EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 12.10.2010
KOM(2010) 581 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

podľa článku 14 ods. 2 smernice 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd

SPRÁVA KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

podľa článku 14 ods. 2 smernice 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd

1. ÚVOD

Táto správa vychádza z **článku 14 ods. 2 smernice 2004/35/ES** o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd[1] (ďalej len „smernica o environmentálnej zodpovednosti“, alebo „smernica“). V správe sa posudzuje ***účinnosť smernice z hľadiska skutočného odstraňovania škôd*** a ***dostupnosti a podmienok finančného zabezpečenia za primerané náklady*** pri činnostiach uvedených v jej prílohe III.

Nové charakteristiky smernice o environmentálnej zodpovednosti

Hlavným cieľom smernice o environmentálnej zodpovednosti je predchádzať „***environmentálnym škodám***“ a odstraňovať ich. Environmentálne škody sú vymedzené ako škody ***na chránených druhoch a prirodzených biotopoch (prírode)***, škody na ***vode*** a škody na ***zemi (pôde)***. Zodpovednou stranou je v zásade „***prevádzkovateľ“***, ktorý vykonáva pracovné činnosti. Prevádzkovatelia, ktorí vykonávajú určité nebezpečné činnosti uvedené v prílohe III k smernici o environmentálnej zodpovednosti, sú absolútne zodpovední (bez zavinenia) za environmentálnu škodu. Prevádzkovatelia, ktorí vykonávajú iné pracovné činnosti, sú zodpovední za každú škodu, ktorú spôsobia prírode z vlastnej viny. Prevádzkovatelia môžu priamo využívať určité výnimky a ochrany (napríklad vyššia moc, ozbrojený konflikt, zásah tretej strany) a ochrany zavedené prostredníctvom transpozície (napríklad ochrana na základe povolenia, ochrana na základe aktuálneho stavu vývoja).

Ak hrozia bezprostredné environmentálne škody, prevádzkovatelia musia vykonať ***preventívnu činnosť***. Majú aj povinnosť ***odstrániť environmentálne škody,*** keď nastanú, a znášať náklady (zásada „***znečisťovateľ platí“***). V osobitných prípadoch, ak to prevádzkovatelia nevykonajú alebo ich nemožno zistiť, prípadne uplatnia ochrany, môže vstúpiť príslušný orgán a vykonať potrebné preventívne alebo nápravné opatrenia.

To sa v správe realizuje, po prvé, skúmaním **transpozície a vykonávania smernice** s cieľom preskúmať, ako sa uplatňovala v praxi[2,3]. Komisia spolupracovala v oblasti transpozície a vykonávania na vnútroštátnej úrovni so skupinou vládnych expertov pre smernicu o environmentálnej zodpovednosti. Stanovisko vyjadrila aj podnikateľská sféra

[1] Ú. v. EÚ L 143, 30.4.2004, s. 56.

[2] Finančné zabezpečenie v smernici o environmentálnej zodpovednosti. Záverečná správa z augusta 2008. K dispozícii na webovej stránke: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

[3] Štúdia o vykonávaní a účinnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti a súvisiacich otázkach finančného zabezpečenia. Záverečná správa z novembra 2009. K dispozícii na webovej stránke: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf.

a poskytovatelia finančného zabezpečenia, t. j. poisťovne, makléri, banky a finančné inštitúcie, ako aj mimovládne organizácie.

Po druhé, skúma sa v nej otázka **finančného zabezpečenia**. Na tento účel sa analyzovala reakcia finančného sektora a posudzovali sa alternatívne možnosti finančného zabezpečenia na základe informácií poskytnutých odvetvím poisťovníctva a zaisťovníctva o dostupných poistných produktoch na účely smernice o environmentálnej zodpovednosti a o dostupnom poistnom krytí na trhu EÚ. Zohľadnili sa aj správy Konfederácie európskych poisťovateľov (Confederation of European Insurers – CEA)[4] o smernici o environmentálnej zodpovednosti a informácie, ako na smernicu reagovali prevádzkovatelia a priemyselná sféra[5]. Zahrnuté sú najmä tieto tri aspekty: využívanie postupného prístupu, ktorý členským štátom umožňuje zavádzať povinné finančné zabezpečenie postupne, pričom začínajú rizikovejšími činnosťami a prevádzkovateľmi, a škodami na pôde a vode; stanovenie stropov pre finančnú zábezpeku; vylúčenie nízkorizikových činností.

2. ÚČINNOSŤ SMERNICE PRI ODSTRAŇOVANÍ ENVIRONMENTÁLNYCH ŠKÔD

Pri skúmaní účinnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti v prípade environmentálnych škôd sa posudzovala jej transpozícia do vnútroštátnych právnych predpisov a jej vykonávanie.

2.1 Proces transpozície

Smernica nadobudla účinnosť 30. apríla 2004. Len štyri členské štáty[6] splnili lehotu 30. apríla 2007 stanovenú na transpozíciu. **Transpozícia smernice následne napredovala pomaly**, takže Komisia musela začať konanie vo veci porušenia predpisov proti 23 členským štátom. Počas tohto konania sa počet krajín, ktoré nedodržali požiadavky, znížil, ale Komisia napriek tomu musela postúpiť viaceré z nich Európskemu súdnemu dvoru, ktorý v rokoch 2008 a 2009 vydal rozsudok proti siedmim členským štátom[7].

Hlavné dôvody oneskorenia transpozície sú:

(1) ***Existujúce právne rámce*** — členské štáty, ktoré už mali vyspelé pravidlá zodpovednosti pre environmentálne záležitosti, museli zahrnúť nové právne predpisy do existujúcich právnych rámcov.

(2) ***Náročné technické požiadavky***, napríklad potreba ekonomického ocenenia environmentálnych škôd, rozdielne druhy nápravy a škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch, ktoré pre väčšinu členských štátov predstavovali novinky.

---

4 Orientácia v smernici o environmentálnej zodpovednosti. Praktická príručka pre poisťovateľov a likvidátorov škôd (2009); smernica o environmentálnej zodpovednosti. Zlepšenie trvalo udržateľných riešení v oblasti poistenia (2008); biela kniha CEA o poistiteľnosti environmentálnej zodpovednosti (2007). K dispozícii na webovej stránke: http://www.cea.eu.

5 Prieskumy medzi podnikateľmi o environmentálnych otázkach prostredníctvom Európskeho podnikateľského testovacieho panela (2009) (pozri poznámku pod čiarou č. 15); správa ad hoc skupiny pre škody na prírodných zdrojoch. Prieskum medzi priemyselnými spoločnosťami, 2010. Takisto FERMA, Správa o prieskume na základe smernice o environmentálnej zodpovednosti, 2010.

6 Taliansko, Litva, Lotyšsko a Maďarsko.

7 Francúzsko, Fínsko, Slovinsko, Luxembursko, Grécko, Rakúsko a Spojené kráľovstvo.

(3) ***Rámcový charakter smernice o environmentálnej zodpovednosti,*** ktorý ponecháva členským štátom vysokú mieru vlastného uváženia s možnosťami voľby, pre ktoré sa môžu rozhodnúť až počas transpozície; to viedlo k oneskoreniam, keďže spektrum možností bolo potrebné prerokovať na vnútroštátnej úrovni.

2.2 Charakteristiky vykonávania

Rámcový charakter smernice mal za následok ***značné odlišnosti*** medzi členskými štátmi vo viacerých rozhodujúcich vykonávacích ustanoveniach:

- ***Dobrovoľné rozšírenie rozsahu pôsobnosti EÚ pre oblasť „škôd na chránených druhoch a prirodzených biotopoch“*** podľa smernice o vtáctve[8] a biotopoch[9] (článok 2 ods. 3 smernice o environmentálnej zodpovednosti). Pre toto rozšírenie sa rozhodlo štrnásť členských štátov (Rakúsko, Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Grécko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo).

- Ďalšia rozhodujúca definícia, a to pojmu ***„prevádzkovateľ“***, bola rozšírená všetkými členskými štátmi, okrem jedného, pričom niektoré sa rozhodli dať tejto definícii osobitne široký rozsah pôsobnosti (Estónsko, Fínsko, Maďarsko, Litva, Poľsko a Švédsko).

- Smernica o environmentálnej zodpovednosti poskytuje členským štátom voľbu, či chcú poskytnúť ***„ochranu na základe povolenia“*** a/alebo ***„ochranu na základe aktuálneho stavu vývoja“***, o ktorú môžu požiadať prevádzkovatelia. Menej ako polovica sa rozhodla povoliť obe ochrany: Belgicko (na regionálnej úrovni), Cyprus, Česká republika, Estónsko (okrem GMO), Grécko, Taliansko, Lotyšsko (okrem GMO), Malta, Portugalsko, Slovensko, Španielsko, Spojené kráľovstvo (okrem GMO v Škótsku a vo Walese). Rovnako sa menej ako polovica rozhodla neuplatňovať ich: Rakúsko, Belgicko (na federálnej úrovni), Bulharsko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Holandsko (možnosť uplatnenia až po kontrole dôvodu), Poľsko, Rumunsko a Slovinsko. Dánsko, Fínsko a Litva sa rozhodli povoliť „*ochranu na základe povolenia*“, ale nie „*ochranu na základe aktuálneho stavu vývoja*“, kým Francúzsko povolilo „*ochranu na základe aktuálneho stavu vývoja*“, ale nie „*ochranu na základe povolenia*“. Švédsko prijalo strednú pozíciu a pripustilo ochranu na základe povolenia a ochranu na základe aktuálneho stavu vývoja ako zmierňujúce faktory v procese rozhodovania.

- Pokiaľ ide o rozsah činností, na ktoré sa vzťahuje absolútna zodpovednosť, viaceré členské štáty ***vyňali používanie splaškových kalov*** z činností odpadového hospodárstva (Bulharsko, Francúzsko, Lotyšsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Spojené kráľovstvo). Mnohé členské štáty zahrnuli do ***rozsahu pôsobnosti absolútnej zodpovednosti*** ďalšie činnosti, ktoré nie sú uvedené v prílohe III (Belgicko, Dánsko, Fínsko, Grécko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Holandsko a Švédsko).

---

[8] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva, Ú. v. EÚ L 20, 26.1.2010, s. 7.

[9] Smernica Rady 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7.

- Pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa ***zavinenia škôd viacerými stranami***, väčšina členských štátov si zvolila systém spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti, kým menšina si zvolila pomernú zodpovednosť (Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Slovensko a Slovinsko).

- Na záver, v smernici o environmentálnej zodpovednosti sa ponecháva na členské štáty, či sa rozhodnú na vnútroštátnej úrovni zaviesť systém ***povinného finančného zabezpečenia***. Osem členských štátov zaviedlo povinné finančné zabezpečenie, ktoré nadobúda účinnosť k rôznym dátumom do roku 2014: Bulharsko, Portugalsko, Španielsko, Grécko, Maďarsko, Slovensko, Česká republika a Rumunsko. Tieto systémy podliehajú povinnosti posúdenia rizika príslušných odvetví a prevádzkovateľov a závisia od rôznych vnútroštátnych vykonávacích ustanovení, ktorými sa upravujú otázky ako stropy, výnimky atď. Povinné finančné zabezpečenie je však oneskorené vo všetkých troch krajinách, v ktorých sa predpokladalo nadobudnutie účinnosti v roku 2010 (Portugalsko, Španielsko, Grécko), keďže ešte nie sú zavedené nevyhnutné ustanovenia. Zostávajúce členské štáty využívajú dobrovoľné finančné zabezpečenie.

2.3 Obmedzené vykonávanie smernice o environmentálnej zodpovednosti

Pomalá transpozícia smernice mala za následok obmedzený počet prípadov, ktorými sa zaoberajú príslušné orgány. Komisia s podporou siete vládnych expertov pre smernicu o environmentálnej zodpovednosti[10] identifikovala 16 prípadov, ktoré sa na začiatku roku 2010 riešili podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti, a odhaduje, že celkový počet prípadov riešených podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti na úrovni EÚ môže byť v súčasnosti približne 50.

Najdôležitejšou prekážkou skúmania účinnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti je skutočnosť, že o povahe týchto prípadov sa nevie veľa. Známe však je, že:

- väčšina prípadov sa týka ***vody*** a ***pôdy*** a len obmedzený počet sa týka chránených druhov a prírodných biotopov. Toto zistenie sa nevzťahuje rovnomerne na všetky členské štáty,

- vo väčšine prípadov sa ihneď uskutočnili opatrenia ***primárnej nápravy*** (výkop a výmena pôdy, ako aj vyčistenie vody, s cieľom obnoviť základný stav danej lokality). Žiadny z nahlásených prípadov však nezahŕňal informácie o ostatných dvoch druhoch nápravy (***doplnková*** a ***kompenzačná***),

- celkové náklady nápravných opatrení, pokiaľ sú známe, sa pohybujú od 12 000 EUR do 250 000 EUR,

- trvanie obnovy životného prostredia sa značne odlišuje a v rámci nahlásených prípadov sa pohybuje od jedného týždňa do troch rokov,

- dotknuté činnosti boli takmer výhradne činnosti uvedené v prílohe III k smernici o environmentálnej zodpovednosti, patriace najmä do rámca smernice IPPC[11], ako aj

---

[10] Členské štáty nie sú povinné nahlasovať Komisii údaje pre túto správu. Informácie poskytli na dobrovoľnom základe vládni experti približne z polovice členských štátov, ktoré sa extrapolovali tak, aby poskytli hrubý odhad za prípady týkajúce sa smernice o environmentálnej zodpovednosti.

[11] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, Ú. v. EÚ L 24, 29.1.2008, s. 8.

činnosti odpadového hospodárstva, a výroba, použitie a uskladnenie nebezpečných látok, prípravkov a súvisiacich produktov.

Odstraňovanie environmentálnych škôd podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti

Environmentálne škody je možné napraviť rôznym spôsobom v závislosti od druhu škody:

– pokiaľ ide o škodu týkajúcu sa pôdy, smernica vyžaduje, aby sa príslušná pôda dekontaminovala, až kým sa neodstráni závažné riziko negatívneho vplyvu na ľudské zdravie;

– pokiaľ ide o škodu týkajúcu sa vody alebo chránených druhov a prirodzených biotopov, cieľom smernice je obnoviť stav životného prostredia, ktorý existoval pred škodou, keby sa škoda nebola stala. Odstraňovanie environmentálnych škôd týkajúcich sa vody alebo chránených druhov, alebo prirodzených biotopov sa dosahuje obnovou pôvodného stavu životného prostredia prostredníctvom ***primárnej***, ***doplnkovej*** a ***kompenzačnej*** nápravy. Poškodené prírodné zdroje alebo zhoršené služby sa musia obnoviť alebo nahradiť totožnými, podobnými alebo rovnocennými prírodnými zdrojmi alebo službami buď na mieste nehody, alebo podľa potreby na alternatívnom mieste. Príloha II k smernici obsahuje definície rozdielnych druhov nápravy uplatniteľných na škody na vode a na prírode, ako aj informácie o opatreniach, ktoré je potrebné brať do úvahy na účel odstránenia škôd. Zásahy na odstránenie škôd je potrebné uskutočniť na samotnom poškodenom mieste alebo vytvorením podobných zdrojov v blízkom okolí.

Príslušné orgány dospeli k záveru, že ***najťažšími záležitosťami*** sú zložité technické požiadavky súvisiace s ***ekonomickým ocenením*** poškodených zdrojov/služieb a ***metódami odstraňovania environmentálnych škôd***, ako aj skutočnosť, že neexistujú záväzné prahové hodnoty rozhodujúcich termínov, ako napríklad „***závažná škoda“***. Členské štáty začali vypracúvať usmernenia a budujú svoju základňu poznatkov o týchto otázkach (pozri oddiel 3).

Medzi dôvody relatívne ***malého počtu prípadov riešených podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti*** by mohli patriť obmedzené ***znalosti*** prevádzkovateľov. Mohlo by to však odzrkadľovať aj ***preventívny vplyv***, ktorý smernica o environmentálnej zodpovednosti už má. Ďalším dôvodom obmedzených skúseností môže byť, že niektoré členské štáty si zachovali ***existujúce zákony*** o sanácii pôdy alebo vody, ktoré obsahovali prísnejšie opatrenia ako smernica o environmentálnej zodpovednosti. Na záver, k menšiemu počtu prípadov riešených podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti mohli viesť ***výnimky a ochrany*** smernice o environmentálnej zodpovednosti vrátane platobnej neschopnosti a nezistenia zodpovedných prevádzkovateľov.

Preto ***neexistuje dostatok údajov na vyvodenie spoľahlivých záverov o účinnosti smernice z hľadiska skutočného odstraňovania environmentálnych škôd***. Touto správou sa však zvýšila informovanosť zainteresovaných strán a rozšírili sa informačné toky medzi nimi. Okrem toho táto správa pomôže členským štátom vypracovať ich vlastné správy pre Komisiu, ktoré sa majú predložiť do apríla 2013.

3. FUNKČNOSŤ VNÚTROŠTÁTNYCH SYSTÉMOV NA ÚČELY SMERNICE O ENVIRONMENTÁLNEJ ZODPOVEDNOSTI

Stupeň pripravenosti členských štátov riešiť environmentálne škody podľa smernice je odlišný. Niektoré členské štáty sú dosť vyspelé z hľadiska usmernení o technickom a ekonomickom oceňovaní (Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Maďarsko, Holandsko,

Španielsko a Spojené kráľovstvo), postupov a príručiek na posudzovanie rizík (Španielsko, Portugalsko, Taliansko) a právnych usmernení (Španielsko, Maďarsko, Česká republika, Lotyšsko a Poľsko). Špecializované systémy finančného zabezpečenia (ako poisťovacie združenia vo Francúzsku, Španielsku a Taliansku) poskytujú vhodné poistné produkty na účely smernice o environmentálnej zodpovednosti.

Na pomoc vykonávania prílohy II Komisia finančne podporovala výskum[12] metodík ekonomického oceňovania, ktoré je možné použiť. V rámci projektu REMEDE sa vypracoval súbor nástrojov s metódami na odhad nákladov na nápravu, ako aj prípadové štúdie, ktoré sa majú používať ako príklady.

Napriek úsiliu o zlepšenie informovanosti[13] ***podniky***, a najmä tie odvetvia ***priemyslu***, ktoré sú citlivé na riziká a škody, na ktoré sa vzťahuje smernica o environmentálnej zodpovednosti (príloha III – prevádzkovatelia), nie sú ***vo všeobecnosti informované o ustanoveniach smernice o environmentálnej zodpovednosti***. To sa vzťahuje najmä na malé a stredné podniky (MSP). Z pohovorov s prevádzkovateľmi uskutočnených v druhej polovici roku 2009[14] vyplynulo, že väčšina doteraz neupravila svoje poistné zmluvy tak, aby zahŕňali rozšírenú zodpovednosť podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti, kým niektorí neboli dokonca ani informovaní o tom, že uvedená smernica nadobudla účinnosť. Dôvodom môžu byť oneskorenia v transpozícii, ktoré spôsobili právnu neistotu, a obmedzené úsilie na zvyšovanie informovanosti. Tieto výsledky boli doplnené štúdiou, ktorú Komisia vykonala v roku 2009 s využitím Európskeho podnikateľského testovacieho panelu[15]; väčšina prevádzkovateľov a podnikateľských združení ohlásila vysokú úroveň neistoty v súvislosti s ich zodpovednosťou podľa smernice a obmedzené využívanie finančných nástrojov na krytie zodpovednosti podľa smernice.

Prevádzkovatelia, ktorí si uvedomovali svoju environmentálnu zodpovednosť, mali sklon kryť vyplývajúce riziká prostredníctvom súboru rôznych druhov environmentálneho poistenia, ako všeobecné poistenie zodpovednosti za škody (General Third Party Liability – ***GTPL***), poistenie zodpovednosti za škody na životnom prostredí (Environmental Impairment Liability – ***EIL***) alebo iné samostatné poistné produkty. Prevádzkovatelia v oveľa menšej miere využívali iné finančné zabezpečenie, ako kaptívne poisťovne, bankové záruky, zábezpeky a fondy.

V správe z podnikateľskej sféry[16] sa poukázalo na potrebu preskúmať všetky dostupné možnosti obstarania finančného zabezpečenia a navrhlo sa, aby členské štáty pracovali na zlepšení zavedených vnútroštátnych režimov environmentálnej zodpovednosti. Žiadalo sa v nej sprehľadnenie a spresnenie pravidiel týkajúcich sa odstraňovania environmentálnych škôd.

Odvetvie poisťovníctva reagovalo pozitívne na zavedenie smernice o environmentálnej zodpovednosti. Vykonalo sa veľké množstvo práce na vysvetlenie, čo smernica o environmentálnej zodpovednosti znamená pre poisťovníctvo, spolu so širokou

---

12 Prípadové štúdie projektu REMEDE a súbor nástrojov sú dostupné na webovej stránke: http://www.envliability.eu.

13 Napríklad Konečný návrh bielej knihy k smernici o environmentálnej zodpovednosti v EÚ – smernica o environmentálnej zodpovednosti v EÚ – praktické návrhy na zabezpečenie zodpovedného vykonávania, vypracovaný ad hoc priemyselnou skupinou pre škody na prírodných zdrojoch.

14 Bližšie pozri v štúdii uvedenej v poznámke pod čiarou č. 3.

15 Výsledky sú dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm.

16 Prieskumy ad hoc priemyselnej skupiny (poznámka pod čiarou č. 5), dostupné na stránke: www.NRDonline.com.

propagáciou[17]. Poisťovníctvo postupne vypracovalo produkty pre smernicu o environmentálnej zodpovednosti, a to buď osobitné „samostatné“ riešenia, alebo doplnenia k existujúcim produktom poistenia zodpovednosti. Na otázkach praktického vykonávania, ako je uzatváranie poistiek a správa poistných udalostí sa pracuje, ako aj na úsilí vypracovať databázu prípadových štúdií, ktorá by slúžila vzájomnej výmene skúseností. V tejto úvodnej etape však zostáva neistota v súvislosti s pripravenosťou existujúcich produktov ne riešenie prípadov podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti. Poisťovníctvo[18] tiež oznámilo, že súčasná hospodárska kríza viedla k dočasnému poklesu schopnosti odvetvia poskytovať krytie pre smernicu o environmentálnej zodpovednosti.

Možno konštatovať, že ***transpozícia smernice o environmentálnej zodpovednosti bola pomalá*** a že ***metódy jej vykonávania sú*** na úrovni EÚ ***veľmi rozdielne***. Táto rozdielnosť spôsobila oneskorenie rozvoja možností finančného zabezpečenia na vnútroštátnej úrovni. Hoci veľká rozmanitosť vnútroštátnych metód vykonávania môže zhoršiť účinnosť smernice, je mimoriadne ťažké presne overiť ako.

4. FINANČNÉ ZABEZPEČENIE PRE SMERNICU O ENVIRONMENTÁLNEJ ZODPOVEDNOSTI

4.1. Rozvoj produktov finančného zabezpečenia

Podľa článku 14 ods. 1 smernice sa od členských štátov požaduje, aby podnecovali rozvoj nástrojov a trhov finančného zabezpečenia. Členské štáty prijali dosť obmedzené opatrenia obmedzujúce sa na rozhovory s poisťovňami a/alebo ich obchodnými združeniami. Vo väčšine prípadov sa vnútroštátne trhy na účely smernice o environmentálnej zodpovednosti rozvíjali na podnet poisťovní, a to aj v prípadoch, keď bolo ustanovené ***povinné finančné zabezpečenie***.

4.1.1 Produkty finančného zabezpečenia pre smernicu o environmentálnej zodpovednosti

Poistenie sa ukázalo ako najobľúbenejší nástroj na krytie environmentálnej zodpovednosti, za ktorým nasledujú bankové záruky (Rakúsko, Belgicko, Cyprus, Česká republika, Holandsko, Poľsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo) a ostatné trhové nástroje (Market Based Instruments – MBI), ako fondy, garančné listiny atď. (Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Poľsko a Španielsko). V Španielsku, Francúzsku a Taliansku sa využívajú poisťovacie združenia.

Značnú časť zodpovednosti vyplývajúcej zo smernice o environmentálnej zodpovednosti je možné kryť tradičným poistením všeobecnej zodpovednosti za škody (GTPL) alebo poistením zodpovednosti za škody na životnom prostredí (EIL). Poisťovne (zaisťovne) v súčasnosti poskytujú rozšírenia existujúcich GTPL alebo EIL poistiek a nové špecializované samostatné produkty. Po prijatí smernice o environmentálnej zodpovednosti v roku 2004 sa v správach uvádzalo, že prakticky neexistovali žiadne poistné produkty na krytie rizík, pri ktorých nie je možné úplne predvídať ekonomické dôsledky. Odvtedy sa na trhu EÚ objavili vhodné produkty. Krytie škôd v dôsledku GMO však zostáva zložité: v Španielsku, kde sa

---

[17] Príslušné publikácie sú uvedené na webových stránkach Konfederácie európskych poisťovateľov (Confederation of European Insurers – CEA): www.cea.eu.

[18] Seminár Efektívnosť vykonávania smernice o environmentálnej zodpovednosti a súvisiace otázky finančného zabezpečenia, 10. júla 2009. Správa zo seminára je dostupná na webovej stránke: http://www.biohost.org/eld/workshop09/.

ustanovenia povinného finančného zabezpečenia uplatňujú bez výnimky pre GMO, existuje osobitné ustanovenie na riešenie problematiky škôd a strát na základe režimu občianskoprávnej zodpovednosti, a nie smernice o environmentálnej zodpovednosti.

V súčasnosti je ťažké posúdiť, či súčasná spôsobilosť poisťovníctva (zaisťovníctva) je dostatočne široká, aby efektívne kryla zodpovednosť podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti. Spôsobilosť odvetví poisťovníctva na účely smernice o environmentálnej zodpovednosti sa neustále vyvíja s rastom dopytu po produktoch. Spôsobilosť možno zvýšiť aj prostredníctvom iných ako poistných nástrojov finančného zabezpečenia.

4.1.2 Ostatné druhy finančného zabezpečenia

Pozornosť sa vo všeobecnosti sústreďuje na poistné produkty ako spôsob krytia zodpovednosti podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti, hoci existuje okruh alternatív. V súvislosti s inými environmentálnymi právnymi predpismi, týkajúcimi sa napríklad odpadového hospodárstva, sa získali významné skúsenosti s inými ako poistnými nástrojmi (garančné listiny, bankové záruky, fondy, kaptívne poisťovne atď.). Tieto nástroje vyžadujú malú zmenu, aby boli vhodné pre zodpovednosť vyplývajúcu zo smernice o environmentálnej zodpovednosti. Je potrebné poznamenať, že niektoré alternatívne nástroje sú vhodnejšie pre veľkých prevádzkovateľov s veľkým počtom operácií ako pre MSP.

Vhodnosť nástrojov finančného zabezpečenia bude závisieť od ich efektívnosti z hľadiska krytia nákladov na nápravu, dostupnosti pre prevádzkovateľov a účinnosti pri prevencii znečisťovania. Zdá sa, že žiadny dostupný nástroj nespĺňa všetky tri požiadavky pre všetky druhy zodpovednosti podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti a všetky príslušné odvetvia, takže jednotliví prevádzkovatelia si budú vyberať rozdielne nástroje.

4.1.3 Obmedzenia a nedostatky v produktoch finančného zabezpečenia

Obmedzeniami poistných produktov, ktoré sú v súčasnosti k dispozícii, sú vylúčenie postupných environmentálnych škôd a vylúčenie niektorých druhov nápravy, napríklad kompenzačnej nápravy. Tieto obmedzenia sú spôsobené nedostatkom údajov o nehodách podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti a neschopnosťou kvantifikovať potenciálne straty. S rastom skúseností trhu sa tieto obmedzenia postupne vyriešia.

4.2. Potreba harmonizovaného povinného finančného zabezpečenia

Komisia musí preskúmať potrebu harmonizovaného systému povinného finančného zabezpečenia na úrovni EÚ. Vzhľadom na to, že transpozícia smernice o environmentálnej zodpovednosti viedla k rozdielnym vykonávacím pravidlám, že členské štáty, ktoré si zvolili povinné finančné zabezpečenie, ešte nemajú zavedené svoje systémy, takže povinné prístupy nie je možné hodnotiť, a že začína byť dostupných viac produktov finančného zabezpečenia, je predčasné, aby Komisia navrhla povinné finančné zabezpečenie na úrovni EÚ.

4.3. Riešenie otázok finančného zabezpečenia

Neexistujú spoločne dohodnuté definície pre tri otázky, ktoré Komisia musí posúdiť v správe (postupný prístup, stropy pre finančnú zábezpeku a vylúčenie nízkorizikových činností). Možné prístupy k týmto otázkam sa skúmali s expertmi a zainteresovanými stranami členských štátov. Posúdenie zavedených systémov poukazuje na to, že na uľahčenie vykonávania by všetky schémy povinného finančného zabezpečenia mali využívať formu

postupného prístupu, umožňovať vylúčenie nízkorizikových činností a zahŕňať stropy pre finančnú zábezpeku.

4.3.1 *Postupný prístup*

Postupný prístup znamená postupné zavádzanie finančného zabezpečenia pre rôzne druhy pokrytých rizík a rôzne pokryté priemyselné sektory alebo druhy zodpovednosti. Uplatňovanie postupného prístupu v niektorých členských štátoch zahŕňa obmedzenie povinného finančného zabezpečenia na ***činnosti uvedené v prílohe III***, pre ktoré sa vyžaduje povolenie, schválenie alebo registrácia, kým iné štáty uložili povinné finančné zabezpečenie na ***niektoré činnosti uvedené v prílohe III***, začínajúc rizikovejšími (v Maďarsku sa to obmedzuje na zariadenia IPPC).

4.3.2 *Stropy pre finančnú zábezpeku*

Žiadny systém finančného zabezpečenia, či ide o poistenie, bankovú záruku alebo trustový fond, nebude poskytovať neobmedzenú zodpovednosť. ***Stropy sa preto vzťahujú na mechanizmy dobrovoľného, ako aj povinného*** finančného zabezpečenia. Strop finančnej zábezpeky by sa mohol zaviesť v prípade, že riziko nastania škody nad týmto stropom sa považuje za nízke, a závisí od miesta, druhu a veľkosti operácie. Španielsko zaviedlo stropy na krytie zodpovednosti, ktoré potrebujú jeho prevádzkovatelia, do výšky maximálne 5 miliónov EUR. V iných krajinách sa stropy dohadujú medzi poisťovňami a prevádzkovateľmi. Poisťovne môžu tiež zaviesť stropy zodpovednosti, ktoré sú ochotné kryť, s následným stanovením limitov poistného, ktoré sa má platiť, ale aj krytia, ktoré ich zábezpeka poskytuje. Predchádzajúce stropy sa uplatňujú pri určení maximálneho krytia poistiek. V praxi existujú pre poistky podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti aj stropy odškodnenia, ktoré sa v súčasnosti pohybujú od 1 milióna EUR do 30 miliónov EUR.

4.3.3 *Vylúčenie nízkorizikových činností*

Nízkorizikové činnosti by sa mohli vylúčiť zo schémy povinného finančného zabezpečenia na základe posúdenia rizika potenciálnych environmentálnych škôd vyplývajúcich z činností uvedených v prílohe III[19]. V povinných systémoch sa nízkorizikové činnosti definujú aj ako činnosti, v prípade ktorých majú spoločnosti systém environmentálneho manažérstva EMAS alebo ISO[20]; to môže byť sporné, keďže pri určení skutočných environmentálnych rizík prevádzkovateľa môžu hrať významnejšiu úlohu ďalšie faktory, napríklad povaha a miesto činnosti. Zainteresované strany uviedli, že vylúčenie prevádzkovateľov z dôvodu, že sa ich činnosti považujú za nízkorizikové, môže byť kontroverzné, keďže tieto činnosti môžu napriek tomu v skutočnosti spôsobovať závažné environmentálne škody.

4.3.4. *Závery o aspektoch, ktoré sa majú zvážiť pri finančnom zabezpečení*

Skúmanie uskutočniteľnosti, vplyvu a účinnosti povinného finančného zabezpečenia podrobne ukáže, ako by sa tieto schémy mohli vykonávať bez výrazného zníženia účinného

---

[19] Španielsky systém povinného finančného zabezpečenia oslobodzuje prevádzkovateľov, ktorých odhadované potenciálne environmentálne škody sú pod úrovňou 300 000 EUR (alebo od 300 000 EUR do 2 miliónov EUR, keď prevádzkovatelia vykonávajú systém EMAS/ISO 14001). Tým by bol z povinného finančného zabezpečenia vylúčený potenciálne veľký počet prevádzkovateľov, čo by uľahčilo vykonávanie schémy, ale bolo by potrebné analyzovať potenciálne environmentálne škody všetkých činností uvedených v prílohe III.

[20] Toto platí pre Španielsko (pozri v predchádzajúcom texte) a Českú republiku.

krytia zodpovednosti podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti. Mnohé dostupné možnosti, napríklad postupný prístup, stropy pre finančné zabezpečenie a vylúčenie nízkorizikových činností, už členské štáty uplatňujú.

Kým určitá forma postupného prístupu bude nutne súčasťou každej schémy povinného finančného zabezpečenia, ostatné dve možnosti môžu, ale nemusia byť uplatnené v povinnej schéme. Využitie ktorejkoľvek z týchto troch možností vyžaduje dôkladnú analýzu; môžu uľahčiť uplatňovanie povinného finančného zabezpečenia, ale môžu aj znížiť jeho účinnosť.

5. ZÁVERY A ĎALŠÍ POSTUP

Transpozícia smernice o environmentálnej zodpovednosti bola dokončená 1. júla 2010. Dostupné informácie ***zatiaľ neumožňujú vyvodiť konkrétne závery o účinnosti smernice pri odstraňovaní environmentálnych škôd***. Trojročné oneskorenie transpozície smernice znamená, že zatiaľ je k dispozícii málo praktických skúseností s jej vykonávaním. Orgány často nemali načas zavedené pravidlá v zhode so smernicou o environmentálnej zodpovednosti. Prevádzkovatelia často neboli informovaní o konkrétnych právnych povinnostiach. Poisťovne a iné inštitúcie poskytujúce finančné zabezpečenie neboli dostatočne oboznámené s požiadavkami, ktoré ich produkty musia spĺňať, aby spĺňali smernicu o environmentálnej zodpovednosti.

Výsledky štúdií vykonaných pre túto správu a skúsenosti získané s vykonávaním smernice o environmentálnej zodpovednosti poukazujú na to, že ***na zlepšenie vykonávania a účinnosti smernice*** je možné prijať viaceré opatrenia:

(1) podporovať ***výmenu informácií a komunikáciu*** medzi hlavnými zainteresovanými stranami (prevádzkovatelia, príslušné orgány, poskytovatelia finančného zabezpečenia, priemyselné združenia, vládni experti, mimovládne organizácie a Komisia);

(2) priemyselné združenia, združenia finančného zabezpečenia a príslušné orgány vykonávajúce smernicu by mali naďalej podporovať ***informovanosť jednotlivých prevádzkovateľov a poskytovateľov finančného zabezpečenia*** prostredníctvom akcií na zvýšenie informovanosti;

(3) vypracovať ďalšie ***výkladové usmernenia*** o uplatňovaní smernice o environmentálnej zodpovednosti, najmä možné ***usmernenia na úrovni EÚ*** o jej prílohe II. Hlavné definície a pojmy, ako „environmentálna škoda“, „závažná škoda“, „východiskové podmienky“, pri ktorých existujú rozdiely vo vykonávaní v jednotlivých štátoch, sa budú prerokúvať v skupine vládnych expertov pre environmentálnu zodpovednosť a mali by sa spresniť a jednotne uplatňovať;

(4) členským štátom sa odporúča, aby zriadili ***evidenciu alebo registre*** prípadov, ktoré sa riešia podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti[21]. To umožní získať poznatky, ako najlepšie uplatňovať smernicu a podporovať zainteresované strany smernice o environmentálnej zodpovednosti. Pomôže to aj členským štátom plniť ich povinnosť podávať správy podľa článku 18 ods. 1 smernice o environmentálnej

[21] Komisia si uvedomuje úsilie členských štátov v tejto oblasti; niektoré z nich začlenili tieto ustanovenia do svojej transpozície.

zodpovednosti a umožní to hodnotiť účinnosť smernice o environmentálnej zodpovednosti na základe skutočných prípadov.

Napriek finančnej kríze dôkazy poukazujú na skutočnosť, že poistný trh nadväzujúci na smernicu o environmentálnej zodpovednosti v EÚ rastie a že je k dispozícii čoraz širšia škála produktov. Očakáva sa, že lepšia právna zrozumiteľnosť[22] bude viesť k predvídateľnejšiemu a právne istejšiemu uplatňovaniu kritérií smernice o environmentálnej zodpovednosti príslušnými orgánmi a prevádzkovateľmi pri riešení prípadov škôd podľa tejto smernice.

Pre nedostatok praktických skúseností s uplatňovaním smernice o environmentálnej zodpovednosti Komisia dospela k záveru, že ***v súčasnosti neexistuje dostatočné opodstatnenie na zavedenie harmonizovaného systému povinného finančného zabezpečenia***. Skôr, ako bude možné vyvodiť spoľahlivé závery, bude potrebné ďalej monitorovať vývoj v tých členských štátoch, ktoré si zvolili povinné finančné zabezpečenie, vrátane postupného prístupu, a v členských štátoch, ktoré nezaviedli povinné finančné zabezpečenie. Komisia bude aktívne monitorovať aj najnovšie dianie, napríklad ropnú škvrnu v Mexickom zálive, ktoré by mohlo odôvodňovať iniciatívu v tejto oblasti.

Komisia znova preskúma možnosť povinného finančného zabezpečenia pokiaľ možno ešte pred **preskúmaním smernice, ktoré je plánované na rok 2014,** v spojení so správou Komisie podľa článku 18 ods. 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Okrem toho sa v tejto správe nastolilo **mnoho ďalších problémov**, ktoré vyžadujú bezprostrednejšiu pozornosť. Pokiaľ ide o všeobecné preskúmanie smernice o environmentálnej zodpovednosti stanovené na rok 2013/2014, bezodkladne sa zavedie nepretržité hodnotenie možného skoršieho zavedenia nasledujúcich zodpovedajúcich opatrení:

- **rozsah pôsobnosti smernice**: kým smernica o environmentálnej zodpovednosti sa vzťahuje na environmentálne škody, najmä na pôde, pokrytie morského prostredia nie je úplné. Smernica o environmentálnej zodpovednosti zahŕňa pobrežné vody a teritoriálne vody, pokiaľ ide o „škody na vode“ (prostredníctvom rámcovej smernice o vode), a chránené morské druhy a lokality sústavy NATURA 2000 v právomoci členských štátov (a podľa potreby zahŕňa výhradnú hospodársku zónu a kontinentálnu plytčinu), pričom nepokrytým miestom zostáva úplná náprava škôd na morskom prostredí. Škody na morskom prostredí v dôsledku ropných škvŕn spôsobených ťažobnou činnosťou preto nie sú v súčasných ustanoveniach smernice o environmentálnej zodpovednosti úplne pokryté,

- **rozdielne vnútroštátne pravidlá transpozície** potenciálne vytvárajú ťažkosti, napríklad poskytovateľom finančného zabezpečenia, ktorí musia upravovať štandardné produkty s cieľom vyhovieť požiadavkám každého členského štátu, v ktorom sa poskytujú. Povinný harmonizovaný systém EÚ pre finančné zabezpečenie na účely smernice o environmentálnej zodpovednosti by mal väčšiu šancu na úspech, ak by existovali menšie rozdiely v rôznych vnútroštátnych vykonávacích ustanoveniach,

- nevyrovnané uplatňovanie **ochrany na základe povolenia a ochrany na základe aktuálneho stavu vývoja** členskými štátmi,

---

[22] Pozri napríklad dve prejudiciálne konania Európskeho súdneho dvora vo veci C-378/08 talianskej *Rada de Augusta* a v spojených veciach C-379/08 a C-380/08, v ktorých Súdny dvor presnejšie vymedzil otázky v súvislosti so zásadou „znečisťovateľ platí“ a povinnosťami príslušných orgánov, napríklad stanovenie príčinných súvislostí, určenie a zmena nápravných opatrení, určenie zodpovedných strán atď.

- nevyrovnané rozšírenie rozsahu pôsobnosti s cieľom pokrývať **škody na druhoch a prirodzených biotopoch** chránených podľa vnútroštátnych právnych predpisov,

- **dostatočnosť súčasných finančných stropov** stanovených pre zavedené nástroje finančného zabezpečenia v súvislosti s potenciálnymi nehodami veľkého rozsahu. Schopnosť existujúcich nástrojov finančného zabezpečenia pokryť potreby rozsiahlych nehôd je potrebné posúdiť v súvislosti s uplatniteľnými finančnými stropmi a potenciálom rôznych druhov nástrojov, ako fondy, poistenie, zábezpeky atď. V tomto kontexte sa preskúmanie bude zameriavať na zistenie najefektívnejších spôsobov zabezpečenia dostatočných finančných zdrojov v prípade nehôd veľkého rozsahu, v ktorých sú zúčastnené zodpovedné strany s priemernými alebo malými finančnými kapacitami.