



**Správa o vykonávaní smernice EP a Rady 2004/35/ES
o environmentálnej zodpovednosti
pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd**

Slovenská republika



Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

Bratislava, apríl 2013

1. Legislatívny rámec

V roku 2007 Slovenská republika transponovala do národnej legislatívy smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd prostredníctvom zákona č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon ustanovuje pre prevádzkovateľov povinnosť predchádzať vzniku environmentálnej škody a zabezpečiť nápravu environmentálnej škody na životnom prostredí. Zavádza tzv. objektívnu zodpovednosť, čo znamená, že v prípade vzniku environmentálnej škody alebo jej hrozby, nie je podmienkou protiprávne konanie prevádzkovateľa, ale príčinná súvislosť medzi činnosťou prevádzkovateľa a vznikom environmentálnej škody.

Zákon je novým nástrojom environmentálnej zodpovednosti prevádzkovateľov na realizovanie prevencie aktívnym prístupom na minimalizáciu environmentálnych rizík a ich dopadov.

Zákon upravuje práva a povinnosti prevádzkovateľov pri prevencii a náprave environmentálnych škôd, vrátane znášania nákladov s tým spojených, úlohy orgánov štátnej správy a zodpovednosť za porušenie povinností podľa zákona.

Ústredným orgánom štátnej správy na úseku prevencie a nápravy environmentálnych škôd je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (MŽP SR), ktoré okrem iného vykonáva štátny dozor, prevádzkuje informačný systém, vymáha náhradu nákladov v súvislosti s preventívnymi opatreniami a nápravnými opatreniami, ktoré vznikli štátu, koná v prípadoch presahujúcich hranice štátov, zabezpečuje koordináciu úloh s ústrednými orgánmi štátnej správy a medzinárodnú spoluprácu a podáva správy Európskej komisii.

Štátnu správu v oblasti prevencie a nápravy environmentálnych škôd ďalej vykonávajú obvodné úrady životného prostredia v sídle kraja, obvodné úrady životného prostredia a Slovenská inšpekcia životného prostredia.

Zákon ustanovuje v § 13 povinné finančné krytie zodpovednosti za environmentálnu škodu, ktoré nadobudlo účinnosť 1. júla 2012.

Prevádzkovateľ pracovnej činnosti uvedenej v § 1 ods. 2 je povinný zabezpečiť finančné krytie svojej zodpovednosti za environmentálnu škodu vrátane predpokladaných nákladov na nápravnú činnosť a nápravné opatrenia na odstránenie environmentálnej škody, ktorá môže byť spôsobená jeho pracovnou činnosťou, a to nepretržite po celý čas prevádzkovania pracovnej činnosti (§ 13 ods. 1).

Výška finančného krytia musí zodpovedať výške predpokladaných nákladov na nápravnú činnosť vrátane analýzy rizika a nákladov na nápravné opatrenia na odstránenie environmentálnej škody (§ 13 ods. 2).

Prevádzkovateľ je povinný najneskôr do 100 dní od povolenia pracovnej činnosti preukázať príslušnému orgánu spôsob finančného krytia svojej zodpovednosti za environmentálnu škodu vrátane predpokladaných nákladov na nápravnú činnosť a nápravné opatrenia na odstránenie environmentálnej škody a bezodkladne ho písomne informovať o všetkých jeho zmenách (§ 13 ods. 3).

Novelou zákona č. 359/2007 Z. z. na začiatku roka 2013 boli vyšpecifikované vyhovujúce spôsoby finančného krytia zodpovednosti za environmentálnu škodu a bola doplnená povinnosť preukazovania finančného krytia pre prevádzkovateľov už povolených pracovných činností (§ 13 ods. 4).

V zmysle § 18 ods.1 písm. b) obvodný úrad životného prostredia prijíma a eviduje kópie zmlúv o zabezpečení povinného finančného krytia zodpovednosti (zmluvy poistenia, bankovej záruky, o zriadení účtu a finančnom objeme viazanom výlučne na účely nápravy podľa tohto zákona), s výnimkou prípadov uvedených v § 19 písm. b).

Slovenská inšpekcia životného prostredia podľa § 19 písm. b), od prevádzkovateľov spadajúcich pod režim integrovaného povoľovania prijíma a eviduje kópie zmlúv o zabezpečení povinného finančného krytia zodpovednosti (zmluvy o poistení zodpovednosti za

environmentálne škody, zmluvy o bankovej záruke, zmluvy o zriadení účtu účelovo viazanom na účely nápravy podľa tohto zákona, prípadne ich kombinácie).

Štátnym dozorom v zmysle § 21 sa

- zisťuje plnenie zákonných povinností prevádzkovateľa, resp. povinností stanovených rozhodnutiami štátnej správy (§21 ods.1). Kontrolná činnosť orgánu štátneho dozoru je zameraná na zákonné povinnosti prevádzkovateľa na úseku prevencie a nápravy environmentálnych škôd.

Pri výkone štátneho dozoru sa postupuje podľa základných pravidiel kontrolnej činnosti v štátnej správe, ak nie je ustanovené inak (§21 ods.2).

Pri porušení povinnosti prevádzkovateľa je orgán štátneho dozoru oprávnený písomne nariadiť (§ 21 ods.3) :

- a) zachovanie pôvodného stavu až do objasnenia vecí alebo zdokumentovania stavu v čase kontroly
- b) vykonanie opatrení na odstránenie nedostatkov, vrátane zákazu alebo obmedzenia vykonávania činnosti, ktorá je v rozpore so zákonom a rozhodnutiami vydanými na základe tohto zákona, ihneď alebo v určenej lehote, odvolanie prevádzkovateľa proti rozhodnutiu o nariadení opatrení nemá odkladný účinok.

Štátny dozor je oprávnený (§ 21 ods.4):

- a) vykonávať potrebné zisťovania
- b) odobrať vzorky
- c) používať technické prostriedky na zdokumentovanie udalosti a stavu

2. Podávanie správ členských štátov o vykonávaní smernice 2004/35/ES

Podávanie správ členských štátov Európskej komisii o vykonávaní smernice 2004/35/ES je zakotvené v čl. 18 ods. 1 v spojení s prílohou VI smernice. Cieľom správy je poskytnúť Európskej komisii informácie o prípadoch a skúsenostiach získaných pri uplatňovaní smernice na úrovni členského štátu.

Správa podľa prílohy VI smernice má obsahovať zoznam konkrétnych prípadov environmentálnych škôd, ktoré sa udiali od účinnosti smernice a zákona s nasledovnými údajmi o každom konkrétnom prípade:

1. typ environmentálnej škody, dátum vzniku a/alebo zistenia škody a dátum, kedy sa začalo konanie podľa tejto smernice,
2. klasifikačný kód činnosti zodpovednej právnickej osoby (NACE),
3. informácie či zodpovedné strany alebo spôsobilé subjekty využili súdne preskúmanie,
4. výsledok procesu nápravy,
5. dátum skončenia konania.

Členské štáty môžu vo svojich správach uviesť akékoľvek ďalšie informácie, ktoré považujú za užitočné na umožnenie správneho posúdenia pôsobenia tejto smernice, napríklad:

1. Náklady vynaložené na nápravné a preventívne opatrenia, ako sú definované v tejto smernici:
 - zaplatené priamo zodpovednými stranami, ak sú tieto informácie k dispozícii;
 - získané dodatočne od zodpovedných strán;
 - nezískané dodatočne od zodpovedných strán (Mali by sa uviesť dôvody, prečo neboli získané späť.).
2. Výsledky opatrení na podporu a realizáciu nástrojov finančného zabezpečenia použitých v súlade s touto smernicou.
3. Posúdenie dodatočných administratívnych nákladov, ktoré každý rok vzniknú verejnej správe pri zriaďovaní a prevádzke administratívnych štruktúr potrebných na vykonávanie a vymáhanie uplatňovania tejto smernice.

3.1. Povinná časť správy

V Slovenskej republike od roku 2007 prípad environmentálnej škody, ani jej bezprostrednej hrozby nebol zaznamenaný. Slovenská republika vzhľadom na uvedenú skutočnosť nepodáva v danej veci konkrétne údaje a tieto časti správy nevyplňa.

3.2. Nepovinná časť správy

V roku 2007, keď vstúpil zákon č. 359/2007 Z. z. do platnosti, znalosť a skúsenosti v danej problematike boli v Slovenskej republike u zainteresovaných skupín na nízkej úrovni (štátna správa, priemysel, poradenské spoločnosti, finančný a poisťovací sektor). Už pri príprave zákona sa ukázalo, ako veľmi úzko súvisí s inými osobitnými predpismi a bude potrebné nájsť mechanizmus, ako ich prepojiť. Európska komisia vo svojej správe z roku 2010 (Správa Komisii 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, KOM (2010) 581) uvádzala ako jeden z problémov pri implementácii smernice o environmentálnej zodpovednosti málo rozvinuté povedomie.

MŽP SR v spolupráci so Slovenskou agentúrou životného prostredia (SAŽP) zabezpečilo zvýšenie informovanosti zainteresovaných skupín prostredníctvom školení, konferencií, dokumentov, usmernení, informačných listov, brožúr a webovej stránky s cieľom dostať uvedenú problematiku do povedomia.

Implementácia smernice a zákona do praxe v Slovenskej republike vyžadovala tvorbu dokumentov (metodik, manuálov, formulárov), ako napr.:

- „Príručka pre prevádzkovateľa“ o zákone a postupoch pri prevencii a náprave environmentálnych škôd v zmysle zákona (manuál, r. 2008), ktorá obsahuje právne aspekty environmentálnej zodpovednosti prevádzkovateľov, postupy zisťovania základného stavu,

postup konania pri vzniku environmentálnej škody, postupy pri tvorbe preventívnych opatrení a nápravných opatrení, možnosti finančného krytia environmentálnej zodpovednosti. Prílohy tvoria vzory žiadostí a formulárov.

- Brožúra „Prevencia a náprava environmentálnych škôd“ pre verejnosť a prevádzkovateľov.

Pre zvýšenie informovanosti zainteresovaných orgánov a prevádzkovateľov, boli vytvorené informačné listy a predbežná databáza prevádzkovateľov spadajúcich pod účinnosť zákona č. 359/2007 Z. z..

SAŽP, Centrum hodnotenia environmentálnej kvality regiónov, vypracovala metodiku „Diferenciácia územia Slovenskej republiky podľa potenciálneho rizika závažnosti environmentálnej škody“. Poskytuje prevádzkovateľom orientáciu pri prvotnom zisťovaní základného stavu prírodných zdrojov a základné grafické informácie o územnom rozmiestnení prírodných zdrojov s najvyššou kvalitou na území Slovenskej republiky.

Pre hodnotenie kontaminovaných miest bol vypracovaný MŽP SR, sekciou geológie a prírodných zdrojov spolu s SAŽP „Metodický pokyn č. 1/2012-7 na vypracovanie analýzy rizika znečisteného územia“ určený pre zodpovedných riešiteľov, predmetom ktorého je hodnotenie rizika znečisteného horninového prostredia, znečistenej pôdy a pôdneho vzduchu a znečistenej podzemnej vody.

Publikovaný bol „Atlas sanačných metód environmentálnych záťaží“, autori: Frankovská, J., Slatinka, I., Kordík, J., Bratislava 2010. Materiál obsahuje prehľad sanačných metód, vhodnosť ich využitia a predbežné náklady sanácií.

Na úrovni MŽP SR bola založená pracovná skupina s cieľom zlepšiť komunikáciu a spoluprácu rezortných a medzirezortných orgánov, odborných organizácií a asociácií, v ktorej zastúpenie majú pracovníci rôznych sekcií MŽP SR (sekcia ochrany vôd, ochrany prírody a krajiny, hodnotenia a riadenia environmentálnych rizík), Slovenskej inšpekcie životného prostredia, SAŽP, Štátnej ochrany prírody a krajiny SR, Slovenskej asociácie poisťovní.

Štátna správa bola vyškolená v rokoch 2007, 2010, 2012 na seminároch zameraných na problematiku smernice 2004/35/ES a zákona č. 359/2007 Z. z. a na súvislosť NATURA 2000 s environmentálnymi škodami.

Raz ročne bola problematika environmentálnych škôd prezentovaná rôznym záujmovým skupinám z oblasti priemyslu, environmentálneho poradenstva, odbornej verejnosti prostredníctvom konferencií a workshopov.

V súvislosti so zavedením povinného finančného zabezpečenia v roku 2012 bolo vypracované „Usmernenie na stanovenie jednotného postupu pri uplatňovaní niektorých ustanovení zákona č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov“, zároveň boli poskytnuté školenia a konzultácie pre kompetentné orgány, prevádzkovateľov, poradenské spoločnosti, advokátske kancelárie a poisťovne.

Osobitné semináre určené pre prevádzkovateľov a poisťovateľov a štátnu správu zamerané na oblasť finančného krytia boli organizované v roku 2012 v čase pred účinnosťou povinného finančného zabezpečenia.

V súlade s § 20 zákona č. 359/2007 Z. z. bol vybudovaný **Informačný systém prevencie a nápravy environmentálnych škôd** (<http://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/vybrane-environmentalne-problemy/environmentalne-skody/informacny-system-es>).

Zriadením a prevádzkovaním informačného systému bola poverená SAŽP. Prvotné informácie o téme „environmentálne škody“ boli sprístupnené verejnosti v 1. etape budovania informačného systému už v roku 2007. Ako statická webová stránka obsahovala všeobecné informácie, súvisiacu legislatívu, potrebné formuláre a podporné dokumenty.

Cieľom informačného systému je zhromažďovanie údajov a poskytovanie informácií na úseku prevencie a nápravy environmentálnych škôd, ich priebežné a efektívne sprístupňovanie užívateľom a vytváranie podmienok pre plnenie informačných povinností Slovenskej republiky na národnej úrovni a na úrovni Európskeho spoločenstva.

Informačný systém bol vytvorený na sprístupňovanie informácií :

- a) o environmentálnej škode alebo jej bezprostrednej hrozbe, o type, mieste a dátume jej vzniku a rozsahu,
- b) o prevádzkovateľovi zodpovednom za environmentálnu škodu a jej bezprostrednú hrozbu
- c) o prijatých a vykonaných preventívnych alebo nápravných opatreniach,
- d) o nákladoch vynaložených na preventívne a nápravné opatrenia,
- e) o súdnych konaniach a ich výsledkoch a o zainteresovaných, ktorí konanie využili,
- f) o stave životného prostredia a odkazy na miesta, kde možno získať potrebné údaje na zistenie základného stavu.

Vytvorené boli štyri registre a miesta zisťovania základného stavu prírodných zdrojov:

1. v registri oznámení obsahujúcom údaje o oznámeniach, podnetoch a skutočnostiach o vzniku posudzovanej environmentálnej škody spolu s relevantnými dôkazmi,
2. v registri environmentálnych škôd, obsahujúcom údaje o vzniknutej environmentálnej škode na chránených druhoch a biotopoch európskeho významu, na vode a na pôde, o bezprostrednej hrozbe environmentálnej škody, ktorou pri nečinnosti, môže byť spôsobená environmentálna škoda,
3. v registri prevádzkovateľov, obsahujúcom základné informácie o prevádzkovateľoch, ak ich pracovnou činnosťou došlo ku vzniku environmentálnej škody alebo k bezprostrednej hrozbe vzniku environmentálnej škody
4. v registri súdnych konaní, obsahujúcom údaje o zainteresovaných subjektoch, ktoré využili súdne konanie a výsledok týchto súdnych konaní.

Užívateľmi informačného systému sú pracovníci ústredných orgánov štátnej správy, pracovníci povolujúcich orgánov (obvodné úrady životného prostredia, Slovenská inšpekcia životného prostredia), dotknuté orgány štátnej správy (pozemkové úrady, lesné úrady, regionálne úrady verejného zdravotníctva), prevádzkovatelia, poisťovne, odborná a laická verejnosť.

Finančné krytie zodpovednosti za environmentálnu škodu - skúsenosti s implementáciou.

Smernica 2004/35/ES ako aj zákon č. 359/2007 Z. z. zavádzajú podľa princípu „znečisťovateľ platí“ pre prevádzkovateľov povinnosť realizovať z vlastných finančných zdrojov prevenciu environmentálnej škody, vrátane jej bezprostrednej hrozby a nápravu environmentálnej škody.

Slovenská republika zvolila zavedenie povinného rámca pre finančné zabezpečenie prevádzkovateľov s odkladom o 5 rokov od účinnosti samotného zákona. Prevádzkovatelia pracovných činností uvedených v § 1 ods. 2 sú povinní zabezpečiť finančné krytie zodpovednosti za environmentálnu škodu od 1. júla 2012.

Prevádzkovatelia použili na svoje finančné zabezpečenie rôzne formy finančného krytia, ako napr. poistenie, bankovú záruku alebo účelovo viazaný účet (vinkuláciu). Bankové domy mali v ponuke produkty bankovej záruky a vinkulácie. Poisťovací sektor (približne osem poisťovní) vytvoril rôzne produkty poistenia zodpovednosti za environmentálnu škodu. Niektoré poisťovne stanovili strop poistného krytia (5 mil. €).

Odhadujeme, že v Slovenskej republike pod zákon č. 359/2007 Z. z. spadá cca 3 500 - 4 000 prevádzkovateľov. Z doteraz zozbieraných údajov vyplýva, že povinnosť finančného krytia si splnilo cca 66 % prevádzkovateľov.

Maximum výšky finančnej zábezpeky sa pohybuje na úrovni 25 mil. €, ďalej boli využité zábezpeky na úrovni od 1 do 5 mil. €. Priemer výšky finančného zabezpečenia prevádzkovateľov v Slovenskej republike sa pohyboval od 50 do 100 tis. €. Minimá boli na úrovni 5 až 10 tis. €.

Prevádzkovatelia veľkých podnikov, u ktorých pripúšťame možnosť spôsobenia environmentálnej škody veľkého rozsahu sú poistení aj podľa legislatívy SEVESO II, takže výška ich finančného krytia zodpovednosti za environmentálnu škodu sa pohybuje vysoko nad priemerom.

Prevádzkovatelia s viacerými prevádzkami (10 a viac) využili častejšie formu poistenia, nasledovala vinkulácia a najmenej prevádzkovatelia využívali formu bankovej záruky.

Pokiaľ ide o malé a stredné podniky a najmä veľmi malé subjekty s rizikovými činnosťami, existujú medzery v implementácii zákona. Tieto subjekty nie sú schopné vykonať environmentálny audit, hodnotenie rizík alebo odhad nákladov na nápravnú činnosť. Mnohí z nich nie sú schopní si zabezpečiť externé poradenstvo z finančných dôvodov, čo sa odrazilo aj na výške ich finančného zabezpečenia. Predpokladáme, že u takýchto prevádzkovateľov výška finančného zabezpečenia bude pravdepodobne nedostatočná. Uvedené skutočnosti tak majú vplyv aj na výšku priemernej finančnej zábezpeky v Slovenskej republike.

V tomto čase sa zatiaľ nedá jednoznačne povedať, či finančné krytie u jednotlivých prevádzkovateľov bude dostatočné, keďže zákonom nebola stanovená výška finančného zabezpečenia (strop) a doteraz nebola zaznamenaná žiadna environmentálna škoda.

V rámci vykonávania inšpekčnej činnosti sa bude preverovať plnenie ustanovení zákona č. 359/2007 Z. z. a na základe vykonaných kontrol sa budú prijímať opatrenia na nápravu.

Uplatňovanie smernice o environmentálnej zodpovednosti v praxi je veľmi náročné, vzhľadom na rozsiahlosť problematiky, ktorú pokrýva a na previazanosť s veľkým množstvom osobitných predpisov na úseku ochrany prírody a krajiny, ochrany vôd a pôdy.

Implementáciu smernice by určite podporilo zavedenie rámcových prahových hodnôt (kritérií) na určenie závažnosti environmentálnej škody na úrovni Európskej únie.