EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 12.10.2010
KOM(2010) 581 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

1. ÚVOD

Tato zpráva je založena na **čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES** o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí[1] (dále jen „směrnice ELD“ nebo „směrnice“). Zpráva hodnotí ***účinnost směrnice z hlediska skutečné nápravy škod na životním prostředí*** *a* ***dostupnost a podmínky finančního zajištění*** činností uvedených v příloze III směrnice ***za přijatelné ceny***.

Nové rysy směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

Hlavním cílem směrnice ELD je předcházet ***„škodám na životním prostředí“*** a napravovat je. Škody na životním prostředí jsou definovány jako škody na ***chráněných druzích a přírodních stanovištích***, škody na ***vodách*** a škody na ***půdě***. Odpovědnou stranou je v zásadě ***„provozovatel“***, který vykonává pracovní činnosti. Provozovatelé, kteří vykonávají některé nebezpečné činnosti uvedené v příloze III směrnice ELD, nesou objektivní odpovědnost za škody na životním prostředí (bez zřetele k zavinění). Provozovatelé, kteří vykonávají jiné pracovní činnosti, nesou odpovědnost za škody způsobené na životním prostředí. Provozovatelé mohou přímo využít některých výjimek a osvobození (například vyšší moc, ozbrojený konflikt, zásah třetí strany) a výjimek zavedených provedením do vnitrostátních právních předpisů (například výjimka na základě povolení, výjimka na základě stavu znalostí).

V případě bezprostřední hrozby škody na životním prostředí jsou provozovatelé povinni přijmout ***preventivní opatření***. Podobně jsou povinni ***napravit škodu na životním prostředí***, jakmile nastala, a nést náklady (zásada ***„znečišťovatel platí“***). V konkrétních případech, kdy tak provozovatel neučiní, nelze ho určit nebo využil výjimky, může do věci vstoupit příslušný orgán a provést nezbytná preventivní nebo nápravná opatření sám.

Zpráva se v první řadě zabývá **provedením směrnice do vnitrostátních předpisů a jejím prováděním**, aby zjistila, jak je směrnice uplatňována v praxi[2,3]. Pokud jde o provedení směrnice do vnitrostátních předpisů a provádění směrnice v členských státech, Komise spolupracovala se skupinou vládních odborníků v rámci směrnice ELD. Konzultovala také podnikatelský sektor a poskytovatele finančního zajištění, tj. pojišťovny, makléře, banky a finanční instituce, a rovněž nevládní organizace.

---

1 Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56.

2 Financial Security in Environmental Liability Directive. Final Report August 2008. K dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

3 Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues. Final Report November 2009. K dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

Druhým tématem, kterým se zpráva zabývá, je otázka **finančního zajištění**. Za tímto účelem byla provedena analýza odpovědí finančního odvětví a na základě informací o dostupných produktech pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí a pokrytí na trhu EU, které poskytlo odvětví pojišťovnictví a zajišťovnictví, byly posouzeny náhradní možnosti finančního zajištění. V úvahu byly vzaty rovněž zprávy Evropské federace národních asociací pojistitelů (CEA)[4] o směrnici ELD a informace o tom, jak na směrnici reagovali provozovatelé a odvětví[5]. Zpráva pojednává zejména o třech aspektech: uplatnění postupného přístupu, který umožní členským státům postupně zavést povinné finanční zajištění, počínaje od rizikovějších činností a provozovatelů a škod na půdě a vodách; stanovení nejvyšších částek pro finanční záruky; vyloučení málo nebezpečných činností.

2. ÚČINNOST SMĚRNICE Z HLEDISKA NÁPRAVY ŠKOD NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

S cílem prověřit účinnost směrnice z hlediska nápravy škod na životním prostředí bylo posuzováno provedení směrnice do vnitrostátních právních předpisů a její provádění.

2.1 Průběh provedení do vnitrostátních právních předpisů

Směrnice vstoupila v platnost dne 30. dubna 2004. Pouze čtyři členské státy[6] splnily termín pro provedení do vnitrostátních právních předpisů stanovený na 30. dubna 2007. **Tempo provádění směrnice do vnitrostátních právních předpisů zůstalo i nadále pomalé**, a proto musela Komise zahájit řízení pro porušení povinností proti 23 členským státům. V průběhu řízení se počet těchto zemí snížil, přesto se Komise musela v případě několika zemí obrátit na Evropský soudní dvůr, který v letech 2008 a 2009 vynesl rozsudek proti sedmi členským státům[7].

Hlavními důvody pro zpoždění v provádění do vnitrostátních právních předpisů byly:

1) ***Existující právní rámce*** — členské státy, které již měly propracované předpisy o odpovědnosti za životní prostředí, musely nový právní předpis začlenit do těchto svých stávajících právních rámců.

2) ***Náročné technické požadavky,*** jako například potřeba ekonomického hodnocení škod na životním prostředí, různé typy náprav a škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, které byly pro většinu členských států novinkami.

3) ***Rámcový charakter směrnice ELD,*** který ponechává široký prostor pro rozhodování členským státům, a opatření, o nichž lze rozhodnout až v průběhu provádění do vnitrostátních právních předpisů; to vedlo ke zpožděním, protože řadu opatření bylo potřeba projednat na vnitrostátní úrovni.

---

4 Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers (2009); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (2008); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (2007). K dispozici na adrese: http://www.cea.eu.

5 Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (šetření otázek ochrany životního prostředí provedené v podnikatelském sektoru prostřednictvím Evropského podnikatelského konzultačního panelu) (2009) (viz poznámka pod čarou 15); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report (zpráva průmyslové skupiny ad-hoc pro škody na přírodních zdrojích). Survey of industrial companies, 2010. Též FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report, 2010.

6 Itálie, Litva, Lotyšsko a Maďarsko.

7 Francie, Finsko, Slovinsko, Lucembursko, Řecko, Rakousko a Spojené království.

2.2 Postup provádění směrnice

Skutečnost, že směrnice měla rámcový charakter, vedla k ***velkým rozdílnostem*** v některých klíčových prováděcích ustanoveních mezi členskými státy:

- ***Volitelné rozšíření oblasti působnosti „škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích“*** podle směrnic o ptácích[8] a stanovištích[9] nad rámec oblasti působnosti stanovené EU (čl. 2 odst. 3 směrnice ELD). Čtrnáct členských států (Belgie, Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Spojené království, Španělsko a Švédsko) se tak rozhodlo učinit a zahrnulo do oblasti působnosti druhy a stanoviště chráněné v celé své jurisdikci nebo její části podle vnitrostátních nebo regionálních programů ochrany.
- Všechny státy kromě jednoho se rozhodly rozšířit další klíčovou definici, a sice definici ***„provozovatele“***, s tím, že některé státy se rozhodly dát této definici zvláště široký rozsah (Estonsko, Finsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Švédsko).
- Směrnice ELD poskytuje členským státům možnost výběru, zda chtějí provozovatelům umožnit využití „***výjimky na základě povolení“*** a/nebo ***„výjimky na základě stavu znalostí“***. Necelá polovina států se rozhodla povolit obě výjimky: Belgie (na regionální úrovni), Česká republika, Estonsko (s výjimkou geneticky modifikovaných organismů), Itálie, Lotyšsko (s výjimkou geneticky modifikovaných organismů), Kypr, Malta, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Spojené království (s výjimkou geneticky modifikovaných organismů ve Skotsku a Walesu) a Španělsko. Necelá polovina se také rozhodla neuplatnit žádnou z výjimek: Belgie (na federální úrovni), Bulharsko, Irsko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko (pouze po ověření důvodu), Polsko, Rakousko, Rumunsko a Slovinsko. Dánsko, Finsko a Litva se rozhodly umožnit *„výjimky na základě povolení“*, ale ne *„výjimky na základě stavu znalostí“*, zatímco Francie povolila *„výjimku na základě stavu znalostí“*, ale ne *„výjimku na základě povolení“*. Švédsko zvolilo střední cestu a připustilo výjimky na základě povolení a stavu znalostí jako polehčující okolnosti v rozhodovacím procesu.
- Pokud jde o rozsah činností, na něž se vztahuje objektivní odpovědnost, několik členských států ***vyňalo*** z provozů nakládání s odpady ***rozptylování kalů z čističek*** (Bulharsko, Francie, Lotyšsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Spojené království). Řada členských států zahrnula do ***oblasti působnosti objektivní odpovědnosti*** další činnosti, které nejsou uvedeny v příloze III (Belgie, Dánsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemsko, Řecko, a Švédsko).
- Pokud jde o pravidla pro ***způsobení škod více stranami***, většina členských států se rozhodla pro systém společné a nedílné odpovědnosti a pouze menšina zvolila poměrnou odpovědnost (Dánsko, Finsko, Francie, Slovensko a Slovinsko).
- A konečně, směrnice ELD poskytuje členským státům prostor pro rozhodnutí, zda zavést systém ***povinného finančního zajištění*** na vnitrostátní úrovni. Osm členských států (Bulharsko, Portugalsko, Španělsko, Řecko, Maďarsko, Slovensko, Česká republika a Rumunsko) zavedlo systémy povinného finančního zajištění s účinností od různých dat až po rok 2014. Tyto systémy podléhají posouzení rizika příslušných odvětví

---

[8] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7.

[9] Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.

a provozovatelů a v závislosti na různých vnitrostátních prováděcích ustanoveních upravují takové otázky jako nejvyšší částky, osvobození apod. Ve všech třech zemích, kde mělo povinné finanční zajištění vstoupit v účinnost v roce 2010 (Portugalsko, Španělsko, Řecko), však nastalo zpoždění, protože dosud nejsou zavedena nezbytná ustanovení. Zbývající členské státy spoléhají na dobrovolné finanční zajištění.

2.3 Omezené provádění směrnice ELD

Vzhledem k pomalému provádění směrnice do vnitrostátních předpisů řešily příslušné orgány omezené množství případů. Komise za podpory sítě vládních odborníků v rámci směrnice ELD[10] zjistila k začátku roku 2010 šestnáct případů týkajících se uvedené směrnice a odhaduje, že v celé EU se může celkový počet případů týkajících se směrnice ELD v současné době pohybovat kolem padesáti.

Nejdůležitější překážkou, která ztěžuje ověřování účinnosti směrnice ELD, je skutečnost, že o těchto případech není známo příliš mnoho podrobností. Přesto však:

- většina případů se týká škod na ***vodách a půdě*** a pouze omezený počet se týká škod na chráněných druzích a přírodních stanovištích. Toto zjištění neplatí ve všech členských státech rovnoměrně;
- ve většině případů byla okamžitě uplatněna ***primární nápravná*** opatření (vykopání a výměna půdy a vyčištění vody s cílem obnovit výchozí podmínky lokality). K žádnému z případů však nebyly hlášeny informace o zbývajících dvou typech nápravných opatření (***doplňkových*** *a* ***vyrovnávacích***);
- celkové náklady na nápravná opatření se, jsou-li známy, pohybují mezi 12 000 a 250 000 EUR;
- doba trvání obnovy životního prostředí se hodně liší a u hlášených případů se pohybuje od jednoho týdne do tří let;
- případy se týkaly téměř výhradně činností uvedených v příloze III směrnice ELD a šlo hlavně o provozy podléhající směrnici IPPC[11], dále o provozy nakládání s odpady a o výrobu, používání a skladování nebezpečných látek, přípravků a souvisejících výrobků.

---

[10] Členské státy nejsou povinny hlásit Komisi údaje pro tuto zprávu. Informace byly poskytnuty na dobrovolném základě vládními odborníky z asi poloviny členských států a extrapolací z nich byly odvozeny hrubé odhady pro případy týkající se směrnice ELD.

[11] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, Úř. věst. L 24, 29.1.2008, s. 8.

Náprava škod na životním prostředí podle směrnice ELD
Škoda na životním prostředí může být napravena různými způsoby v závislosti na typu škody:

- v případě škod na půdě směrnice požaduje, aby byla dotčená půda dekontaminována a nebylo zde již nadále žádné významné riziko nepříznivých účinků na lidské zdraví;

- v případě škod na vodách nebo chráněných druzích a přírodních stanovištích směrnice usiluje o obnovu životního prostředí do stavu, v němž se nacházelo před poškozením, jako by škoda nenastala. Nápravy škod na životním prostředí v souvislosti s vodami, chráněnými druhy nebo přírodními stanovišti je dosahováno obnovou životního prostředí zpět do jeho výchozích podmínek pomocí ***primární, doplňkové*** a ***vyrovnávací nápravy*** škod. Poškozené přírodní zdroje nebo jejich narušené funkce musí být obnoveny nebo nahrazeny stejnými, podobnými nebo rovnocennými přírodními zdroji nebo jejich funkcemi buď na poškozené lokalitě, nebo v případě potřeby na náhradní lokalitě. Příloha II směrnice obsahuje definice různých typů nápravy škod na vodách a přírodě a rovněž informace o opatřeních, která je třeba vzít v úvahu za účelem nápravy škod. Nápravné zásahy se musí uskutečnit přímo na poškozené lokalitě nebo vytvořením podobných zdrojů v blízkém okolí.

Příslušné orgány uvedly, že ***nejzávažnějšími problémy*** jsou složité technické požadavky spojené s ***ekonomickým hodnocením*** poškozených zdrojů/funkcí a ***metodami nápravy životního prostředí*** a dále nedostatek závazných prahových hodnot pro klíčové pojmy, jako jsou například „***významné škody“***. Členské státy však začaly pracovat na vývoji pokynů a vytvářejí bázi znalostí o těchto otázkách (viz část 3).

Jedním z důvodů pro poměrně ***nízký počet případů týkajících se směrnice ELD*** by mohly být omezené ***znalosti*** provozovatelů. Může jít ale také o důsledek ***preventivního účinku***, který již směrnice má. Dalším důvodem, proč jsou zkušenosti omezené, může být to, že některé členské státy si zachovaly své ***stávající právní předpisy*** o nápravě škod na půdě nebo vodách, které obsahovaly přísnější opatření než směrnice. A konečně mohlo k nižšímu počtu případů týkajících se směrnice ELD přispět také využívání ***osvobození a výjimek*** z uvedené směrnice, včetně platební neschopnosti a neurčení odpovědného provozovatele.

Z těchto důvodů ***není k dispozici dost údajů, aby bylo možno vyvodit spolehlivé závěry ohledně účinnosti směrnice z hlediska skutečné nápravy škod na životním prostředí***. Tato zpráva nicméně zvýšila informovanost mezi zúčastněnými stranami, posílila výměnu informací mezi nimi a pomůže členským státům připravit jejich vlastní zprávy, které by měly členské státy předložit Komisi do dubna 2013.

3. FUNGOVÁNÍ VNITROSTÁTNÍCH SYSTÉMŮ V RÁMCI SMĚRNICE ELD

Míra připravenosti členských států na řešení škod na životním prostředí podle směrnice je různá. Některé členské státy jsou poměrně daleko, pokud jde o pokyny k technickému a ekonomickému hodnocení (Belgie, Dánsko, Francie, Maďarsko, Nizozemsko, Spojené království a Španělsko), postupy a příručky k hodnocení rizik (Španělsko, Portugalsko a Itálie) a legislativní zásady (Španělsko, Maďarsko, Česká republika, Lotyšsko a Polsko). Specializované systémy finančního zajištění (například pojišťovací pooly ve Francii, Španělsku a Itálii) nabízejí vhodné produkty pro pojištění odpovědnosti podle směrnice ELD.

Ve snaze pomoci s prováděním přílohy II Komise sponzorovala výzkum[12] použitelných metodik ekonomického hodnocení. Projekt REMEDE vyvinul sadu nástrojů s metodami pro odhad nákladů nápravy škod a vypracoval případové studie, které lze použít jako příklady.

[12] Případové studie a sada nástrojů projektu REMEDE jsou k dispozici na adrese: http://www.envliability.eu.

I přes snahy o zvýšení informovanosti[13] ***podnikatelský sektor*** a zejména ta ***průmyslová*** odvětví, která jsou více náchylná k rizikům a škodám spadajícím pod směrnici (provozovatelé podle přílohy III), ***obecně ustanovení směrnice neznají***. To platí zejména o malých a středních podnicích. Pohovory s provozovateli uskutečněné ve druhé polovině roku 2009[14] ukázaly, že většina provozovatelů dosud neupravila své pojištění a nemá krytu rozšířenou odpovědnost podle směrnice ELD a někteří z nich dokonce nevědí, že směrnice vstoupila v platnost. To může být důsledkem zpožděného provádění směrnice do vnitrostátních právních předpisů, které způsobilo právní nejistotu, a omezené snahy o zvýšení obecné informovanosti. Tyto výsledky doplnilo šetření, které provedla v roce 2009 Komise s pomocí Evropského podnikatelského konzultačního panelu[15]; většina provozovatelů a hospodářských sdružení uvedla vysokou míru nejistoty ohledně svých povinností podle směrnice ELD a omezené využívání finančních nástrojů ke krytí odpovědnosti podle uvedené směrnice.

Provozovatelé, kteří znali svou odpovědnost za životní prostředí, měli tendenci krýt vzniklá rizika prostřednictvím různých pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí, jako jsou obecná odpovědnost vůči třetím osobám ***(GTPL)***, odpovědnost za ekologické škody ***(EIL)*** nebo jiné samostatné pojistné produkty. V mnohem menší míře využívali provozovatelé jiné finanční zajištění, jako jsou kaptivy, bankovní záruky, záruky a fondy.

Zpráva z podnikatelského sektoru[16] upozornila na potřebu prozkoumat všechny dostupné možnosti zabezpečení finančního zajištění a navrhla, aby členské státy pracovaly na zlepšení zavedených vnitrostátních režimů odpovědnosti za škody na životním prostředí. Vyzvala k vyjasnění a zpřesnění pravidel upravujících nápravu škod na životním prostředí.

Odvětví pojišťovnictví zareagovalo na zavedení směrnice ELD příznivě. Bylo provedeno a zveřejněno značné množství práce o významu směrnice pro odvětví pojišťovnictví [17]. Odvětví postupně vyvinulo produkty pro pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí, buď ve formě samostatných řešení, nebo ve formě doplňků ke stávajícím produktům pro pojištění odpovědnosti. Pracuje se na praktických stránkách provádění, jako jsou sjednávání pojištění a správa škodního průběhu, a rovněž na vývoji databáze případových studií za účelem výměny zkušeností. Stále však v této rané fázi přetrvává nejistota ohledně připravenosti stávajících produktů na řešení případů podle směrnice ELD. Odvětví pojišťovnictví[18] rovněž uvedlo, že současná hospodářská krize vedla k dočasnému poklesu schopnosti odvětví poskytovat krytí podle směrnice ELD.

Lze učinit závěr, že ***provedení směrnice ELD do vnitrostátních předpisů bylo pomalé*** *a že* ***způsoby provádění směrnice se v EU značně liší***. Tyto rozdíly zdržely vývoj možností finančního zajištění na vnitrostátní úrovni. I když velká rozmanitost vnitrostátních způsobů provádění může snižovat účinnost směrnice, je nesmírně obtížné posoudit přesnou míru.

---

13 Například dokument „EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation“ (Předloha bílé knihy EU o směrnici ELD v konečném znění: Směrnice EU o odpovědnosti za škody na životním prostředí: Praktické návrhy k zajištění řádného provádění) vypracovaný průmyslovou skupinou ad-hoc pro škody na přírodních zdrojích (Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group).

14 Více informací naleznete ve studii uvedené v poznámce pod čarou 3.

15 Výsledky jsou k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Šetření průmyslové skupiny ad-hoc (poznámka pod čarou 5), k dispozici na adrese: www.NRDonline.com.

17 Příslušné publikace jsou k dispozici na webových stránkách Evropské federace národních asociací pojistitelů (CEA): www.cea.eu.

18 Workshop na téma účinnost provádění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a související otázky finančního zajištění, 10. července 2009. Zpráva z workshopu je k dispozici na adrese: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

4. FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ V RÁMCI SMĚRNICE ELD

4.1. Vývoj produktů finančního zajištění

Podle čl. 14 odst. 1 mají členské státy členské státy přijmout opatření k podpoře rozvoje nástrojů a trhů finančního zajištění. Členské státy podnikly v tomto směru jen málo kroků, omezily se na diskuse s pojistiteli a/nebo jejich obchodními sdruženími. Ve většině případů vnitrostátní trhy v rámci směrnice ELD vznikly z podnětu pojistitelů, a to i v případech, kde bylo zavedeno ***povinné finanční zajištění***.

4.1.1 Produkty finančního zajištění podle směrnice ELD

Ukázalo se, že nejpopulárnějším nástrojem pro krytí odpovědnosti za škody na životním prostředí je pojištění a po něm následují bankovní záruky (Belgie, Česká republika, Kypr, Nizozemsko, Polsko, Rakousko, Španělsko a Spojené království) a jiné tržní nástroje, jako jsou fondy, dluhopisy atd. (Belgie, Bulharsko, Kypr, Polsko Rakousko a Španělsko). Ve Španělsku, Francii a Itálii se využívají pojišťovací pooly.

Významná část odpovědnosti podle směrnice ELD může být kryta v rámci běžného pojištění odpovědnosti vůči třetím osobám (GTPL) nebo pojištění ekologických škod (EIL). Pojistitelé (zajistitelé) v současné době nabízejí rozšíření dosavadního pojištění GTPL a EIL a nové, specializované samostatné produkty. Když byla směrnice v roce 2004 přijata, ze zpráv vyplývalo, že neexistují prakticky žádné pojistné produkty kryjící rizika, jejichž ekonomické důsledky není možné zcela předvídat. Od té doby se na trhu EU objevily vhodné produkty. Problematické však zůstává krytí škod spojených s geneticky modifikovanými organismy: ve Španělsku, kde ustanovení o povinném finančním zajištění platí bez výjimky i na geneticky modifikované organismy, existuje zvláštní ustanovení, podle něhož se případné škody a ztráty řeší podle režimu občanské odpovědnosti a nikoli podle směrnice.

V současné době je obtížné posoudit, zda má odvětví pojišťovnictví (zajišťovnictví) dostatečnou kapacitu na účinné krytí odpovědnosti podle směrnice ELD. Kapacity pojistitelů pro krytí odpovědnosti podle směrnice se neustále vyvíjejí s tím, jak roste poptávka po takových produktech. Kapacity je možné rozšířit také prostřednictvím jiných než pojistných nástrojů finančního zajištění.

4.1.2 Jiné typy finančního zajištění

Pokud jde o krytí odpovědnosti podle směrnice ELD, pozornost se obvykle soustřeďuje na pojistné produkty, i když existuje řada dalších alternativ. V souvislosti s jinými předpisy o ochraně životního prostředí, například v oblasti nakládání s odpady, byly nashromážděny rozsáhlé zkušenosti s jinými než pojistnými nástroji (dluhopisy, bankovními zárukami, fondy, kaptivami apod.). Tyto nástroje není potřeba příliš měnit, aby byly vhodné pro krytí odpovědnosti podle směrnice ELD. Je třeba uvést, že některé alternativní nástroje jsou vhodnější pro velké provozovatele, kteří provozují více závodů, než pro malé a střední podniky.

Vhodnost nástrojů finančního zajištění bude záviset na jejich účinnosti, pokud jde o kryté náklady na nápravu, na jejich dostupnosti provozovatelům a na jejich účinnosti z hlediska prevence znečišťování. Žádný dostupný nástroj nevyhovuje všem třem požadavkům na všechny typy odpovědnosti podle směrnice a pro všechna dotčená odvětví, takže provozovatelé budou volit různé nástroje.

4.1.3 Omezení a nedostatky produktů finančního zajištění

Omezení pojistných produktů, které jsou v současné době k dispozici, spočívají ve vyloučení postupných škod na životním prostředí a ve vyloučení některých typů nápravy škod, například

vyrovnávací nápravy. Tato omezení vyplývají z nedostatku údajů o nehodách podle směrnice ELD a neschopnosti kvantifikovat možné ztráty. S tím, jak bude trh získávat zkušenosti, budou tato omezení postupně mizet.

4.2. Potřeba harmonizovaného povinného finančního zajištění

Komise musí prozkoumat potřebu systému harmonizovaného povinného finančního zajištění na úrovni EU. Vzhledem k tomu, že na základě provedení směrnice do vnitrostátních předpisů byla přijata rozdílná prováděcí pravidla, vzhledem k tomu, že členské státy, které se rozhodly pro povinné finanční zajištění dosud nemají tyto systémy zavedeny, takže tento přístup nelze vyhodnotit, a vzhledem k tomu, že se objevuje více produktů finančního zajištění, je předčasné, aby Komise navrhla povinné finanční zajištění na úrovni EU.

4.3. Řešení aspektů finančního zajištění

Tři aspekty, které má Komise ve zprávě posoudit (postupný přístup, nejvyšší částka pro finanční záruky a vyloučení málo nebezpečných činností), nejsou přesně definovány. Možné přístupy k těmto otázkám byly zkoumány společně s odborníky z členských států a zúčastněnými stranami. Z posouzení zavedených systémů plyne, že v zájmu usnadnění provádění by měly všechny systémy povinného finančního zajištění uplatnit nějakou formu postupného přístupu, umožnit vyloučení málo nebezpečných činností a stanovit nejvyšší částky pro finanční záruky.

4.3.1 *Postupný přístup*

Postupným přístupem se rozumí postupné zavedení finančního zajištění pro různé typy rizik a průmyslová odvětví nebo typy kryté odpovědnosti. Postupné přístupy uplatněné členskými státy zahrnují omezení povinného finančního zajištění na ***činnosti uvedené v příloze III***, pro které je vyžadováno povolení, schválení nebo registrace, zatímco jiné státy zavedly povinné finanční zajištění pro ***některé činnosti uvedené v příloze III*** počínaje těmi nebezpečnějšími (v Maďarsku je tento požadavek omezen pouze na zařízení pro integrovanou prevenci a omezování znečištění).

4.3.2 *Nejvyšší částky pro finanční záruky*

Žádný systém finančního zajištění, ať už jde o pojištění, bankovní záruku nebo svěřenecký fond, neposkytne neomezenou záruku. Proto se v ***systémech dobrovolného i povinného finančního zajištění používají nejvyšší částky***. Nejvyšší částka pro finanční záruku by mohla být zavedena tam, kde je riziko škody převyšující tuto nejvyšší částku považováno za nízké, a v závislosti na lokalitě, typu a velikosti provozu. Španělsko zavedlo krytí odpovědnosti svých provozovatelů do výše 5 milionů EUR. V jiných zemích jsou nejvyšší částky otázkou dohody mezi pojistitelem a provozovatelem. Pojišťovny mohou také zavést nejvyšší částky odpovědnosti, které jsou ochotny krýt, a následně stanovit omezení hrazeného pojistného, ale zároveň také záruk, které pojištění poskytuje. Stanovené nejvyšší částky se použijí při stanovování maximálního pojistného krytí. V praxi se také používají nejvyšší částky pojistného krytí podle směrnice ELD, které se v současné době pohybují mezi 1 milionem EUR a 30 miliony EUR.

4.3.3 *Vyloučení málo nebezpečných činností*

Málo nebezpečné činnosti by mohly být vyloučeny ze systému povinného finančního zajištění na základě posouzení rizika možných škod na životním prostředí způsobených činnostmi

uvedenými v příloze III[19]. Systémy povinného finančního zajištění také definují málo nebezpečné činnosti jako ty činnosti, kde má provozovatel zaveden systém řízení ochrany životního prostředí EMAS nebo ISO[20]; to může být diskutabilní, protože při určení skutečných rizik provozovatele, pokud jde o životní prostředí, mohou hrát mnohem důležitější úlohu jiné faktory, jako například povaha prováděné činnosti a lokalita. Zúčastněné strany uvedly, že osvobození provozovatelů na základě tvrzení, že jejich činnosti jsou vnímány jako málo nebezpečné, může být kontroverzní, protože tyto činnosti by mohly ve skutečnosti stejně způsobit závažné škody na životním prostředí.

4.3.4. *Závěry ohledně aspektů, které mají být zváženy v souvislosti s finančním zajištěním*

Výzkum proveditelnosti, dopadu a účinnosti povinného finančního zajištění by podrobně dokreslil, jak by bylo možné takové systémy realizovat, aniž by došlo k významnému omezení účinného krytí odpovědnosti podle směrnice. Členské státy již provádějí řadu dostupných opatření, například postupný přístup, nejvyšší částky pro finanční zajištění a vyloučení málo nebezpečných činností.

I když by každý systém povinného finančního zajištění nutně musel zahrnovat nějakou formu postupného přístupu, zbylá dvě opatření by v povinném systému nemusela být uplatněna. Uplatnění kteréhokoli z posuzovaných tří opatření vyžaduje podrobnou analýzu; tato opatření mohou usnadnit provádění povinného finančního zajištění, ale zároveň mohou snížit jeho účinnost.

5. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

Provedení směrnice ELD do vnitrostátních právních předpisů bylo dokončeno 1. července 2010. Dostupné informace ***zatím neumožňují učinit konkrétní závěry o účinnosti směrnice z hlediska nápravy škod na životním prostředí***. Vzhledem k tříletému zpoždění v provedení směrnice do vnitrostátních právních předpisů dosud není k dispozici dostatek praktických zkušeností s jejím prováděním. Orgány často neměly včas zavedena pravidla vyhovující směrnici. Provozovatelé často neznali své zákonné povinnosti. Pojišťovny a další instituce nabízející finanční zajištění nebyly dostatečně obeznámeny s požadavky, které jejich produkty musí splňovat, aby vyhovovaly směrnici.

Výsledky studií provedených pro účely této zprávy a získané zkušenosti s prováděním směrnice ELD ukazují, že je možné přijmout několik opatření ke ***zlepšení provádění a účinnosti směrnice***:

1) Podpořit ***výměnu informací a komunikaci*** mezi klíčovými zúčastněnými stranami (provozovateli, příslušnými orgány, poskytovateli finančního zajištění, odvětvovými sdruženími, vládními odborníky, nevládními organizacemi a Komisí).

2) Odvětvová sdružení, sdružení poskytovatelů finančního zajištění a příslušné orgány provádějící směrnici by měly pokračovat v podpoře ***informovanosti jednotlivých provozovatelů a poskytovatelů finančního zajištění*** prostřednictvím aktivit zaměřených na zvýšení informovanosti.

---

[19] Španělský systém povinného finančního zajištění činí výjimku pro provozovatele, kteří mohou podle odhadu způsobit potenciální škodu na životním prostředí nepřevyšující 300 000 EUR (nebo od 300 000 EUR do 2 milionů EUR, pokud provozovatel uplatňuje EMAS/ISO 14001). Tím by byl od povinného finančního zajištění osvobozen velký počet provozovatelů, což by usnadňovalo provádění systému, ale bylo by třeba provést pro všechny činnosti uvedené v příloze III analýzu potenciálních škod na životním prostředí.

[20] To platí o Španělsku (viz výše) a České republice.

3) Dále rozvíjet ***interpretační pokyny*** k uplatňování směrnice, zejména případné ***hlavní směry na úrovni EU*** k příloze II směrnice. Nejdůležitější definice a pojmy, jejichž provádění se v jednotlivých členských státech rozchází, jako jsou „škoda na životním prostředí“, „významná škoda“, „výchozí podmínky“, budou projednány ve skupině vládních odborníků pro odpovědnost za škody na životním prostředí a měly by být objasněny a uplatňovány jednotně.

4) Členským státům se doporučuje zřídit ***evidenci nebo registr*** případů v rámci směrnice ELD[21]. To umožní čerpat poučení z hlediska optimálního uplatňování směrnice a poskytovat podporu stranám dotčeným směrnicí. Zároveň to umožní členským státům plnit informační povinnosti, které jim ukládá čl. 18 odst. 1 směrnice ELD, a umožní posuzovat na základě skutečných případů účinnost směrnice.

Důkazy nasvědčují tomu, že navzdory finanční krizi trh pojištění v rámci směrnice ELD v EU roste a škála dostupných produktů se rozšiřuje. Větší právní jistota[22] by vedla k předvídatelnějšímu a z právního hlediska jistějšímu uplatňování kritérií směrnice příslušnými orgány a provozovateli, když řeší případy škod podle této směrnice.

Vzhledem k nedostatku praktických zkušeností s používáním směrnice dospěla Komise k závěru, že ***v současné době neexistují dostatečné důvody pro zavedení harmonizovaného systému povinného finančního zajištění***. Než bude možné učinit spolehlivé závěry, bude třeba dále sledovat vývoj v členských státech, které se rozhodly zavést povinné finanční zajištění, včetně postupného přístupu, i v členských státech, které povinné finanční zajištění nezavedly. Komise bude rovněž aktivně sledovat aktuální dění, které by mohlo poskytnout důvody pro nějaký zásah v této oblasti, například ropnou skvrnu v Mexickém zálivu.

Komise znovu přezkoumá variantu povinného finančního zajištění pravděpodobně ještě před **přezkumem směrnice plánovaného na rok 2014** *v* souvislosti se zprávou Komise podle čl. 18 odst. 2 směrnice ELD. Tato současná zpráva navíc odhalila **řadu dalších problémů**, které si žádají okamžitou pozornost. V souvislosti s celkovým přezkumem směrnice plánovaným na období let 2013–2014 se neprodleně přistoupí k průběžnému vyhodnocení možnosti dřívějšího zavedení těchto opatření:

- **oblast působnosti směrnice**: ELD sice kryje konkrétní škody na životním prostředí, zejména na pevnině, ale pokrytí mořského prostředí je neúplné. Pokud jde o „škody na vodách“, směrnice se vztahuje na pobřežní vody a teritoriální vody (prostřednictvím rámcové směrnice o vodě) a na chráněné mořské druhy a lokality Natura 2000 v jurisdikci členských států (případně s rozšířením na výlučnou ekonomickou zónu a kontinentální šelf) a plnou nápravu škod v mořském prostředí ponechává nedořešenou. Škody na mořském prostředí vzniklé v důsledku ropných skvrn způsobených ropnými vrty nejsou proto současnými ustanoveními směrnice ELD plně ošetřeny;
- **odlišné vnitrostátní prováděcí předpisy** mohou vytvářet potíže, například poskytovatelům finančního zajištění, kteří musí upravovat své produkty, aby vyhovovaly požadavkům každého státu, v němž jsou poskytovány. Harmonizovaný systém povinného zajištění v rámci směrnice ELD na úrovni EU by měl větší šanci na úspěch, kdyby mezi vnitrostátními prováděcími předpisy byly menší rozdíly;

---

21 Komise je informována o snahách členských států v tomto směru; některé z nichž již zavedly taková ustanovení při provedení směrnice ELD do svých vnitrostátních předpisů.

22 Viz například dvě rozhodnutí Evropského soudního dvora o předběžné otázce ve věci C-378/08 *Rada di Augusta* a spojených věcech C-379/08 a C-380/08, kde Soudní dvůr objasnil otázky týkající se zásady „znečišťovatel platí“ a povinností příslušných orgánů, například prokázání příčinné souvislosti, stanovení a změny nápravných opatření, určení odpovědných stran atd.

- nejednotné uplatňování **výjimek na základě povolení a výjimek na základě stavu znalostí** členskými státy;
- nejednotné rozšíření oblasti působnosti na krytí **škody na druzích a přírodních stanovištích** chráněných podle vnitrostátních právních předpisů;
- **přiměřenost nejvyšších částek** stanovených pro zavedené nástroje finančního zajištění, pokud jde o možné nehody velkého rozsahu. Je třeba posoudit schopnost existujících nástrojů finančního zajištění krýt potřeby v případě rozsáhlých nehod z hlediska platných nejvyšších částek a možných různých typů nástrojů, jako jsou fondy, pojištění, záruky atd. V této souvislosti se bude přezkum snažit nalézt nejúčinnější způsoby zabezpečení dostatečných finančních zdrojů v případě nehod velkého rozsahu, do nichž jsou zapojeny odpovědné strany s průměrnými nebo dokonce nízkými finančními možnostmi.