. at være umiddelbar
3. en betalingsforpligtelse
4. at dække omkostninger, omfattet af miljøansvarsdirektivet.

Dette rummer en række informationer:

1.1.1 Overførsel

Der må antages at være tale om en betinget ret til overførsel. Man kan ikke overføre sin betalingsforpligtelse på en anden, der ikke kan bære det, og det offentlige må derfor kunne stille en række krav til den eller de, til hvem forpligtelsen overføres. Der er ikke i miljøansvarsdirektivet fastsat krav for sikkerhedsstilleren, hvorfor det offentlige må antages at ville stille en række kvalitetskrav til en sådan sikkerhedsstiller.

1.1.2 Umiddelbar forpligtelse

Direktivet må fortolkes således, at overførelsen af betalingsforpligtelsen til en sikkerhedsstiller betyder, at sikkerhedsstilleren ikke kan gøre indsigelser eller stille krav om opfyldelse af betingelser. Det kan dog stadig mellem sikkerhedsstilleren og den ansvarlige aftales, hvem af disse der ultimativt skal bære den endelige økonomiske byrde. Sikkerhedsstillelsen kan med andre ord være såvel en forsikring som en garanti i den sædvanligt anvendte forståelse.

1.1.3 Forpligtelse til betaling

Overførelsen sker med henblik på betaling, og der vil således ikke kunne stilles krav til den sikkerhedsstillende om at foretage aktive handlinger som forebyggelse eller afhjælpning.

1.1.4 Omkostninger, omfattet af miljøansvarsdirektivet

Ifølge miljøansvarsdirektivets artikel 8 er operatøren forpligtet til at dække omkostningerne ved de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til direktivet, herunder administrative omkostninger, retshåndhævelsesomkostninger og andre generelle omkostninger, jf. direktivets betragtning 18 og 19.

Sikkerhedsstillelse kan forlanges omfattende hele og ikke kun dele af forpligtelsen. Dette får betydning ved valg af eventuel minimumsgrænse (f.eks. som en selvrisiko) og ved en eventuel øvre grænse (i form af en maksimalerstatning).