

V Bruseli 14. 4. 2016
COM(2016) 204 final

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu podľa článku 18 ods. 2 smernice
2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní
environmentálnych škôd**

{SWD(2016) 121 final}

{SWD(2016) 122 final}

1. Úvod

V tejto druhej správe o vykonávaní¹ smernice 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (ďalej len „smernica o environmentálnej zodpovednosti“ alebo „smernica“)² sú uvedené skúsenosti získané pri uplatňovaní danej smernice v období rokov 2007 až 2013. Túto správu treba vykladať v spojení s pracovným dokumentom útvarov Komisie³. Správa vychádza z článku 18 ods. 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Obsahuje závery a odporúčania o tom, ako zlepšiť vykonávanie v praxi na základe hodnotenia REFIT, ktoré sa uskutočnilo počas posledných dvoch rokov. V rámci hodnotenia sa posudzoval spôsob fungovania smernice a či je „vhodná na daný účel“⁴. Hodnotenie sa opieralo o dve štúdie z roku 2012 a o tri štúdie z roku 2013⁵.

V smernici o environmentálnej zodpovednosti sa riešia prípady závažných environmentálnych škôd. Uplatňuje sa zásada „znečisťovateľ platí“, ktorá je stanovená v článku 191 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, to znamená, že verejnosť by nemala platiť, ak priemyselná prevádzka spôsobí závažnú environmentálnu škodu. Prevádzkovatelia, ktorí vykonávajú nebezpečné pracovné činnosti uvedené v prílohe III smernice (pozri oddiel 2 v ďalšom texte), striktné zodpovedajú za environmentálnu škodu, ktorú spôsobili, t. j. nie je potrebné dokazovať zavinenie (úmyselné alebo v dôsledku nedbalosti). Prevádzkovatelia, ktorí vykonávajú iné ako nebezpečné pracovné činnosti, zodpovedajú na základe zavinenia.

Hlavnými cieľmi smernice je predísť environmentálnej škode (ak existuje bezprostredná hrozba, že škoda vznikne) a odstrániť environmentálnu škodu (ak už vznikla). V súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“ musí zodpovedný prevádzkovateľ prijať potrebné preventívne alebo nápravné opatrenia a musí znášať všetky náklady. Škoda sa považuje za odstránenú, keď sa životné prostredie vráti do stavu, v ktorom bolo pred vznikom škody. Smernica o environmentálnej zodpovednosti sa vzťahuje na škodu na biodiverzite (škoda na chránených druhoch a prirodzených biotopoch), škodu na vode a škodu na pôde. Na tradičnú škodu (poškodenie majetku, strata života a ujma na zdraví alebo hospodárska strata) sa smernica nevzťahuje.

2. Transpozícia a vykonávanie

Niektoré členské štáty netransponovali smernicu do vnútroštátnych právnych predpisov v stanovenom termíne (30. apríla 2007) a v plnej miere túto smernicu transponovalo všetkých 27 členských štátov⁶ až v polovici roka 2010. V prvej správe Komisie sa opisujú tieto omeškania a aj iné nedostatky. Komisia takisto podrobne analyzovala zložitú situáciu, ktorá vznikla v dôsledku zavedenia pomerne flexibilného rámcového nástroja EÚ na zabezpečenie environmentálnej zodpovednosti, ktorý vo väčšine členských štátov predstavoval doplnok k dovtedy existujúcim vnútroštátnym predpisom. Celkovo to z právneho hľadiska viedlo do určitej miery k lepšej súdržnosti v porovnaní so situáciou pred transponovaním smernice o environmentálnej zodpovednosti (napr. niektoré členské štáty nemali zavedený žiadny režim environmentálnej zodpovednosti). Súčasná situácia je však z právneho i praktického hľadiska

¹ Prvá správa o vykonávaní bola predložená 12. októbra 2010 [KOM(2010) 581].

² Ú. v. EÚ L 143, 30.4.2004, s. 56 (zmenená smernicou 2006/21/ES, smernicou 2009/31/ES a smernicou 2013/30/EÚ).

³ SWD (2016)121.

⁴ Pozri COM(2013) 685, COM(2014) 368, SWD(2014) 192 final/2 a COM(2015) 215, SWD(2015) 110.

⁵ Všetky štúdie sú k dispozícii na adrese: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

⁶ Chorvátsko, ktoré oznámilo transpozíciu smernice v čase svojho pristúpenia k EÚ, nemuselo predložiť národnú správu o uplatňovaní smernice o environmentálnej zodpovednosti do 30. apríla 2013, pretože k EÚ pristúpilo len 1. júla 2013.

aj naďalej rozmanitá a na zabezpečenie rovnakých podmienok v celej Európe treba prijať ďalšie kroky⁷.

Komisia prijala opatrenia v súvislosti s oneskorenou transpozíciou a s otázkami týkajúcimi sa nesúladu (sedem členských štátov ešte musí vyriešiť niekoľko otázok týkajúcich sa nesúladu). Tieto opatrenia mierne zlepšili súdržnosť právnych systémov zavedených v členských štátoch. Rozmanitosť však trvá aj naďalej, keďže smernica o environmentálnej zodpovednosti má rámcový charakter a členským štátom ponúka veľkú mieru flexibility.

Čo sa týka vykonávania, od apríla 2007 do apríla 2013 členské štáty oznámili približne 1 245 potvrdených prípadov environmentálnej škody, pri ktorých sa začala uplatňovať smernica o environmentálnej zodpovednosti. V jednotlivých členských štátoch je však počet prípadov veľmi rozdielny. Viac ako 86 % všetkých oznámených prípadov vzniku škody pripadá na dva členské štáty (Maďarsko: 563 prípadov, Poľsko: 506 prípadov), väčšinu zostávajúcich prípadov oznámilo šesť členských štátov (Nemecko (60), Grécko (40), Taliansko (17))⁸, Lotyšsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo). Jedenásť členských štátov od roku 2007 neoznámilo žiadny prípad vzniku škody podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti pravdepodobne preto, že tieto prípady riešia výhradne v rámci svojho vnútroštátneho systému.

Počet ročne oznámených prípadov podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti v jednotlivých členských štátoch výrazne kolíše, od 95 po menej ako 1. Vysoký počet prípadov v členskom štáte nemusí znamenať, že tento členský štát uplatňuje smernicu o environmentálnej zodpovednosti prísnejšie, ako sa vyžaduje. Hodnotenie a kontrola súladu preukazujú, že tieto odlišnosti možno vysvetliť rozdielnymi právnymi rámcami a zvyklosťami (najmä z hľadiska toho, či došlo alebo nedošlo k zrušeniu predchádzajúcich právnych predpisov), možnými rozdielmi v stave životného prostredia a rozdielnymi výkladmi kľúčových termínov a pojmov (podrobnosti uvádzame v ďalšom texte). Smernica sa zvykne viac používať v dôsledku týchto skutočností:

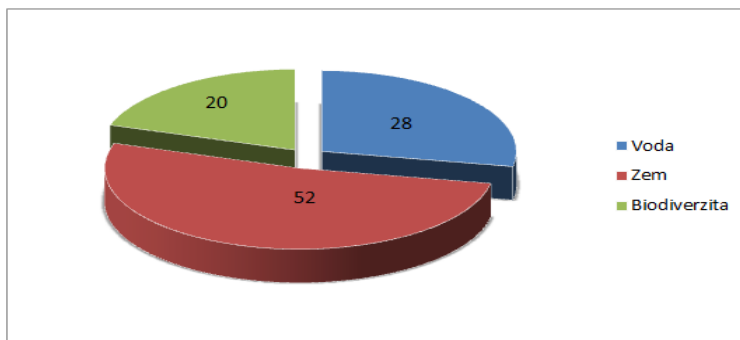
- využívanie registrov prípadov podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti,
- lepšie príležitosti pre zúčastnené strany na predloženie pripomienok a komunikáciu s príslušnými orgánmi,
- príslušné orgány sú sekundárne povinné prijať preventívne alebo nápravné opatrenia, ak ich prevádzkovatelia nevykonajú, a
- vyššia úroveň informovanosti verejnosti a zúčastnených strán (najmä prevádzkovateľov) o smernici o environmentálnej zodpovednosti.

Rozsah pôsobnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti nebol identifikovaný ako hlavný dôvod rozdielov vo vykonávaní (pozri oddiel 4).

Približne 50 % oznámených prípadov environmentálnej škody sa týka škody na pôde. Škoda na vode predstavuje 30 % a škoda na biodiverzite približne 20 % prípadov.

⁷ Podrobnejšie informácie o tejto analýze a podkladové štúdie sú uvedené v prílohe k Štúdii o vykonávaní smernice o environmentálnej zodpovednosti, časť A – Právna analýza vnútroštátnych transpozičných právnych predpisov, 2013, a v Štúdii o právnej analýze, 2014.

⁸ Taliansku však možno pripísať ďalších 1 000 potenciálnych prípadov, mnohé z nich sa neskôr môžu stať prípadmi podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti.

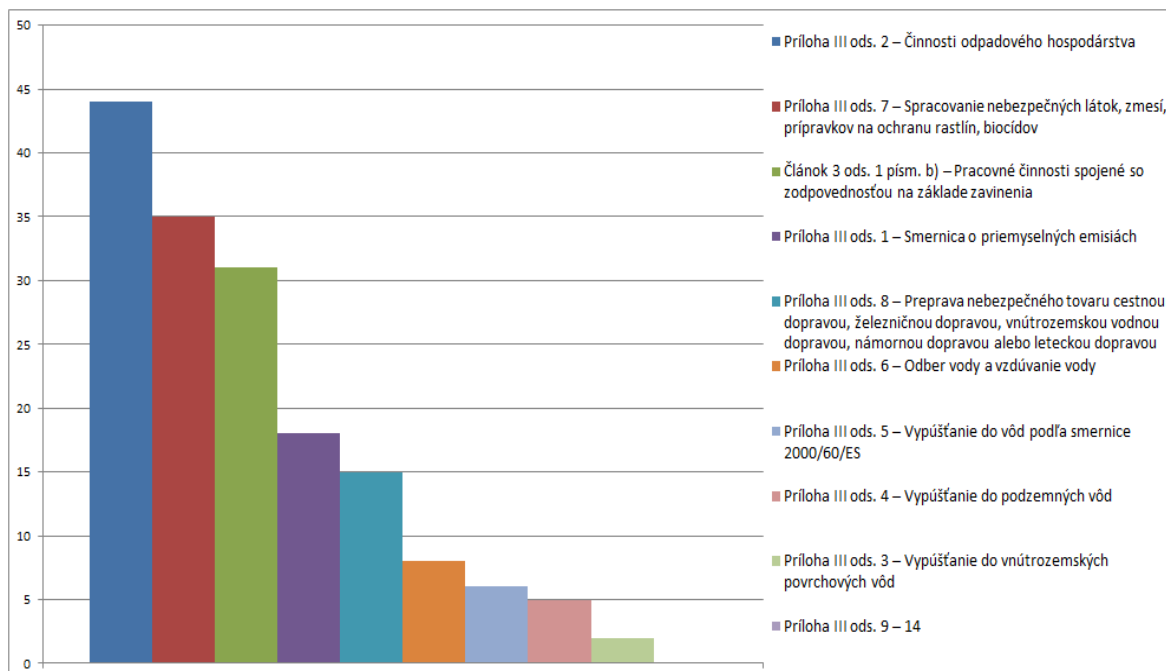


Graf č. 1: Kategória environmentálnej škody na základe 1 450 prípadov⁹

Nebezpečné pracovné činnosti (spojené s objektívnou zodpovednosťou), ktoré spôsobujú environmentálnu škodu, sú predovšetkým:

- činnosti odpadového hospodárstva,
- spracovanie nebezpečných látok, zmesí, prípravkov na ochranu rastlín alebo biocídnych výrobkov,
- činnosti podľa smernice o priemyselných emisiách¹⁰,
- cestná, železničná, vnútrozemská vodná, námorná alebo letecká preprava nebezpečného tovaru alebo tovaru znečisťujúceho životné prostredie.

Iné pracovné činnosti (spojené so zodpovednosťou na základe zavinenia) takisto spôsobili environmentálnu škodu, no podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti išlo výlučne o škodu na biodiverzite.



Graf č. 2: Oznámené prípady podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti rozčlenené podľa počtu prípadov zaradených podľa typu činnosti spôsobujúcej škodu.

⁹ Niektoré prípady patria do viacerých kategórií environmentálnej škody.

¹⁰ 2010/75/EÚ (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17).

Pomerne málo žiadostí o konanie bolo oznámených tak, že by ich iniciovali ľudia ovplyvnení environmentálnou škodou alebo mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti životného prostredia¹¹. V 60 prípadoch bolo potrebné súdne preskúmanie, z toho 44 prípadov bolo v Poľsku.

Priemerný čas trvania nápravy (od začiatku po dokončenie) bol 12 mesiacov. V niektorých prípadoch však náprava trvala viac ako šesť rokov.

3. Hodnotenie a regulačná vhodnosť¹²

3.1. Relevantnosť

Ciele smernice, konkrétne predchádzať environmentálnej škode a odstraňovať ju, sú stále relevantné a zodpovedajú súčasným potrebám, pretože vždy existuje riziko, že dôjde k takýmto typom škôd a nehôd. Z hodnotenia vyplýva, že smernica v obmedzenej miere pomohla zlepšiť úroveň environmentálnej ochrany v EÚ. Ešte však nenaplnila svoj potenciál. Keďže smernica o environmentálnej zodpovednosti je v niektorých členských štátoch relevantnejšia ako v iných, pri posudzovaní relevantnosti tejto smernice treba navyše zohľadniť aj rozmanité vnútroštátne právne rámce a zvyklosti, ktoré sú už v daných štátoch zavedené.

3.2. Účinnosť

Účinnosť smernice je veľmi rozdielna, pretože sa v jednotlivých členských štátoch vykonáva veľmi odlišne. Čiastočne to spôsobuje rámcový charakter smernice, ktorá umožňuje využiť mnoho výnimiek, možností a flexibility. Za hlavnú príčinu nerovnomerného uplatňovania smernice boli označené najmä rozličné interpretácie a rozdielne uplatňovanie „prahových hodnôt závažnosti“, pokiaľ ide o environmentálnu škodu. Príslušné orgány, hospodárske subjekty a poisťovatelia často žiadali o vyjasnenie tejto otázky a o poskytnutie príslušných usmernení. Účinnosť smernice možno najlepšie vyjadriť prostredníctvom sumy, ktorá predstavuje odstránené environmentálnej škody (približne 6 mil. EUR bez zarátania prípadov piatich veľkých strát a 180 mil. EUR, ak zarátame týchto päť veľkých prípadov). Vzhľadom na neexistujúce údaje zväčša nepoznáme stimulačný účinok prejavujúci sa v rozsiahlejších preventívnych opatreniach a v lepšom finančnom zabezpečení a ani škodu, ktorej sa podarilo predísť pomocou okamžitých opatrení prijatých v prípade bezprostrednej škody.

Pokiaľ ide o rozsah environmentálnej škody, hodnotenie potvrdilo, že postačuje na pokrytie škody na najdôležitejších prírodných zdrojoch. Zdá sa, že aj striktná zodpovednosť za nebezpečné činnosti (príloha III) je aktuálna, možno s výnimkou potrubnej prepravy nebezpečných látok mimo priemyselných areálov. V tomto smere však zúčastnené strany predložili otázky týkajúce sa zodpovednosti za škodu.

3.3. Efektívnosť

¹¹ 132 žiadostí o konanie, no 93 z nich bolo podaných len v Taliansku.

¹² Komisia sa rozhodla vykonať hodnotenie v rámci svojho programu REFIT v roku 2013, teda oveľa skôr, ako sa v máji 2015 prijali usmernenia k hodnoteniu.

V rámci posúdenia efektívnosti sa hodnotili hlavné kategórie nákladov: náklady na nápravu, administratívne náklady a náklady na finančné zabezpečenie.

Náklady na nápravu poškodených prírodných zdrojov má znášať zodpovedná osoba, v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“. Na základe dostupných podkladov možno konštatovať, že priemerné náklady na nápravné opatrenie sú približne 42 000 EUR¹³. Grécko nahlásilo priemernú hodnotu 60 000 EUR. Náklady na nápravu však v jednotlivých prípadoch kolíšu v rozpätí od niekoľko tisíc eur po viac ako 50 miliónov EUR v prípade rozsiahlych strát, ktoré spôsobili veľké nehody (ako sú *Kolontár* v Maďarsku alebo *Moerdijk* v Holandsku).

Administratívne náklady pre príslušné orgány sú priebežné náklady, ktoré nemožno vymôcť späť od zodpovedných prevádzkovateľov. Len tri členské štáty poskytli presné údaje o administratívnych nákladoch, ktoré sa pohybovali od 55 000 EUR (vo flámskom regióne Belgicka) po 2 milióny EUR (v niektorých autonómnych oblastiach Španielska). Nie sú k dispozícii žiadne údaje o administratívnych nákladoch pre podniky. Keďže o administratívnych nákladoch pre orgány a súkromný sektor sú k dispozícii len obmedzené informácie, nemožno v tejto oblasti vyvodiť spoľahlivé závery. Na administratívnu záťaž sa však nestážovali žiadne zúčastnené strany.

Náklady na environmentálnu škodu môžu zodpovední prevádzkovatelia znížiť pomocou nástrojov finančného zabezpečenia (nástroje finančného zabezpečenia zahŕňajú poistenie a alternatívne nástroje, napríklad bankové záruky, dlhopisy alebo fondy). Väčšina trhov poskytuje dostatočné pokrytie všetkých rizík vyplývajúcich zo smernice o environmentálnej zodpovednosti, no dopyt je nízky vzhľadom na nedostatočný počet prípadov v mnohých členských štátoch, nedostatočné objasnenie niektorých koncepcií¹⁴ smernice o environmentálnej zodpovednosti a tiež z dôvodu poistných trhov, ktoré sa vyvíjajú pomalšie¹⁵. V nedávno zverejnenej správe sa konštatuje, že európske spoločnosti vo zvýšenej miere nakupujú poistenie zodpovednosti za environmentálnu škodu (od roku 2006 priemerný ročný nárast 13,6 % , najmä vo vysokorizikových odvetviach).¹⁶ Hoci sa v oblasti finančného zabezpečenia podarilo dosiahnuť pokrok, problémy naďalej pretrvávajú pri uplatňovaní smernice na rozsiahle nehody a na prípady platobnej neschopnosti zodpovedných hospodárskych subjektov.

Na základe dostupných informácií nemožno vykonať zmysuplné celkové posúdenie efektívnosti danej smernice. Treba vykonať viac práce vrátane zberu dodatočných údajov, aby bolo možné odstrániť nedostatky tohto hodnotenia.

3.4. Súlad

Pri hodnotení sa zistilo, že smernica je vo všeobecnosti v súlade s ostatnými časťami environmentálneho práva EÚ a s príslušnými medzinárodnými dohovormi uvedenými v jej

¹³ Výpočet na základe 137 prípadov, ktoré predstavujú o niečo viac ako 10 % všetkých prípadov podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti oznámených členskými štátmi, pričom sa nezohľadnili tri najväčšie straty (*Kolontár* v Maďarsku, *Moerdijk* v Holandsku a grécky prípad *Assopos*), pretože sa považovali za atypické hodnoty.

¹⁴ Najmä pokiaľ ide o „prahovú hodnotu závažnosti“.

¹⁵ Napríklad pobaltské štáty a menšie ostrovné členské štáty.

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD (Nárast trhu s poistením zodpovednosti za environmentálnu škodu po prijatí smernice o environmentálnej zodpovednosti)*, in: Commercial Risk Europe, 27. novembra 2015.

prílohách IV a V. Smernica je uspokojivo začlenená do *acquis* Únie, pričom dopĺňa ostatné environmentálne právne predpisy¹⁷, predovšetkým smernicu o posudzovaní vplyvov na životné prostredie¹⁸, smernicu o priemyselných emisiách¹⁹ a právne predpisy o odpade. Podrobnejšie hodnotenie niektorých špecifických otázok je uvedené v oddiele 4, kde sú uvedené aj oblasti, na ktorých je potrebné ďalej pracovať, a tiež v pripojenom pracovnom dokumente útvarov Komisie.

3.5. Pridaná hodnota EÚ

Z posúdenia opäť vyplynula určitá pridaná hodnota EÚ, pokiaľ ide o stanovenie minimálnej úrovne ochrany životného prostredia, najmä v cezhraničných situáciách (napr. znečistenie cezhraničných vôd). Cieľom smernice je aj lepšie zabezpečiť rovnaké podmienky na vnútornom trhu, no primárny cieľ, t. j. harmonizáciu v rámci EÚ, sa ešte nepodarilo dosiahnuť. Pomocou smernice sa síce podarilo doceliť rozsiahlejšie používanie preventívnych opatrení, napríklad zvýšením dostupnosti environmentálneho poistného krytia na trhu (pozri bod 3.3), no uvedené nedostatky v praxi neumožňujú dosiahnuť vyššiu pridanú hodnotu EÚ.

4. Špecifické otázky na preskúmanie

V súlade s článkom 18 ods. 3 smernice o environmentálnej zodpovednosti táto správa zahŕňa aj preskúmanie štyroch špecifických oblastí uplatňovaných podľa smernice.

4.1. Vyňatie niektorých medzinárodných dohovorov (prílohy IV a V) z pôsobnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti

Niektoré dohovory Medzinárodnej námornej organizácie (IMO) a súvisiace dohovory²⁰ sú vyňaté z pôsobnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti. Tieto dohovory sa celosvetovo uplatňujú na vlastníkov plavidiel, ktorých lode sú registrované v štáte, ktorý je zmluvnou stranou dohovorov. V dohovoroch sa stanovuje striktná zodpovednosť vlastníkov plavidiel, povinné finančné zabezpečenie²¹ a v prípade špecifických typov škody osobitné fondy na kompenzáciu všetkých pohľadávok presahujúcich zodpovednosť vlastníkov plavidiel. V prípade znečistenia ropnými látkami z tankerov je zavedený trojstupňový systém na poskytnutie kompenzácie obetiam nehôd znečistenia ropnými látkami. Podľa týchto medzinárodných dohovorov sa zmluvným stranám zakazuje zavádzanie dodatočných kompenzačných nárokov.

V smernici o environmentálnej zodpovednosti a v týchto medzinárodných dohovoroch sa uplatňujú rozdielne normy nápravy, čo sa preukázalo aj v štúdiu o účinnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti, ktorá bola vypracovaná pre Komisiu²². Tento rozdiel by mohol byť významný v závislosti od konkrétneho prípadu. Medzinárodné fondy na

¹⁷ Nadväznosť smernice o environmentálnej zodpovednosti na smernicu o biotopoch je zhrnutá v bode 4.3.

¹⁸ 2011/92/EÚ (Ú. v. EÚ L 26, 28.1.2012, s. 1).

¹⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 10.

²⁰ T. j. dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti, dohovor o zriadení fondu z roku 1992, dohovor o ropných látkach zo zásobníkov, dohovor o preprave nebezpečných a škodlivých látok po mori (Dohovor o HNS) a dohovor o nebezpečnom tovare.

²¹ Súčasťou práva EÚ sa stalo prostredníctvom smernice 2009/20/ES o poistení vlastníkov lodí, ktoré sa vzťahuje na námorné pohľadávky, Ú. v. EÚ L 131, 28.5.2009, s. 128.

²² Pozri poznámku pod čiarou č. 5.

kompenzáciu škôd vzniknutých v dôsledku znečistenia ropnými látkami (fondy IOPC) a Medzinárodná skupina klubov P&I (kluby na ochranu a náhradu škody) takisto predložili správy o nákladoch na preventívne opatrenia a environmentálne škody vzniknuté v dôsledku znečistenia ropnými látkami z tankerov od roku 2002, pričom tieto správy neobsahujú dôkazy o nedostatočnej kompenzácii environmentálnych škôd.

Na základe týchto informácií Komisia zváži bližšie preskúmanie toho, či sa rozdielnymi normami nápravy možno zaoberať prostredníctvom nelegislatívnych prostriedkov, najmä prácou na dosiahnutí spoločného chápania pojmov, napríklad pomocou výkladu v Príručke k pohľadávkam v rámci fondov IOPC a/alebo v rámci fór zložených zo zmluvných strán dohovorov.

Komisia sa nestretla s novými okolnosťami, ktoré by spochybnil vyňatie jadrových škôd.

4.2. Uplatňovanie na geneticky modifikované organizmy

Počas obdobia vykazovania sa v EÚ nevyskytli žiadne prípady environmentálnych škôd spôsobených geneticky modifikovanými organizmami²³. *Acquis* je v plnej miere v súlade s požiadavkami Doplnkového protokolu z Nagoje a Kuala Lumpur o zodpovednosti a náhrade škôd ku Kartagenskému protokolu o biologickej bezpečnosti z októbra 2010, a tak na uzavretie tohto protokolu nebolo na úrovni EÚ potrebné prijať žiadne ďalšie opatrenia.

4.3. Uplatňovanie vo vzťahu k chráneným druhom a prirodzeným biotopom

V správe o škode na biodiverzite²⁴ sa skúmali možnosti, ako lepšie zabezpečiť rovnaké podmienky rozšírením pôsobnosti smernice o environmentálnej zodpovednosti tak, aby sa vzťahovala na všetky „chránené druhy a prirodzené biotopy“ v členských štátoch. Dôvodom je skutočnosť, že polovica členských štátov uplatňuje tento širší rozsah pôsobnosti²⁵ a druhá polovica obmedzuje svoje uplatňovanie na rozsah pôsobnosti vymedzený v smernici o biotopoch. Ak by sa však rozsah uplatňovania smernice o environmentálnej zodpovednosti rozšíril tak, aby sa vzťahovala aj na výlučne vnútroštátne chránené prirodzené biotopy a druhy, znamenalo by to právne ťažkosti (vzhľadom na vnútroštátnu právomoc) a nemuselo by to vylepšiť harmonizáciu, pretože vnútroštátne rozsahy pôsobnosti môžu byť takisto veľmi rozdielne.

Výsledkom štúdie boli tieto zistenia:

- v oboch smerniciach treba väčšiu pozornosť venovať vymedzeniu pojmov „závažná škoda“ a „priaznivý stav ochrany“ vzhľadom na možný rozdielny význam a/alebo rozdielne použitie prahovej hodnoty pre závažnú škodu v smernici o environmentálnej zodpovednosti a v článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch,
- je potrebné lepšie objasniť prahovú hodnotu „závažnej škody“ a jednotnejšie ju uplatňovať. Na túto skutočnosť poukázalo aj niekoľko príslušných orgánov a tiež predstavitelia odvetvia poisťovníctva,
- geografické vymedzenie „priaznivého stavu ochrany“ v smernici o environmentálnej zodpovednosti (územie EÚ, vnútroštátne územie, prirodzený rozsah) sa ukázalo ako

²³ Body 10 a 11 prílohy III k smernici o environmentálnej zodpovednosti.

²⁴ Pozri poznámku pod čiarou č. 5.

²⁵ Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Grécko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Poľsko, Portugalsko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo (Anglicko, Wales, Severné Írsko), Španielsko, Švédsko.

problematické. Preto treba objasniť, že na zabezpečenie správneho a účinného vykonávania sa vyžaduje prístup vzťahujúci sa na danú oblasť,

- často sa neprijmú opatrenia, ktoré majú zabrániť tomu, aby sa škoda stala závažnou, keďže sa vychádza z nesprávneho predpokladu, že preventívnu činnosť možno vykonať len v prípade, ak je známe, že škoda bude závažná.

Komisia v súčasnosti analyzuje politickú možnosť vyvinúť možnú iniciatívu tzv. „bez čistej straty“²⁶, ktorá by sa tiež mohla zaoberať týmito otázkami. Táto štúdia sa dokončuje a Komisia ju zohľadní pri rozhodovaní o tom, či sa zaoberať uvedenými hľadiskami, prípadne akým spôsobom.

4.4. Možné zahrnutie iných nástrojov do príloh III, IV a V²⁷

Komisia preskúmala potenciálne dokumenty, ktoré by bolo možné zahrnúť do príloh. Hodnotenie však nepreukázalo, že by bolo potrebné rozširovať prílohu III (pozri bod 3.2), IV alebo V²⁸.

5. Závery

Vykonávanie smernice o environmentálnej zodpovednosti v obmedzenej miere pomohlo zlepšiť prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd v porovnaní so situáciou pred transpozíciou tejto smernice. Smernica predovšetkým posilnila zásadu „znečisťovateľ platí“ (nevznikli teda významné náklady z verejných zdrojov), pričom striktná zodpovednosť za environmentálnu škodu sa začala vykonávať v celej EÚ a zvýšili sa štandardy nápravy pri obnove poškodených prírodných zdrojov, najmä pri škodách na biodiverzite. Miera rozmanitosti medzi právnymi predpismi jednotlivých členských štátov však môže byť dôvodom na určité obavy, hoci Komisii bolo oznámených len málo problémov. Hodnotenie zároveň pomohlo odhaliť hlavné nedostatky.

Pokiaľ ide o hodnotenie, jedným z hlavných problémov je nedostatok údajov o prípadoch podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti a porovnateľných prípadoch, ktoré sa riešia podľa vnútroštátnych právnych predpisov. Medzi ďalšie problematické oblasti možno zaradiť nedostatočnú informovanosť zúčastnených strán o smernici o environmentálnej zodpovednosti, nedostatočné zdroje a nedostatok odborných znalostí na vykonávanie tejto smernice, neistotu a nejasnosti v kľúčových pojmoch a definíciách (napríklad prahová hodnota „závažnosti“), nedostatočné využívanie doplnkových a kompenzačných náprav a nedostatočné údaje o environmentálnej škode, prípadoch nápravy a nákladoch. Pomocou niektorých z uvedených aspektov smernice a jej kontextu síce možno vysvetliť veľké odchýlky v počte oznámených prípadov a v ich obsahu, no hlavná príčina významných odlišností spočíva v rozdielom používaní „prahovej hodnoty závažnosti“ spoločne s vnútroštátnymi rámcami, ktoré existovali už pred prijatím smernice. Medzi ďalšie faktory, ktoré prispeli k premenlivému účinku smernice, patrí: premenlivé využívanie registrov prípadov podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti, rozdielne úrovne účasti verejnosti, rozdielne uplatňovanie druhotného záväzku príslušných orgánov konať v prípade,

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm.

²⁷ „Správa ... musí obsahovať preskúmanie: d) nástrojov, ktoré by sa mohli zahrnúť do príloh III, IV a V.“ (článok 18 ods. 3 písm. d) smernice o environmentálnej zodpovednosti).

²⁸ Bud' nie je pravdepodobné, že tieto medzinárodné nástroje vôbec niekedy nadobudnú platnosť, alebo sú doplnkové k smernici o environmentálnej zodpovednosti (podrobnejšie informácie pozri v bode 6.4 pracovného dokumentu útvarov Komisie).

ak zodpovední prevádzkovatelia nekonajú alebo neexistujú, a premenlivé úrovne informovanosti zúčastnených strán.

Ak sa pozrieme na pozitívnu stránku, vykonávanie smernice sa aj naďalej zlepšuje. Priemyselné subjekty a aj ostatné zúčastnené strany, ktoré sa podieľali na hodnotení, sú vo veľkej miere spokojné so súčasným právnym rámcom. Spolu s odborníkmi z členských štátov dôrazne presadzovali kontinuitu, predvídateľnosť a legislatívnu stabilitu vo vzťahu k environmentálnej zodpovednosti. Smernica podnecuje aj preventívnu činnosť a prístupy predbežnej opatrnosti, a tak ochraňuje pred vysokými nákladmi na nápravu, ktoré sú často vyššie ako náklady na preventívne opatrenia. Je však ťažké vyčíslieť prínosy získané vďaka prevencii, a to najmä preto, že nie sú k dispozícii úplné informácie o všetkých preventívnych činnostiach a ostatných preventívnych opatreniach prijatých podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti.

Vo všetkých budúcich hodnoteniach by sa smernica o environmentálnej zodpovednosti mala posudzovať spolu s vnútroštátnym právnymi predpismi, ktoré existovali už predtým, s cieľom určiť, do akej miery sa podarilo vytvoriť rovnaké podmienky. Rovnaké podmienky možno ešte lepšie vytvoriť tak, že sa objasní niekoľko kľúčových pojmov (najmä pojem „závažná škoda“). V tomto smere Komisia identifikovala podporné činnosti na úrovni EÚ, ktoré spolu s viacerými odporúčaniami pre členské štáty vytvoria primeranú odpoveď s cieľom dosiahnuť, aby táto smernica bola ešte „vhodnejšia na daný účel“, než sa ukázalo pri tomto hodnotení.

6. Odporúčania a ďalšie kroky

Kľúčovou prioritou Komisie v ďalších rokoch bude podporovať zosúladenie vnútroštátnych riešení a postupov v rámci stanovenom smernicou a nájsť spôsob, ako toto zosúladenie možno uplatniť účinne a jednotne v širšom rámci právnej zodpovednosti. Treba vyvinúť úsilie aj na zlepšenie dôkazovej základne, pokiaľ ide o skutočné vplyvy smernice o environmentálnej zodpovednosti na životné prostredie a na príslušné zúčastnené strany. Toto úsilie si bude vyžadovať vylepšenie zberu údajov o prípadoch podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti v tých členských štátoch, ktoré ešte nezriadili registre. Užitočné výsledky by mohli priniesť aj zosúladené vnútroštátne riešenia (takých otázok ako modely nápravy, analýza rizika, výpočet poistného atď.), keďže dostupné databázy možno využiť na zvýšenie miery finančného zabezpečenia (ponuka cielenejších produktov), rozšírenie podnikových systémov riadenia rizík a zlepšenie znalostí všetkých odborníkov z praxe a zúčastnených strán vrátane orgánov zodpovedných za zmierňovanie škôd.

Treba získať viac informácií na určenie presných dôvodov a dosahov rozdielnych riešení v jednotlivých členských štátoch. Čo je dôležitejšie, mohli by sa podniknúť kroky na zvýšenie administratívnych kapacít a posilnenie podporných vykonávacích nástrojov. Vytvorením účinného regulačného monitorovania, ako sa stanovuje v usmerneniach pre lepšiu právnu reguláciu (SWD(2015)110), by sa malo zabezpečiť rozsiahlejšie a jednoznačnejšie hodnotenie tejto smernice v budúcnosti²⁹. Preto bude potrebné rokovať so všetkými príslušnými zúčastnenými stranami a členskými štátmi o tom, ako možno zlepšiť túto dôkazovú základňu.

²⁹ Podľa oznámenia Komisie Lepšia právna regulácia v záujme lepších výsledkov – program EÚ [COM(2015) 215] by sa malo uskutočniť každých 5 až 7 rokov.

Útvary Komisie preto zúčastneným stranám a odborníkom z členských štátov navrhnu viacročný pracovný program s cieľom zlepšiť dôkazovú základňu a pomôcť zosúladiť vnútroštátne riešenia. Komisia bude aj naďalej poskytovať opatrenia administratívnej podpory, napríklad:

a) usmernenie alebo oznamy s výkladom kľúčových otázok („závažnosť“);

b) programy odbornej prípravy a

c) asistenčná služba pre odborníkov z praxe (príslušné orgány, prevádzkovatelia, likvidátori poistných udalostí, poskytovatelia finančného zabezpečenia, dotknutí jednotlivci, MVO atď.), ktorá poskytuje informácie, pomoc a podporu pri hodnotení rizík a škôd.

Na doplnenie tohto úsilia Komisia odporúča, aby sa všetky členské štáty podujali na vykonanie týchto krokov:

- podporovať svoje realizačné úsilie pomocou proaktívnych iniciatív (napríklad usmerňovacie dokumenty, odborná príprava, elektronické nástroje na analýzu rizík, určenie základného stavu, modely finančného zabezpečenia atď.), čo už niektoré členské štáty urobili,
- vymieňať si administratívne skúsenosti a najlepšie postupy a navzájom sa podporovať v úsilí o budovanie kapacít,
- prehodnotiť svoj výklad kľúčových ustanovení smernice, najmä pokiaľ ide o „závažnosť“,
- zaznamenávať údaje o prípadoch podľa smernice o environmentálnej zodpovednosti a zverejniť príslušné registre, ak to ešte neurobili,
- systematicky zhromažďovať potrebné údaje, ktoré môžu doložiť, že uplatňovanie smernice v príslušnej krajine je účinné, efektívne a v súlade s celkovou situáciou v EÚ.

Všetky tieto úkony pomôžu pripraviť sa na ďalšie hodnotenie smernice. Komisia sa domnieva, že tieto kroky predstavujú primeraný prístup na zlepšenie plánovaných pozitívnych vplyvov smernice o environmentálnej zodpovednosti a pomôžu zhromaždiť informácie, ktoré sa budú dať využiť pri ďalšom hodnotení na lepšie preukázanie rozsahu pridanej hodnoty EÚ, efektívnosti a účinnosti smernice.