

K ODPOVĚDNOSTI ZA ZTRÁTY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V EVROPE

LENKA RYBÁŘOVÁ

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Cílem tohoto příspěvku je představit a porovnat vybrané právní nástroje, které zaujímají významné postavení v rámci stávajícího systému odpovědnosti za ztráty na životním prostředí - Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Komparací vybraných prvků těchto právních instrumentů je možné zjistit podobnosti a rozdíly, a zároveň zhodnotit vliv dříve přijaté Luganské úmluvy na aktuální komunitární právní úpravu.

Key words in original language:

Ekologicko-právní odpovědnost; odpovědnost za ztráty na životním prostředí; škody na životním prostředí; Luganská úmluva; směrnice o odpovědnosti za životní prostředí (ES).

Abstract:

The principal aim of this article is to present and compare two substantial legal instruments of the liability for environmental losses system in Europe - Convention on Civil Liability for Damages Resulting from Activities Dangerous to the Environment (Lugano Convention) and Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Chosen elements of these legal instruments are compared so that it is possible to learn similarities and differences and at the same time to evaluate influence of (earlier adopted) Lugano Convention to actual legal regulation of European Community.

Key words:

Environmental liability; environmental losses; environmental damages; Lugano Convention; Environmental Liability Directive (EC).

1. ÚVOD

Právní odpovědnost představuje důležitý institut každého právního systému. V oblasti ochrany životního prostředí je tzv. ekologicko-právní odpovědnost předmětem pozornosti a zkoumání již od doby, kdy se ochrana životního prostředí dostala do popředí veřejného zájmu, tzn. zhruba od 70. let 20. století.¹ Ztráty na životním prostředí mohou mít lokální, ale i přeshraniční (mezinárodní) důsledky, nemluvě o důsledcích globálních (typicky škody způsobené emisemi skleníkových plynů). A jsou to zejména (i když samozřejmě nikoliv výlučně) právní nástroje, které mohou napomoci zabránění či zmírnění těchto ztrát, a které

¹ Již v Deklaraci OSN o životním prostředí z roku 1972 (Stockholm) byly státy vyzvány „ke spolupráci při dalším rozvíjení mezinárodního práva v otázkách odpovědnosti a náhrady škody obětem znečišťování a jiných ekologických škod, jež byly způsobeny činnostmi prováděnou v rámci jejich jurisdikce nebo činnostmi prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci“(princip 22).

zároveň disponují potenciálem k tomu, aby došlo k efektivní nápravě (příp. náhradě) či minimálně peněžní kompenzaci ze strany odpovědných osob. Systém odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se nicméně doposud zdaleka neustálil, což platí především pro oblast mezinárodního práva. Na komunitární úrovni však bylo, i díky poměrně intenzivní environmentální politice Evropské unie², dosaženo pokroků významnějších.

Cílem tohoto příspěvku je představit a porovnat vybrané právní nástroje, které zaujímají významné postavení v rámci stávajícího systému odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Jedná se o Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (tzv. Luganská úmluva) a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (dále jen „Směrnice“). Přestože oběma právním předpisům byl věnován ze strany odborníků poměrně značný prostor³, diskuze neutichá z důvodu komplikovanosti, neustálenosti i relativní „mladosti“ problematiky. Luganská úmluva je pramenem mezinárodního práva a Směrnice spadá do oblasti práva komunitárního, oba dokumenty však mají minimálně jedno společné – představují v rámci svého právního prostředí (a zároveň v Evropě) zatím nejvýznamnější přijaté dokumenty odpovědnostního systému za ztráty způsobené na životním prostředí. Komparací vybraných prvků těchto právních instrumentů bude možné zjistit podobnosti a rozdíly, a zároveň zhodnotit vliv dříve přijaté Luganské úmluvy na aktuální komunitární právní úpravu.

2. ABYCHOM SI ROZUMĚLI...(VYSVĚTLENÍ POJMŮ)

Předem je třeba vyjasnit klíčový pojem „ztráty na životním prostředí“, který se bude prolínat celým příspěvkem. Systém právní odpovědnosti v oblasti práva životního prostředí sestává z odpovědnosti deliktní (odpovědnost za trestné činy, správní delikty a přestupky) a z odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Posledně jmenovaná odpovědnost zahrnuje odpovědnost za škodu (soukromoprávního charakteru) a odpovědnost za tzv. ekologickou újmu (veřejnoprávního charakteru). „Ztrátami na životním prostředí“ proto budeme i pro účely tohoto příspěvku rozumět škodu (tj. majetkovou ztrátu na složkách životního prostředí, které jsou věcmi v právním slova smyslu) i ekologickou újmu (jako imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů nebo jiných hodnot životního prostředí).⁴

S pojmem „ekologická újma“ je to však poněkud složitější. Luganská úmluva ani Směrnice tento pojem nezná, obě pracují s pojmem „damage“ (škoda), případně „loss“ (ztráta). Jedná se

² Hlavními politicko-strategickými nástroji ES v oblasti ochrany životního prostředí jsou tzv. akční programy. V současnosti je aktuální již šestý Akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“, který byl (jako první akční program) přijat formou rozhodnutí (Evropského parlamentu a Rady), tedy právně závazným aktem (1600/2002/ES). Podrobněji např. Smolek, M. Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“. In Časopis pro české právo životního prostředí, č. 4, 2002, s. 3 – 14.

³ Viz např. seznam vybrané literatury v závěru příspěvku.

⁴ Jedná se již o ustálenou kategorizaci v rámci českého práva životního prostředí, k systému ekologicko-právní odpovědnosti přehledně viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 71 – 87.

totiž výlučně o pojem českého práva⁵, který se obvykle (nepřesně) překládá jako „environmental damage“. Snahou českého zákonodárce bylo evidentně zřetelně odlišení pojmů „škoda“ a „škoda na životním prostředí“. Uvedme si základní rozlišení těchto pojmů v následující tabulce, jak vyplývá z českého práva:

Tabulka 1: Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

	Škoda (na životním prostředí)	Ekologická újma
Charakter	Soukromoprávní	Veřejnoprávní
Oprávněný subjekt	Vlastník (poškozený)	Stát
Objekt ochrany	Složky životního prostředí, které mohou být předmětem vlastnického práva (např. půda, les)	Všechny složky životního prostředí – vlastnitelné i nevlastnitelné (např. ovzduší, povrchové a podzemní vody, jeskyně)
Povaha ztráty	Materiální, ztrátu lze vyčíslit v penězích	Imateriální (převážně), ztrátu může být obtížné vyčíslit v penězích ⁶
Způsob odčinění ztráty	peněžní náhrada, příp. návrat do původního stavu (závisí na vůli vlastníka)	1. uvedení do původního stavu, 2. náhradní plnění (kompenzace), 3. peněžní náhrada

Je evidentní, že „škoda (na životním prostředí)“ a „ekologická újma“ nejsou zřetelně oddělenými instituty, nýbrž se částečně překrývají, a to v případě ztrát na vlastnitelných složkách životního prostředí a s tím spojených ztrát nebo oslabení produkčních funkcí ekosystémů. Souběh odpovědnosti za škodu a ekologickou újmu tedy nelze vyloučit⁷.

K problematice právní odpovědnosti již bylo popsáno mnoho stran textu, na tomto místě však ještě považují za zajímavé poukázat na jazykové zvláštnosti tohoto pojmu v angličtině.

⁵ Pojmem „ekologická újma“ odlišil již v roce 1988 prof. Valér Fábry ztráty na životním prostředí od škod na hmotném majetku. Viz Fábry, V. Ekologická odpovědnost. In Správní právo, č. 3 a 4, 1988.

⁶ V zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je „ekologická újma“ definována jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“ (§ 10). Tyto funkce se obvykle dělí na *produkční* (např. úrodnost půdy, užitné vlastnosti přírodních zdrojů surovin a energie, hodnota prostorového využití území), jejichž hodnotu lze vyčíslit v penězích, a *mimoprodukční* (estetické, kulturní, ekologické apod.). Viz Petržílek, P., Tylová, E., Vícha, O., Hájek, T. Škody na životním prostředí – řešení, realita, perspektivy. In Časopis pro právo životního prostředí, č. 3, 2002, s. 9.

⁷ Viz § 27 odst. 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Zatímco civilní právo obecně nerozlišuje mezi výrazy „liability“ a „responsibility“⁸, v mezinárodním právu je tomu jinak. Právní angličtina totiž používá výraz „responsibility“ pro odpovědnost států za mezinárodně protiprávní chování (jednání, opomenutí), tj. porušení platného mezinárodního závazku, které se státu přičítá, zatímco výraz „liability“ se váže k odpovědnosti za škodlivé následky nezakázaných činností, mezi které typicky spadají právě ztráty na životním prostředí.⁹ Vzhledem k relativně krátkému (či spíše velmi pozvolnému) vývoji mezinárodní odpovědnosti za přeshraniční ztráty na životním prostředí¹⁰ doposud nedošlo v mezinárodním obecném (obyčejovém) právu k vytvoření pravidel o odpovědnosti států za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem (liability), ta proto mohou být založena zatím toliko prostřednictvím mezinárodních smluv.¹¹

3. LUGANSKÁ ÚMLUVA

Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí¹² byla v roce 1993 přijata Radou Evropy v Luganu.¹³ K Úmluvě je možné přistoupit od 21. června 1993, nicméně doposud ji podepsalo pouze 9 států¹⁴, ratifikována není ani jedním z nich. Ke vstupu v platnost je přítom zapotřebí minimálně tří ratifikací.

3.1 PŮSOBNOST A ZÁSADY

Cílem a účelem Úmluvy je zajistit odpovídající náhradu za škody vznikuvší z činností nebezpečných pro životní prostředí a rovněž zabezpečit preventivní a nápravná opatření (čl.

⁸ Stejný význam má výraz „odpovědnost“, „Haftung“, „responsabilité“ či „responsabilidad“. Hoss k tomu uvádí, že nejvhodnější ekvivalent k pojmu „liability“ je „Gefährdungshaftung“ či „Responsabilité pour risque“. Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 455.

⁹ Viz Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem*. In Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 118.

¹⁰ Byť odpovědnost za přeshraniční škody ve vztahu k životnímu prostředí byla předmětem patrně nejstaršího (dnes již „učebnicového“) mezinárodního sporu – viz případ Trail Smelter z roku 1939.

¹¹ V 60. a 70. letech 20. století došlo k uzavření několika mezinárodních úmluv zaměřených na dvě rizikové oblasti, které se v rámci přeshraničních škod projevují nejvýraznějším způsobem – znečištění moří ropou a jaderné havárie. Z těchto úmluv jmenujme alespoň ty, které vstoupily v platnost: Pařížská úmluva o odpovědnosti třetích osob v oblasti jaderné energie (1960, v platnost 1968), Bruselská dohoda doplňující úmluvu o odpovědnosti třetích osob v oblasti jaderné energie (1963, v platnost 1973), Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963, v platnost 1977), Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (1969, v platnost 1975), Bruselská úmluva týkající se občanskoprávní odpovědnosti v oblasti námořní přepravy jaderného materiálu (1971, v platnost 1975), Úmluva o vytvoření mezinárodního fondu pro kompenzaci škod způsobených ropným znečištěním (1971, v platnost 1978).

¹² Convention on Civil Liability for Damane Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

¹³ Práce na Úmluvě započaly v roce 1987, a to na základě výstupů 15. konference evropských ministrů spravedlnosti v Oslu (17. – 19. 6. 1986). Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 76.

¹⁴ Kypr, Finsko, Řecko, Island, Itálie, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Portugalsko a Nizozemí.

1). Od dříve přijatých mezinárodních úmluv, které se týkají problematiky odpovědnosti v oblasti životního prostředí¹⁵, se Luganská úmluva odlišuje svojí působností, neboť s výjimkou škod vzniklých z přepravy nebezpečných materiálů a z jaderných havárií (čl. 4)¹⁶, stanoví režim odpovědnost pro všechny škody způsobené na životním prostředí z nebezpečných činností. Za „nebezpečnou činnost“ (čl. 2 odst. 1), pokud je vykonávána profesionálně, se považuje: a) výroba, manipulace, skladování, používání nebo vypouštění nebezpečných látek, b) výroba, kultivace, manipulace, skladování, používání atd. nebezpečných geneticky modifikovaných organismů či mikroorganismů (patogenního nebo toxického charakteru), c) provozování typizovaných zařízení (viz příloha II Úmluvy) pro spalování, úpravu, manipulaci nebo recyklaci odpadů a d) provoz místa pro trvalé ukládání odpadu. Za nebezpečné činnosti se považují i činnosti výše uvedené, pokud jsou řízeny orgány veřejné moci.

„Nebezpečnost“ výše uvedených činností se přitom odvíjí od nebezpečnosti látek, se kterými je v těchto zařízeních nakládáno. Úmluva v této souvislosti stanoví tři skupiny nebezpečných látek (čl. 2 odst. 2): 1. látky uvedené v příloze I části B Úmluvy, které jsou vždy považovány za nebezpečné¹⁷, 2. látky s charakteristickými vlastnostmi (např. výbušnost, extrémní hořlavost, toxicita atd.) ve smyslu přílohy I části A Úmluvy a 3. všechny ostatní látky, které představují významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek. Třetí skupina nebezpečných látek, která není uzavřená, odpovídá zásadě předběžné opatrnosti (obezřetnosti).

Úmluva vychází z principu „znečišťovatel platí“ (polluter pays principle), který se projevuje mj. v tom, že úmluva nestanoví ani subsidiární odpovědnost státu za způsobené ztráty na životním prostředí. Veškerá odpovědnost proto leží na znečišťovateli (tzv. soustředěná odpovědnost, channelling liability), kterým je většinou vlastník či provozovatel nebezpečné činnosti (provozu).

3.2 ODPOVĚDNOST

Úmluva zakládá objektivní odpovědnost provozovatele nebezpečné činnosti, tzn. bez zřetele k zavinění. Pokud však provozovatel prokáže některý z důvodů liberace (čl. 8), bude odpovědnosti zproštěn. Liberačními důvody jsou případy, kdy škoda byla způsobena:

- a) válkou, válečným stavem, občanskou válkou, povstáním nebo přírodní katastrofou výjimečného a neodvratitelného charakteru¹⁸,
- b) jednáním třetí osoby s úmyslem způsobit škodu,
- c) respektováním příkazu nebo závazného opatření orgánu veřejné moci,

¹⁵ Viz úmluvy unifikující občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody a za znečištění moří při přepravě ropy.

¹⁶ Výjimka se nicméně netýká potrubní přepravy, ani přepravy v rámci provozního zařízení či na místě nepřístupném veřejnosti, pokud je tato přeprava nedílnou součástí dalších činností.

¹⁷ Tato příloha přitom odkazuje na přílohu I směrnice Rady ze dne 27. června 1967 o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek.

¹⁸ Obvyklý liberační důvod „force majeure“ Luganská úmluva nezná.

d) znečišťováním na úrovni přípustné vzhledem k místním okolnostem nebo

e) nebezpečnou činností prováděnou legálně v zájmu osoby, jež utrpěla škodu.

Zavinění poškozeného může být důvodem pro snížení nebo vyloučení náhrady za takto vzniklou škodu (čl. 9). Odpovědnou osobou za škodu způsobenou nebezpečnou činností bude vždy provozovatel příslušného zařízení, tzn. osoba, která nebezpečnou činnost provozovala v době, kdy došlo k nehodě (čl. 6). Zvláštní ustanovení se v tomto ohledu váže k místům k trvalému ukládání odpadů, kdy za vzniklou škodu odpovídá provozovatel nebezpečné činnosti v době, kdy se škoda stala známou (čl. 7).

Pojem „škoda“ zahrnuje (čl. 2 odst. 7): a) smrt nebo zranění osob, b) zničení nebo poškození majetku (s výjimkou samotného zařízení nebo majetku pod dohledem provozovatele v místě nebezpečné činnosti), c) ztráty na životním prostředí za předpokladu, že náhrada za tyto ztráty bude omezena výší nákladů na uvedení do původního stavu¹⁹, d) náklady na preventivní opatření a jakékoliv ztráty těmito opatřeními způsobené. Podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu takto vymezené škody je skutečnost, že škoda vznikla na životním prostředí následkem některé z nebezpečných činností podle (čl. 2 odst. 1).

Velice široce Úmluva pojímá i „životní prostředí“, kterým rozumí nejen složky přírody neživé i živé, ale také majetek, který je součástí kulturního dědictví a krajinný ráz. Z této definice lze dovodit, že práva na náhradu škody za poškození či zničení kulturních památek se lze (za stanovených podmínek) na základě této Úmluvy rovněž domáhat.

U ztrát na životním prostředí často vyvstávají problémy s kauzalitou. Úmluva na tento problém reaguje v čl. 10, který „rozvolňuje“²⁰ požadavky na prokázání příčinné souvislosti mezi ztrátami na životním prostředí a nebezpečnou činností. Na základě tohoto ustanovení má soudce při posuzování kauzality brát náležitý zřetel na zvýšené nebezpečí vzniku škody, které je spjato s příslušnou nebezpečnou činností. Toto ustanovení se však jeví být dosti vágním, s nejistým vlivem na případnou soudní praxi. Důležitými ustanoveními, která mohou usnadnit dokazování příčinné souvislosti mezi událostí a škodou, jsou proto v této souvislosti čl. 14 – 16 Úmluvy, které umožňují přístup k informacím kontrolovaným orgány veřejné správy a provozovateli nebezpečných činností.

Vedle objektivní odpovědnosti, kterou Úmluva na provozovatele nebezpečných činností klade, dále prostřednictvím čl. 12 rozšiřuje povinnosti těchto subjektů, neboť ukládá smluvním stranám, aby v souladu s vnitrostátním právem zajistily, (kde je to s ohledem na

¹⁹ Tímto ustanovením jsou pokryty ztráty na životním prostředí – byť v limitované výši nákladů na nápravná opatření. „Nápravnými opatřeními“ se přitom podle Úmluvy (čl. 2 odst. 9) rozumí jakákoliv odůvodněná opatření, jimiž mají být navráceny do původního stavu poškozené nebo zničené prvky (složky) životního prostředí, nebo (kde je to odůvodněné) jimiž mají být tyto prvky životního prostředí nahrazeny. Za nápravná opatření se tedy výslovně považují i náhrady (kompenzace), pokud uvedení životního prostředí do původního stavu není možné.

²⁰ Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 80.

rizika nebezpečné činnosti možné), povinnost provozovatelů mít finanční zajištění nebo pojištění pro účely pokrytí odpovědnosti podle této Úmluvy (čl. 12).²¹

3.3 ŽALOBY NA NÁHRADU ŠKODY A JINÉ NÁROKY

Úmluva obsahuje hmotná i procesní ustanovení k uplatnění odpovědnosti. Šturma k tomu uvádí, že „přitom rozlišuje mezi žalobami na náhradu škody, které jsou vyhrazeny pro poškozené, a jinými žalobami“.²² Toto rozlišení je poněkud nepřesné, neboť Úmluva rozlišuje žaloby na náhradu škody²³ (čl. 17) a žádosti organizací (čl. 18). Vedle žalob poškozených subjektů tedy Úmluva zakotvuje zvláštní právo pro sdružení nebo nadace, které mají podle svých stanov jako předmět činnosti ochranu životního prostředí²⁴, kdykoli požadovat zákaz protiprávní nebezpečné činnosti, která představuje vážnou hrozbu pro životní prostředí, a dále mohou požadovat nařízení (vydání rozhodnutí), aby provozovatel přijal preventivní nebo nápravná opatření (čl. 18 odst. 1)²⁵. Úmluva potom ponechává na vnitrostátním právu, který ze státních orgánů (zda správní úřad či soud) bude o těchto žádostech rozhodovat. Před rozhodnutím o takové žádosti by měl příslušný orgán dát prostor k vyjádření ostatním veřejným orgánům (čl. 18 odst. 4).

Žaloby na náhradu škody mohou být uplatněny v subjektivní promlčecí lhůtě tří let (tj. od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl nebo mohl a měl dozvědět o škodě a totožnosti provozovatele nebezpečné činnosti), objektivní lhůta k uplatnění žaloby je stanovena na třicet let. Pokud je nehoda trvalého charakteru, objektivní lhůta počíná až od ukončení tohoto trvání, v případě série nehod stejného původu se tato lhůta počítá od poslední nehody této série (čl. 17).

Vzhledem k zaměření tohoto příspěvku je dále důležité zmínit, že Úmluva se vymezuje k členským státům Evropské unie tak, že tyto státy se budou ve vzájemných vztazích řídit právem Společenství, a jen tam, kde v tomto právu příslušná pravidla chybí, budou aplikovat Úmluvu.

²¹ Obdobné ustanovení obsahují i další mezinárodní úmluvy, např. Basilejská úmluva o kontrole přeshraniční přepravy nebezpečných odpadů a nakládání s nimi (čl. 6 odst. 11).

²² Cit. Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem*. In Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. *Mezinárodní odpovědnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 140.

²³ U tohoto typu žalob je příslušný soud místa, 1) kde došlo ke škodě, 2) kde byla prováděna nebezpečná činnost, 3) kde má žalovaná strana své obvyklé sídlo (čl. 19 odst. 1).

²⁴ Za předpokladu, že vyhoví dalším podmínkám, které státy, ve kterých je žádost podána, mohou ve svém vnitrostátním právu stanovit.

²⁵ Žádost o zákaz protiprávní nebezpečné činnosti může být podána pouze u příslušného orgánu státu místa, kde je (nebo bude) nebezpečná činnost provozována; žádost o nařízení preventivních nebo nápravných opatření může být zase podána toliko k příslušnému orgánu státu místa, kde je (nebo bude) nebezpečná činnost provozována nebo místa, kde mají být opatření přijata.

4. HARMONIZACE ODPOVĚDNOSTI ZA ZTRÁTY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V EU

Evropská komise již v roce 1993 vydala tzv. Zelenou knihu o náhradě ekologických škod²⁶, ve které byl představen základní koncept systému odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Povahou se jednalo o dokument diskusního charakteru, nicméně díky vlivu Luganské úmluvy šlo o představení kompenzačních mechanismů v rámci občanskoprávní odpovědnosti. Následně Komise představila myšlenku, že by se Evropské společenství mohlo stát smluvní stranou Luganské úmluvy, tento přístup však byl zavržen²⁷. V roce 1994 přijal Evropský parlament rezoluci vyzývající Komisi, aby předložila návrh směrnice o občanskoprávní odpovědnosti s ohledem na (budoucí) škody na životním prostředí (environmental damage)²⁸ a v roce 1997 začala Komise pracovat na tzv. Bílé knize o ekologické odpovědnosti²⁹, jež byla vydána v roce 2000. Bylo v ní mj. uvedeno, že právní odpovědnost je efektivním nástrojem k náhradě ztrát na životním prostředí pouze za splnění následujících podmínek: zjištěný znečišťovatel (původce), určitelná a vyčíslitelná škoda a příčinná souvislost mezi vzniklou škodou a původcem. Proto není individuální odpovědnost vhodným nástrojem v případě znečištění difúzního charakteru (znečištěné ovzduší, kyselé deště). Bílá kniha předpokládala, že systém odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí Společenství by měl pokrývat tzv. tradiční škody (na zdraví a životě osob a majetku) i ekologickou odpovědnost (environmental damage), která měla zahrnovat znečištění míst a škody na přírodě a biologické rozmanitosti. Odpovědnostní režim měl spočívat v objektivní odpovědnosti provozovatele, pokud je škoda způsobena nebezpečnou činností. V případě škod na biodiverzitě v oblastech NATURA 2000 se mělo jednat o odpovědnost omezenou (fault-based, tj. se zřetelem k zavinění), bez návaznosti na některou z nebezpečných činností. Bílá kniha přitom navrhla i subsidiární odpovědnost státu. Výsledkem těchto přípravných prací bylo přijetí Směrnice, která ve srovnání s Bílou knihou doznala podstatného zúžení své působnosti, a sice o škody tradiční.

4.1 SMĚRNICE – ZÁSADY A PŮSOBNOST

Směrnice vychází z čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství a jejím účelem je „vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je“ (čl. 1). Prevence a náprava škod by měly být prováděny v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje (odst. 2 preambule), zmínit lze rovněž nejobecnější zásadu v oblasti ochrany životního prostředí, a sice zásadu prevence, která se váže k odpovědnosti původce (znečišťovatele) a zhmotňuje se v povinnosti přijímat preventivní opatření. Těmi se v případě Směrnice rozumí opatření k předcházení či minimalizaci škod, pokud zde již existuje

²⁶ Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: Green Paper on remedying environmental damage, COM(93) 47, květen 1993.

²⁷ Podle: Bergkamp, L. The Commission's White Paper On Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime. In *European Environmental Law Review*, April, 2000, s. 106.

²⁸ Rezoluce ze dne 20. 4. 1994, podle: Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 185.

²⁹ White Paper on Environmental Liability, COM/2000/66 final, únor 2000.

bezprostřední hrozba v důsledku nějaké události, jednání či opomenutí (čl. 2 odst. 10). Obecnými zásadami harmonizační politiky Společenství jsou potom zásady subsidiarity a proporcionality, jejichž naplnění Směrnice také deklaruje.³⁰

Věcná působnost směrnice je jasně vymezena – vztahuje se na škody na životním prostředí, kterými se rozumí toliko škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, škody na vodách a škody na půdě, pokud jsou způsobeny některou z vymezených pracovních činností (v příloze III). V případě chráněných druhů a přírodních stanovišť se směrnice uplatní i v případě, pokud byly škody způsobeny i jinou než vymezenou pracovní činností. Směrnice se rovněž vztahuje na jakoukoliv bezprostřední hrozbu těchto škod. V rámci tohoto vymezení se pak působnost dále zužuje, neboť chráněnými druhy a přírodními stanovišti se rozumí tyto druhy a stanoviště uvedené ve směrnici o ochraně volně žijících ptáků³¹, případně určené členskými státy (čl. 2 odst. 3 písm. c), škody na vodách jsou pokryty, pouze pokud odpovídají škodám ovlivňujícím kvantitativní stav nebo ekologický potenciál vod podle rámcové vodní směrnice³², a na škody na půdě se Směrnice použije jen v případě, že se jedná o kontaminaci, která představuje vážné riziko pro lidské zdraví. Zvláště u půdy je takto stanovená podmínka rozsahu škody až příliš restriktivní, půda se v tomto smyslu vlastně dostala do nerovného postavení ve srovnání s ostatními složkami přírody. Takto limitovanou působnost Směrnice nicméně mohou členské státy na základě čl. 2 odst. 3 písm. c) a čl. 16 rozšířit.³³

Směrnice nedopadá na škody na životním prostředí (ani jejich bezprostřední hrozbu), pokud jsou pokryty některou z vymezených mezinárodních smluv (čl. 4 odst. 2)³⁴, ani na jaderná nebezpečí nebo škody na životním prostředí či jejich hrozbu, pokud jsou způsobeny činnostmi zahrnutými ve Smlouvě o založení EURATOMU³⁵ nebo pokud se jedná o škody spadající do

³⁰ Naplnění těchto principů a vůbec potřeby harmonizovat právní předpisy členských států v této oblasti je však zpochybňováno. Více viz Smedt, K. D. Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive. In *European Energy and Environmental Law Review*, 2009, February, s. 3-7. Této kritice lze přisvědčit minimálně v tom, že Směrnice nezbytnost harmonizace nijak nevysvětluje, pouze opakuje smysl těchto principů („cíle této směrnice nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství...“).

³¹ Směrnice Rady 79/409/EHS.

³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

³³ Směrnice se nebude aplikovat také tehdy, pokud jsou škody na životním prostředí způsobeny činnostmi spojenými s národní obranou, mezinárodní bezpečností nebo ochranou před přírodními katastrofami.

³⁴ Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním (1992); Mezinárodní úmluva o zřízení Mezinárodního fondu pro náhradu škod způsobených ropným znečištěním (1992); Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými palivy (2001);

Mezinárodní úmluva o odpovědnosti a náhradě za škodu v souvislosti s přepravou nebezpečných a škodlivých látek po moři (1996); Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných

věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu (1989).

³⁵ Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

působnosti některé z mezinárodních smluv, které se týkají nakládání s jaderným materiálem.³⁶ Takto rozsáhlé vyloučení škod na životním prostředí však nutně vyvolává otázku, zda tyto mezinárodněprávní úmluvy nabízejí vždy alternativu rovnocennou k mechanismu ochrany a nápravy podle Směrnice, neboť se zásadně jedná o nástroje občanskoprávní odpovědnosti.

4.2 ODPOVĚDNOST

Směrnice je primárně založena na objektivní odpovědnosti provozovatele, který je povinen předcházet škodám na životním prostředí, oznamovat je a přijímat příslušná opatření po jejich vzniku, a to i bez návaznosti na rozhodnutí či požadavky příslušných orgánů veřejné správy.³⁷ Lze souhlasit s názorem, že tento postup „přispívá k podnikatelskému prostředí, kde se ochrana životního prostředí považuje za záležitost vlastní odpovědnosti spíše než za plnění byrokratických příkazů“.³⁸ Omezená (fault-based)³⁹ odpovědnost provozovatele se uplatní toliko u ztrát na chráněných druzích a přírodních stanovištích, které vznikly jinou než vymezenou (příloha III) pracovní činností. V tomto případě je třeba prokázat, že došlo k úmyslnému či nedbalostnímu jednání ze strany provozovatele, tj. k porušení právních předpisů či zanedbání odborné péče. Odpovědnost provozovatele podle Směrnice nevznikne, pokud byly škody na životním prostředí způsobeny ozbrojenými konflikty, nepřátelskou akcí, občanskou válkou nebo povstáním či živelní událostí výjimečné a neodvratné povahy.

Důležitou podmínkou vzniku odpovědnosti je příčinná souvislost mezi činností provozovatele a škodou (vzniklou či bezprostředně hrozící) na životním prostředí. Zvláště problematické bude uplatnění odpovědnosti v případě škod způsobených znečištěním neohraničené povahy (difuzní znečištění), kdy je kauzalitu obtížné prokázat.

Vedle povinností plynoucích z objektivní odpovědnosti provozovatele ukládá Směrnice členským státům, aby přijaly opatření k podpoře rozvoje nástrojů finančního zajištění. Případnou harmonizaci těchto nástrojů by Komise navrhla až na základě zkušeností s jejich uplatňováním a dostupností v členských státech (čl. 14).

³⁶ Pařížská úmluva 1960 o odpovědnosti vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie (1960) a Bruselská doplňující úmluva (1963); Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963); Úmluva o dodatečných náhradách za jaderné škody (1997); Společný protokol týkající se Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy (1988); Bruselská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti námořní přepravy jaderného materiálu (1971).

³⁷ Zavedení této základní povinnosti provozovatele, tj. bez závislosti na rozhodnutí orgánů veřejné správy, je pro mnoho členských států inovační. Viz Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R., Krämer, L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. In *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 2008, s. 168 – 169.

³⁸ Cit. (volně přeloženo) tamtéž, s. 169.

³⁹ Vzhledem k tomu, že odpovědnými subjekty jsou právnické osoby jakožto provozovatelé různých druhů činností, použití pojmu českého práva „subjektivní odpovědnost“, jež vyjadřuje existenci některé z forem zavinění (úmysl, nedbalost) jako subjektivní stránky odpovědnostního vztahu mezi fyzickou osobou a způsobenou škodou, není vhodné v těchto případech používat. Jako přesnější se proto jeví pojem „omezená odpovědnost“.

4.3 PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

Povinnosti provozovatele lze podle Směrnice rozdělit na 1) přímé (primární), které spočívají v jedné úzce spojené se škodami na životním prostředí (předcházet škodám, oznamovat škody, přijímat opatření při a po vzniku škody) a 2) nepřímé (sekundární), kam patří úhrada nákladů za preventivní a nápravná opatření (čl. 8). Provozovateli může být plnění těchto povinností rovněž nařízeno ze strany příslušného orgánu.

Pokud provozovatel neplní své primární povinnosti, ani nereaguje na nařízení příslušného orgánu, nebo pokud provozovatele není možné zjistit, a pokud jsou zároveň vyčerpány všechny jiné možnosti, může tento orgán přijmout preventivní opatření sám. Nápravná opatření či další kroky po vzniku škody na životním prostředí může tento orgán sám učinit kdykoliv, odpovědnost provozovatele (pokud je ho možné zjistit) je však samozřejmě zachována. Přijímání nápravných opatření⁴⁰ (jiného než stabilizačního charakteru) provozovatelem po vzniku škody na životním prostředí je vázáno na souhlas příslušného orgánu (čl. 7).

Provozovatel v zásadě nese náklady na preventivní a nápravná opatření. Této povinnosti se může zprostit, pokud prokáže, že škody na životním prostředí (či jejich bezprostřední hrozba) byla způsobena třetí stranou, a to i přes přijetí vhodných bezpečnostních opatření, nebo vznikla důsledkem splnění závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci⁴¹ (čl. 8 odst. 3 a 4). Takto vynaložené náklady může stěžovatel regresně vyžadovat po odpovědných osobách (třetí osoba, orgán veřejné moci). Členské státy přitom mohou být vůči provozovatelům ještě benevolentnější, pokud ve svých právních rádech stanoví, že náklady na preventivní a nápravná opatření nenese provozovatel, pokud škoda na životním prostředí vznikla bez jeho zavinění, a zároveň se jednalo o škody způsobené emisemi nebo událostmi, které byly povoleny, nebo vznikly činnostmi, která byla podle dosažené úrovně znalostí považována za bezpečnou.

Provedení či přijetí opatření souvisejících s prevencí či nápravou škod na životním prostředí mohou prostřednictvím žádosti příslušnému orgánu členského státu iniciovat rovněž subjekty (fyzické či právnické osoby), pokud jsou těmito škodami dotčeny či alespoň pravděpodobně dotčeny, nebo pokud mají dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí (v souvislosti se škodami na životním prostředí), nebo pokud tvrdí, že došlo k porušení práva (je-li to předpokladem účasti těchto subjektů ve správním řízení příslušného členského státu). Těmito subjekty budou podle Směrnice vždy nevládní organizace usilující o ochranu životního prostředí (čl. 12 odst. 1). Žádost o opatření, která musí být doprovázena relevantními informacemi, zváží příslušný orgán členského státu a poskytne provozovateli prostor k vyjádření. O svém rozhodnutí přijmout či zamítnout podanou žádost potom uvedené subjekty „co nejdříve“ informuje. Směrnice přitom umožňuje členským státům rozhodnout, zda institut žádosti o přijetí opatření umožní uvedeným subjektům využívat i v případech bezprostřední hrozby škod⁴² (čl. 12 odst. 5). Směrnice dále „vtahuje“ subjekty podle čl. 12

⁴⁰ Seznam těchto opatření, ze kterých si provozovatel vybírá, je uveden v příloze II Směrnice.

⁴¹ S výjimkou příkazů nebo pokynů vydaných v důsledku emisí nebo událostí způsobených vlastní činností provozovatele.

⁴² Podle čl. 2 odst. 9 Směrnice se „bezprostřední hrozbou škod“ rozumí dostatečná pravděpodobnost, že v blízké budoucnosti dojde ke škodám na životním prostředí.

odst. 1 do přezkumného soudního řízení (čl. 13), nicméně pouze za předpokladu dodržení dalších podmínek, které jsou stanoveny v jednotlivých členských státech pro přístup ke spravedlnosti, což prakticky nikterak procesní práva těchto subjektů nerozšiřuje.

Prevence a náprava přeshraničních škod na životním prostředí (mezi členskými státy EU) má být podle Směrnice řešena na základě vzájemné spolupráce těchto států. Tato formule bývá ve směrnicích Společenství používána často, nicméně nechává spíše prostor pro otázky.

5. KOMPARACE

Na základě výše uvedeného můžeme přistoupit ke srovnání vybraných atributů Luganské úmluvy a Směrnice. Uveďme si je nejprve v přehledné komparativní tabulce:

Tabulka 2: Luganská úmluva vs. Směrnice

	Luganská úmluva	Směrnice
Přijetí, platnost, účinnost	1993 přijata, doposud nevstoupila v platnost	21. 4. 2004 přijata, v platnost 30. 4. 2004, nejzazší termín pro implementaci 30. 4. 2007
Věcná působnost	Odpovědnost za škody způsobené nebezpečnými činnostmi	Odpovědnost za škody způsobené vymezenými provozními činnostmi
Pojem „škoda“	a) smrt nebo zranění osoby, b) zničení nebo poškození majetku c) ztráty na životním prostředí (limitace do výše nákladů na uvedení do původního stavu), d) náklady na preventivní opatření a jakékoliv ztráty těmito opatřeními způsobené	Měřitelná nepříznivá změna v přírodním zdroji nebo měřitelné zhoršení přírodního zdroje, ke kterému může dojít přímo nebo nepřímo (přírodním zdrojem se rozumí chráněné druhy a přírodní stanoviště, voda a půda)
Charakter odpovědnosti	Objektivní odpovědnost provozovatele	Objektivní/subjektivní odpovědnost provozovatele, subsidiární odpovědnost státu
Preventivní opatření	Veškerá odůvodněná opatření přijatá (v důsledku události) k odvrácení či minimalizaci škody	Opatření přijatá (v důsledku události, jednání nebo opomenutí), k odvrácení či minimalizaci škody na životním prostředí (nebo její bezprostřední hrozby)

Nápravná opatření	Opatření, jimiž mají být navraceny do původního stavu poškozené nebo zničené složky životního prostředí, nebo (kde je to odůvodněné) jimiž mají být tyto složky nahrazeny.	Činnosti k obnovení, ozdravení nebo nahrazení poškozených přírodních zdrojů, poskytnutí rovnocenné alternativy těchto zdrojů (příloha II)
Postavení dotčených subjektů	Podání žádosti k přijetí opatření	Podání žádosti k přijetí opatření

5.1 PŮSOBNOST

Luganská úmluva má ve srovnání se Směrnicí velmi širokou oblast působnosti, zahrnuje jak odpovědnost za škody tradiční (škody na zdraví a majetku), tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, která je omezena toliko co do výše nákladů na uvedení do původního stavu. Podstatná je rovněž neuzavřenost seznamu nebezpečných činností, jejichž provozovatelé mohou být na základě Luganské úmluvy voláni k odpovědnosti. Tyto skutečnosti, byť z pohledu ochrany životního prostředí žádoucí, stojí za současnou neaplikovatelností této úmluvy, která „jde“ ve své působnosti dále, než mnohé z členských států Evropské unie.⁴³ Směrnice je co do působnosti omezena pouze na vybrané složky životního prostředí, aniž by rozlišovala, zda jsou tyto složky (věci) někým vlastněny či nikoli. Na rozdíl od Luganské úmluvy obsahuje Směrnice taxativní výčet typových činností, jejichž provozovatelé jsou odpovědní za případně vzniklé škody na životním prostředí. V tomto smyslu lze Směrnicí ocenit zejména z pohledu právní jistoty potenciálních znečišťovatelů. Ze strany zájmu na ochraně životního prostředí nicméně bude nutné v případě potřeby tento výčet typových činností přizpůsobovat praxi.

5.2 ODPOVĚDNOST

Na základě uplatnění zásady „znečišťovatel platí“ v Luganské úmluvě i Směrnicí jsou oba právní nástroje založeny na primární odpovědnosti znečišťovatele v osobě provozovatele nebezpečných (v případě Směrnice vymezených) činností, která má objektivní charakter. V případě Směrnice se vedle objektivní odpovědnosti provozovatele uplatní i jeho odpovědnost omezená, a to u škod na chráněných druzích a přírodních stanovištích, které vznikly jinou než vymezenou pracovní činností. Nabízí se však otázka, proč by nemohla být tato odpovědnost uplatněna i v případě ostatních složek životního prostředí chráněných Směrnicí, tzn. vody a půdy. Oproti tomu Luganská úmluva klade důraz nikoli na typ provozu, nýbrž na jeho nebezpečnost plynoucí z nakládání s nebezpečnými látkami.

Další odlišnost lze spatřovat v možnostech liberace. Zatímco Luganská úmluva obsahuje explicitní výčet liberačních důvodů, Směrnice je konstruována poněkud odlišně. V případě ztrát na životním prostředí způsobených ozbrojenými konflikty, nepřátelskou akcí, občanskou

⁴³ Viz Bílá kniha o ekologické odpovědnosti. Např. Dánsko, Německo nebo Velká Británie již deklarovaly, že k Luganské úmluvě nepřistoupí.

válkou nebo povstáním či živelnou událostí výjimečné a neodvratné povahy odpovědnost nevznikne podle Směrnice vůbec, neboť takto způsobené ztráty jsou z její působnosti vyňaty. Pokud jsou ztráty způsobeny třetí osobou (i přes přijetí vhodných bezpečnostních opatření) nebo důsledkem závazného příkazu orgánu veřejné moci, a tyto skutečnosti je provozovatel schopen prokázat, vznikne mu toliko právo na náhradu nákladů na přijatá preventivní nebo nápravná opatření.

Podstatnou odlišností mezi Luganskou úmluvou a Směrnicí je rovněž vymezení pojmu „škoda“. V režimu Luganské úmluvy pod tento pojem spadají škody tradiční i ztráty způsobené na životním prostředí, Směrnice pod tímto pojmem rozumí výlučně změny způsobené na vybraných přírodních zdrojích. Podobnost je však možné spatřovat v tom, že předpokladem i cílem plnění po vzniku takové ztráty je jejich náprava, která zahrnuje uvedení do původního stavu, příp. náhradu. S peněžitou formou náhrady za ztráty na životním prostředí, která by nebyla spojena s nápravnými (či preventivními) opatřeními (např. ušlý zisk), nelze v případě Směrnice počítat vůbec, u Luganské úmluvy by bylo možné tento nárok uplatnit v rámci odpovědnosti za tradiční škody. Otázka případné náhrady za ztrátu na tzv. mimoprodukčních funkcích životního prostředí zůstává „nedotknutelnou“ i nadále.

5.3 OPATŘENÍ K PREVENCI A NÁPRAVĚ

Luganská úmluva i Směrnice počítá s prováděním preventivních i nápravných opatření. Pojetí preventivních nástrojů je shodné, nicméně na rozdíl od Směrnice Luganská úmluva povinnost přijetí preventivních nástrojů provozovatelem explicitně nestanoví a vlastně se těmito nástroji blíže nevěnuje. Obdobný problém - absence podrobnější regulace - lze Luganské úmluvě vytknout i v případě nápravných opatření. Výslovně totiž počítá pouze s možností návrhu ze strany třetích subjektů na jejich provedení. Směrnice se naopak provádění preventivních i nápravných opatření věnuje poměrně důkladně. U preventivních opatření stanoví povinnost jejich neprodleného přijetí ze strany provozovatele a dále zakotvuje možnost, aby tato opatření byla sekundárně přijata státem (tj. příslušným orgánem). Jedná se sice pouze o fakultativní odpovědnost státu, nicméně ve srovnání s Luganskou úmluvou, která se subsidiární odpovědností státu nepočítá vůbec, je to krok kupředu. Nápravná opatření Směrnice dělí na dvě skupiny: opatření, která je provozovatel povinen přijmout sám ihned po vzniku škody na životním prostředí, jež mají spíše stabilizační charakter, a potom opatření (sanačního charakteru), která může (resp. musí) provozovatel provést až po jejich schválení příslušným orgánem. I u nápravných opatření dává Směrnice členským státům možnost aktivní ingerence.

5.4 POSTAVENÍ TŘETÍCH SUBJEKTŮ

Luganská úmluva i Směrnice vycházejí z neoddiskutovatelné skutečnosti, totiž že významný podíl na ochraně životního prostředí mají různé nevládní organizace. Mnohdy jsou to právě tyto subjekty, které jako první upozorní na ekologické problémy a hrozící ekologické škody. Rozsah oprávnění těchto subjektů je v obou dokumentech upraven podobně. Významnější rozdíl lze spatřovat snad pouze v tom, že Luganská úmluva nepočítá s aktivitou tohoto charakteru (tj. podání žádosti o přijetí opatření) ze strany fyzických osob, což Směrnice nevylučuje. Směrnice rovněž stanoví na podanou žádost o přijetí opatření podrobnější parametry (musí být doprovázena relevantními informacemi a údaji); to však lze implicitně předpokládat i u žádosti podané v režimu Luganské úmluvy. Směrnice ovšem stanoví příslušným orgánům povinnost minimálně se ke každé takto podané žádosti vyjádřit. Přijetí požadovaných opatření je však již zcela v kompetenci těchto orgánů. Přestože se Luganská

úmluva i Směrnice snaží „vtáhnout“ tyto subjekty do případných navazujících řízení, jejich výsledné postavení v těchto řízeních na národní úrovni se bude vždy odvíjet od konkrétních podmínek aktivní legitimace stanovených vnitrostátním právem.

6. ZÁVĚR

Z provedené komparace vyplývá, že Luganská úmluva významně ovlivnila výslednou podobu Směrnice, jež byla vytvořena mj. i na základě zkušeností s tím, co je politicky přijatelné a co nikoli. Luganská úmluva má velmi širokou oblast působnosti, zahrnuje totiž jak odpovědnost za škody způsobené na zdraví a majetku (tzv. tradiční škody), tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Vedle široké působnosti a prakticky všeobjímajícího chápání pojmu „environmental damage“ bývá jako negativum Luganské úmluvy uváděna absence upřednostnění uvedení životního prostředí do původního stavu.⁴⁴ Tuto hierarchii způsobů odčinění ztrát na životním prostředí však lze z Luganské úmluvy dovodit implicitně; vždyť potřeba zabezpečit preventivní a nápravná opatření v případě způsobených škod je jedním z jejích hlavních účelů. Co se týká široké působnosti Luganské úmluvy, jedná se o skutečnost ve prospěch životního prostředí. Podle Šturmy její „(j)edinou slabinou je, že zcela ponechává stranou smluvní odpovědnost státu“⁴⁵. S tímto tvrzením lze souhlasit, pokud odhlédneme od doposud nepřekonané slabiny této Úmluvy, kterou je její neplatnost. Výše uvedená „negativa“ zatím převažují v případě této mezinárodní úmluvy nad pozitivy, což nakonec ovlivnilo i Společenství, které dospělo k závěru o nereálnosti svého přistoupení k Luganské úmluvě a vydalo se na cestu vlastní, na jejímž konci vzniklo prozatím maximum možného – Směrnice. Z výsledné podoby tohoto právního předpisu je nicméně velice patrné, že Luganská úmluva splnila minimálně úlohu inspirační.

Směrnice má svoji působnost velmi přesně vymezenou a obsahuje podrobnou úpravu postupu při přijímání preventivních a nápravných opatření. Je třeba ocenit, že v případě ztrát způsobených na chráněných druzích a přírodních stanovištích je odpovědnost rozšířena i na provozovatele, jejichž činnosti nelze do seznamu vymezených činností zařadit, není však příliš zřejmé, z jakého důvodu by nemohla být tato tzv. omezená odpovědnost vztahována i na ostatní chráněné složky životního prostředí. Významným pozitivem Směrnice je možnost zakotvení subsidiární odpovědnosti státu, což umožňuje napravit ztráty na životním prostředí v případech, kdy není možné odpovědnost provozovatele prokázat, kdy tento provozovatel není znám, resp. již neexistuje, a také v případech škod, jež vznikly před účinností této Směrnice.

K implementaci Směrnice do českého právního řádu došlo zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě.⁴⁶ Směrnice se snaží vytvořit rámec odpovědnosti

⁴⁴ Viz Stejskal, V., Vícha, O. Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě, s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009, s. 39; Damohorský, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum, 1999, s. 33.

⁴⁵ Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 141.

⁴⁶ Je nutné si uvědomit, že pojem „ekologická újma“ v pojetí zákona č. 167/2008 Sb. se svým rozsahem odlišuje od vymezení tohoto pojmu v rámci doktríny a dosavadní české právní úpravy (zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí), jak byla naznačena v kapitole 2 tohoto příspěvku. Jedná se o „ekologickou újmu“ pro účely zákona č. 167/2008 Sb.

za životní prostředí; nechává přitom v některých aspektech na členských státech, k jak „přísné“ úpravě se přikloní. Účinnost Směrnice tedy v poměrně značné míře závisí na způsobu její implementace do národních právních řádů členských států. V případě České republiky je třeba dodat, že zákon č. 167/2008 Sb. pouze doplnil stávající systém právní odpovědnosti za ekologickou újmu.⁴⁷ Podrobnější analýze implementace Směrnice do českého právního řádu a jejího postavení v rámci české právní úpravy odpovědnosti za ztráty na životním prostředí však již bude věnován prostor v jiném příspěvku.

Literature:

- Bergkamp, L. The Commission's White Paper On Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime. In *European Environmental Law Review*, April, 2000, s. 105 – 114.
- Boyle, A. E. Globalising Environmental Liability: The Interplay of National and International Law. In *Journal of Environmental Law*, Vol 17, No 1, Oxford University Press, 2005, s. 3 – 26.
- Damohorský, M. Právo životního prostředí. 2. Přepřacované a doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, 599 s.
- Damohorský, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum, 1999, 213 s.
- De Smedt, K. Is Harmonisation Always Effective? The Implementation of the Environmental Liability Directive. In *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 18, Issue 1, s. 2 – 18.
- Fábry, V. Ekologická odpovědnost. In *Správní právo*, č. 3 a 4, 1988, 1. Část, s. 129-144.
- Hinteregger, M. (ed.) *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Jančářová, I. Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008*. Trnava: Typi Universitatis, 2008, s. 79-93.

⁴⁷ V oblasti předcházení a nápravy ekologické újmy, již existuje řada právních předpisů, které představují někdy širší a méně podrobnou právní úpravu (např. zákon č. 17/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů), někdy naopak úpravu podrobnější a přísnější (např. ukládání kompenzačních opatření v územích Natury 2000 podle § 45i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.).

- Jančářová, I. Právní prostředky a cesty k řešení ekologických zátěží. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Jančářová, I. Staré ekologické zátěže v kontextu americké, evropské a mezinárodní právní úpravy, Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Mlčoch, S. Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. In Časopis pro právo životního prostředí, č. 1, 2003, s. 19 – 28.
- Pekárek, M. Úmluva o civilní odpovědnosti za škody vyplývající z činností nebezpečných pro životní prostředí a její transpozice do českého práva. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. septembra 2008. Trnava: Typi Universitatis, 2008.
- Petržílek, P., Tylová, E., Vícha, O., Hájek, T. Škody na životním prostředí – řešení, realita, perspektivy. In Časopis pro právo životního prostředí, č. 3, 2002, s. 8 – 29.
- Smolek, M. Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou“. In Časopis pro české právo životního prostředí, č. 4, 2002, s. 3 – 14.
- Stejskal, V., Vícha, O. Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě, s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009, 336 s.
- Stejskal, V. Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě. In Časopis pro právo životního prostředí, č. 3, 2004, s. 9 – 17.
- Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. In Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 111 – 182.
- Wilde, M. L. The EC Commission's White Paper on Environmental Liability: Issues and Implications. In Journal of Environmental Law, Vol 13, No 1, Oxford University Press, 2001, s. 21-37.
- Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R., Krämer, L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. In Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2008, s. 163 – 191.
- Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005.

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

Reviewer:
Ilona Jančářová

Contact – email:
rybarova@mail.muni.cz