

Staré ekologické zátěže v kontextu evropské právní úpravy

Ilona Jančářová*

Staré ekologické zátěže jsou problémem, který se vyvinul prakticky ve všech zemích Evropy, ale i na jiných kontinentech především v místech, kde docházelo k průmyslové výrobě, k těžební činnosti, k neopatrnému či nesprávnému nakládání s hnojivou a jinými chemickými přípravky i při výrobě zemědělské, případně při dalších aktivitách. Odhaduje se, že v zemích Evropské unie (EU-25) je přibližně 3,5 milionu kontaminovaných lokalit. (1) Kontaminace pocházející z minulosti, kdy neexistovala adekvátní právní úprava na ochranu životního prostředí, se zpravidla nedají řešit za pomoci soudobých předpisů na ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Dalším důvodem nemožnosti tyto předpisy aplikovat bývá i skutečnost, že původce této kontaminace buď zanikl bez právního nástupce nebo není znám. Jednotlivé státy přistupují k řešení této otázky různým způsobem. Některé z nich s úspěchem přijaly speciální programy vedoucí k postupnému odstraňování starých ekologických zátěží, v jiných tento problém zůstává neřešen.

Pojem staré ekologické zátěže nebyl v platné právní úpravě dosud definován, a to ani na české, ani na evropské úrovni. Hovoříme-li tedy o starých ekologických zátěžích, panuje obecná shoda v tom, že se jedná o lokality, které byly kontaminovány úniky nebezpečných látek do životního prostředí v minulosti, a to v důsledku antropogenní činnosti. Dalším jejich rysem je skutečnost, že svou existencí ohrožují životní prostředí a zdraví člověka. (2) Staré ekologické zátěže zatěžují především půdu. Degradace půdy má pak přímý vliv na kvalitu vody a ovzduší, na biodiverzitu a může vést

až k ohrožení zdraví lidí prostřednictvím kontaminace zemědělských krmiv a potravin. K ochraně půdy před kontaminací přispívají různé předpisy na úrovni Evropského společenství. Ustanovení týkající se kontaminovaných lokalit z minulosti jsou však roztroušena do mnoha oblastí, neboť právní úprava je zaměřena především na ochranu jednotlivých složek životního prostředí nebo k podpoře jiných cílů, které však tento problém nepokrývají v celém rozsahu. Dosud v evropském právu neexistuje specifická právní úprava ani na ochranu půdy jako takové. Ačkoliv je půda obecně nepohyblivá, přesto znečištění pocházející z kontaminovaných lokalit může mít i přeshraniční důsledky vlivem migrace prostřednictvím zejména podzemních vod. Proto se staré ekologické zátěže dostávají i do předmětu zájmu Evropské unie. Šestý akční program vytyčil za svůj cíl ochranu přírodních zdrojů obecně a podporu jejich trvale udržitelného využívání. Cílem tohoto příspěvku je zjistit, jaké právní požadavky jsou zakotveny ve vybraných částech evropské právní úpravy ve vztahu k odstraňování starých ekologických zátěží a jaké důsledky z toho plynou pro členské státy Evropské unie.

Zkoumanou vybranou evropskou právní úpravou, týkající se problému starých ekologických zátěží, lze rozdělit do několika úseků:

1. Právní úprava na ochranu vod.
2. Právní úprava určitých činností, které vedou nebo by mohly vést ke kontaminaci životního prostředí.

* JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

3. Právní úprava nebezpečných látek.
4. Právní úprava na úseku odpovědnosti za škody na životním prostředí.
5. Právní úprava na ochranu půdy.

ad 1) **PRÁVNÍ ÚPRAVA NA OCHRANU VOD**

Ačkoliv není vyloučen možný vliv kontaminace pocházející ze starých ekologických zátěží na povrchovou vodu, jsou tyto zátěže především zdrojem znečištění vod podzemních. Vzhledem k tomu, že podzemní voda se pomalu pohybuje pod povrchem země, kontaminované lokality mohou ovlivňovat kvalitu podzemních vod relativně dlouhou dobu. (3) Ochrana podzemních vod je mimo jiné předmětem právní úpravy **Rámcové vodní směrnice 2000/60/EC**. Tato směrnice je základním pramenem práva na ochranu evropského vodního prostředí. Na ochranu podzemních vod speciálně je zaměřena směrnice č. **80/68/EEC o ochraně podzemních vod před znečištěním způsobeným některými nebezpečnými látkami**. Tato směrnice je však od roku 2013 zrušena rámcovou směrnicí. Nahradit by ji měla nová dceřinná směrnice č. **2006/118/EC o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním jejich stavu** (dále jen směrnice o ochraně podzemních vod), kterou jsou členské státy povinny transponovat do roku 2009.

Cílem právní úpravy ochrany vod ve vztahu k předmětné problematice je zajistit tzv. dobrý stav povrchových a podzemních vod na území Evropské unie, dále zamezit zhoršováním stavu vod a rovněž i vyloučit tzv. prioritní nebezpečné látky. To znamená, že znečišťování prostřednictvím vypouštění odpadních vod a emisemi či úniky prioritních nebezpečných látek musí být ukončeno anebo postupně vyloučeno. Prostřednictvím různých opatření, jakými jsou například redukce vypouštění odpadních vod, redukce úniků a postupné zamezení vypouštění prioritních nebezpečných látek by tak mělo být dosaženo redukce znečištění vod a prevence jejich dalšího znečišťování.

Rámcová vodní směrnice definuje nebezpečné látky jako látky nebo skupiny látek, které jsou toxické, perzistentní a náchylné k bioakumulaci, a další látky nebo skupiny látek, které v obdobné míře vyvolávají znepokojení. Vedle nebezpečných látek směrnice dále rozlišuje látky prioritní a prioritní nebezpečné látky. Jako prioritní látky jsou označeny takové látky, které jsou určeny v souladu s čl. 16 odst. 3 a 6 směrnice a pro které musí být přijata opatření v souladu s čl. 16 odst. 1 a 8. Prioritní látky byly vymezeny Rozhodnutím Evropského Parlamentu a Rady 2455/2001/EC a jsou uvedeny na seznamu v příloze X Rámcové vodní směrnice, z nichž některé jsou označeny jako prioritní nebezpečné látky.

Znečišťováním se ve smyslu Rámcové směrnice rozumí přímé nebo nepřímé zavádění, jako důsledek lid-

ské činnosti, látek nebo tepla do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé pro lidské zdraví nebo pro kvalitu vodních ekosystémů nebo suchozemských ekosystémů přímo na nich závislých, má za následek poškození hmotného majetku nebo zhoršuje či narušuje hodnoty životního prostředí a další legitimní způsoby jeho užívání. Kontaminované lokality ohrožují především kvalitu podzemních vod prosakováním znečišťujících látek skrz kontaminovanou půdu. Proto tyto lokality lze považovat za zdroje znečišťování podzemních vod v režimu Rámcové vodní směrnice.

Specifické cíle, týkající se ochrany podzemních vod, jsou obsaženy v článku 4 této směrnice. V souladu s ním jsou členské státy povinny přijmout opatření nezbytná k prevenci anebo omezení znečišťování podzemních vod a předcházet zhoršováním stavu všech těles podzemních vod. Jejich povinností je chránit a zlepšovat stav podzemních vod tak, aby nejpozději v roce 2015 byl dosažen dobrý stav podzemních vod. Jako výchozí krok musí být provedena úvodní charakterizace všech těles podzemních vod za tím účelem, aby mohlo být provedeno zhodnocení všech způsobů jejich užívání a určen stupeň rizika u jednotlivých těles podzemních vod, že nebude v daném termínu dosaženo stanoveného cíle. Na základě této analýzy jsou vymezeny hranice zdrojů podzemní vody a tlaky, kterým podléhají ze strany bodových i rozptýlených zdrojů znečišťování. Po úvodní charakterizaci by měla následovat další charakterizace, ale jen u těch zdrojů, které byly označeny jako rizikové. Smyslem této další charakterizace by mělo být přesnější zhodnocení významu tohoto rizika a identifikace opatření, která bude třeba přijmout. Proto jsou i ve smyslu směrnice o ochraně podzemních vod státy povinny provést zhodnocení vlivu existujícího znečištění ve zdrojích podzemních vod a zvláště pak toho znečištění, které je důsledkem kontaminované půdy. Pro identifikované znečišťující látky je pak třeba provést dodatečné hodnocení za účelem ověření toho, že znečištění pocházející z kontaminovaných lokalit se nešíří, resp. nebude se rozšiřovat, nezhorší chemický stav zdroje podzemní vody a též i za účelem ověření, že znečištění nepředstavuje riziko pro zdraví člověka a životní prostředí.

Cestou, jak dosáhnout zlepšení kvality podzemních vod, je zpracování plánů povodí. Pro každou oblast povodí se dále počítá se zpracováním programů opatření, které by měly být zavedeny do konce roku 2009. Plány povodí by měly obsáhnout shrnutí všech významných tlaků a vlivů lidské aktivity na stav podzemních vod, včetně odhadu zdrojů bodových zdrojů znečištění a zdrojů rozptýleného znečištění, shrnutí způsobů využití území a analýzu dalších vlivů na kvalitu vod. Plány povodí by měly zahrnovat přehled programů opatření, v jejichž rámci by mimo jiné měly být adresovány i kontaminované lokality, které ohrožují kvalitu podzemních vod. Smyslem zavedení programů opatření je předcházet anebo omezit vnášení znečišťujících látek do podzemních vod. Zároveň však

Rámcová vodní směrnice umožňuje stanovit nižší cíle pro tělesa podzemních vod tam, kde jako výsledek vlivu lidské činnosti je zdroj podzemní vody natolik znečištěn, že dosažení dobrého chemického stavu je neproveditelné nebo by bylo nadměrně nákladné. Obdobně i dceřinná směrnice o ochraně podzemních vod počítá s výjimkami u opatření k odstranění znečišťujících látek z kontaminované půdy a podloží či k jejich izolaci, která by byla neúměrně nákladná anebo by mohla představovat zvýšené riziko pro lidské zdraví a životní prostředí. Z toho vyplývá, že řešit staré ekologické zátěže je nezbytné především v těch lokalitách a v těch případech, kdy jejich existence ohrožuje kvalitu podzemních vod coby složky životního prostředí a představuje i riziko pro zdraví člověka. Opatření, která by měla být přijata, jsou uvedena v příloze č. VI Rámcové vodní směrnice. Kromě nich však právní úprava na úseku ochrany podzemních vod počítá i s aplikací dalších instrumentů, jako jsou administrativní a ekonomické nástroje, veřejnoprávní smlouvy, omezování emisí, kodexy správné praxe, ozdravné projekty a další opatření. (4)

ad 2) **PRÁVNÍ ÚPRAVA URČITÝCH ČINNOSTÍ, KTERÉ VEDOU NEBO BY MOHLY VÉST KE KONTAMINACI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Mezi činnostmi, které měly často za následek vznik starých ekologických zátěží, se řadí především skládkování odpadů a těžební činnost. Ačkoliv směrnice o odpadech 2006/12/EC nereguluje odstraňování starých ekologických zátěží, vztahuje se k této problematice tím, že uvádí kontaminované materiály, látky či produkty vznikající při odstraňování starých zátěží jako jednu z kategorií odpadu (Q 15) a tudíž s nimi musí být nakládáno v souladu s pravidly, stanovenými v rámcové směrnici o odpadech.

Specifická ustanovení ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím lze nalézt ve směrnici 1999/31/EC o skládkách odpadů. Podle této směrnice je důležité, aby členské státy zavedly požadavek na monitorování skládek i po ukončení jejich provozu za tím účelem, aby mohl být zjištěn jakýkoliv nepříznivý vliv skládky na okolní prostředí. Tato směrnice zakotvuje systémem povolení k provozu skládky. Z hlediska vztahu ke

starým skládkám, které svými průsaky vedly nebo by mohly vést ke vzniku starých ekologických zátěží, je nesmírně důležité pravidlo, podle kterého skládka odpadů může být uzavřena jen na základě povolení anebo příkazu příslušného úřadu. Po té, co bude skládka uzavřena, je její provozovatel odpovědný za monitorování a následnou péči o uzavřenou skládku a to po takovou dobu, jakou určí příslušný úřad v závislosti na tom, zda by skládka mohla představovat nebezpečí pro životní prostředí a zdraví člověka. Provozovateli musí být stanovena povinnost oznámit kompetentnímu úřadu jakékoliv negativní vlivy na životní prostředí, které zjistil při monitorování a realizaci následné péče o skládku. Jeho povinností je i provést opatření k nápravě, která mu příslušný úřad uloží svým rozhodnutím. Důležitým nástrojem pro následnou péči o uzavřenou skládku je povinnost zřídit zvláštní účet, na který budou po dobu provozu skládky odváděny finanční prostředky za účelem zajištění uvedené péče o skládku po ukončení jejího provozu.

Pravidla, obsažená v této směrnici, však mohou být na staré ekologické zátěže aplikována pouze za podmínky, že předmětné skládky, způsobující kontaminaci, jsou stále v provozu anebo byly uzavřeny v souladu s požadavky stanovenými směrnici. Směrnici o skládkách odpadů nelze použít na opuštěné skládky odpadů. (5)

Na úseku nakládání s odpady z těžebního průmyslu byla v roce 2006 přijata směrnice 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu. Do právních řádů jednotlivých členských států by měla být transponována do 1. května 2008. I tato směrnice uznává potřebu stanovit jasné požadavky, které by měla zařízení pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu splňovat, pokud jde o jejich umístění, řízení, kontrolu, uzavírání a preventivní a ochranná opatření, která musí být přijata v zájmu ochrany životního prostředí, především s ohledem na znečištění podzemních vod vsakováním průsakové vody do půdy. Již v preambuli směrnice konstatuje, že je nutné stanovit postupy pro monitorování zařízení pro nakládání s odpady kategorie A po ukončení jejich provozu, úměrně k riziku, které dotčené zařízení představuje, obdobně jako podle požadavků směrnice 1999/31/ES. Proto by též členské státy měly definovat, kdy a jak by měl být ukončen provoz zařízení pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu^a a stanovit povinnosti a odpovědnost provozovatele v období po ukončení provozu

^a Zařízení pro nakládání s odpady je v čl. 3 odst. 15 směrnice definováno jako prostor vyhrazený pro hromadění nebo ukládání těžebního odpadu v pevném nebo kapalném stavu nebo ve formě roztoku či suspenze pro následující období:

- bez časového omezení pro zařízení pro nakládání s odpady kategorie A a pro zařízení pro nakládání s odpady, popsány jako nebezpečné v plánu pro nakládání s odpady,
- více než šest měsíců pro zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady, které vznikly neočekávaně,
- více než jeden rok pro zařízení pro nakládání s neinertními odpady neklasifikovanými jako nebezpečné,
- více než tři roky pro zařízení pro nakládání s neznečištěnou zeminou, odpady neklasifikovanými jako nebezpečné, které vznikají při vyhledávání, odpady vznikajícími při těžbě, úpravě a skladování rašeliny a inertního odpadu.

Součástí takových zařízení je zpravidla hráz nebo jiný objekt sloužící k držení, zachycení, spoutání nebo k jiné podpůrné úloze pro uvedené zařízení, mimo jiné odvaly a odkaliště, s výjimkou vytěžených prostor, které jsou odpadem znovu vyplňovány, po vytěžení nerostu, z rekultivačních a stavebních důvodů.

zařízení. Cílem předpokládaných regulací by mělo být snížení a předcházení nepříznivým vlivů pocházejícím z těchto zařízení na životní prostředí. (6)

Předmětná směrnice ukládá členským státům mimo jiné povinnost zajistit, aby provozovatel přijal všechna nezbytná opatření za účelem předcházení nepříznivým účinkům na životní prostředí a lidské zdraví způsobeným nakládáním s těžebním odpadem nebo nejvyššího možného omezení takových vlivů. Toto zahrnuje řízení jakéhokoli zařízení pro nakládání s odpady, tedy i po ukončení jeho provozu, prevenci závažných havárií způsobených takovýmito zařízeními a omezení jejich důsledků pro životní prostředí a lidské zdraví. Členské státy musí u vybraných zařízení^b rovněž zajistit, aby i v době po ukončení provozu zařízení pro nakládání s odpady byla zajištěna prevence případných závažných havárií a omezení jejich nepříznivých důsledků pro lidské zdraví nebo životní prostředí, včetně případných přeshraničních vlivů.

Nástrojem, který by měl zajistit bezpečné a efektivní ukládání odpadů, je plán pro nakládání s odpady. Tento plán by měl mimo jiné obsahovat i návrh plánu pro ukončení provozu včetně rekultivace, postupů po ukončení provozu a monitorování, jakož i opatření pro předcházení zhoršování stavu vody v souladu se směrnicí 2000/60/ES a pro předcházení nebo minimalizaci znečištění ovzduší a půdy. Postupy požadované po ukončení provozu zařízení pro nakládání s odpady jsou specifikovány v článku 12 předmětné směrnice. V souladu s ním lze provoz zařízení pro nakládání s odpady ukončit jen na základě povolení příslušného orgánu státu.

Provozovatel je v období po ukončení provozu zařízení pro nakládání s odpady odpovědný za údržbu, monitorování, kontrolu a nápravná opatření po dobu, kterou příslušný orgán považuje za nutnou s přihlédnutím k povaze a trvání nebezpečí. Pokud to příslušný orgán po ukončení provozu zařízení pro nakládání s odpady považuje za nutné, zejména s ohledem na splnění požadavků stanovených v právních předpisech Společenství (např. ve směrnicích 76/464/EHS, 80/68/EHS a 2000/60/ES), provozovatel je povinen mimo jiné kontrolovat fyzickou a chemickou stabilitu zařízení a minimalizovat vliv na životní prostředí, zejména s ohledem na podzemní a povrchové vody. Po ukončení provozu zařízení pro nakládání s odpady oznámí provozovatel neprodleně příslušnému orgánu jakoukoli událost nebo vývoj, který by mohl ovlivnit stabilitu zařízení pro nakládání s odpady, a jakýkoli významný nepříznivý vliv na životní prostředí zjištěný při příslušné kontrole nebo monitorování. Provozovatel v případě potřeby provede vnitřní havarijní plán

a řídí se jakýmkoli dalšími pokyny příslušného orgánu o opatřeních k nápravě, která mají být přijata. Náklady na opatření, která mají být přijata, nese provozovatel. Z hlediska finančního zajištění plnění povinností má velký význam finanční záruka požadovaná podle čl. 14 směrnice.

Povinnost zajistit provedení výše uvedených požadavků ve vztahu ke stávajícím zařízením (tj. těm, kterým bylo vydáno povolení nebo jsou již v provozu ke dni 1.5.2008) mají členské státy do 1. května 2012, resp. 1. května 2014. Tato povinnost se však nevztahuje na zařízení, která byla do 1. května 2008 uzavřena. Vybraná ustanovení se dále nevztahují na ta zařízení, která přestala přijímat odpady před 1. květnem 2006 nebo dokončují uzavírací postupy či budou uzavřena do 31. prosince 2010. To znamená, že podobně jako u skládek odpadů, požadavky směrnice ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím lze uplatňovat pouze vůči zařízením, která jsou v provozu nebo jejichž provoz bude ukončen již podle pravidel stanovených předmětnou směrnicí. Členské státy však musí zajistit, aby již od 1. května 2006 bylo s těžebním odpadem nakládáno způsobem, který není v rozporu s obecnými požadavky zakotvenými v čl. 4 odst. 1 této směrnice^c a s ostatními environmentálními požadavky právních předpisů Společenství, včetně směrnice 2000/60/ES, a to bez ohledu na uzavření jakéhokoli zařízení pro nakládání s odpady po uvedeném datu a před 1. květnem 2008.

Ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím směrnice považuje za nutné vypracovat soupis všech uzavřených zařízení pro nakládání s odpady, včetně těch opuštěných, umístěných na území jednotlivých členských států, s cílem identifikovat ta, která mají závažný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo která by mohla ve střednědobém nebo krátkodobém časovém horizontu představovat významnou hrozbu pro lidské zdraví nebo životní prostředí. Tyto soupisy by se měly stát základem pro vhodný program opatření. Soupis musí být pravidelně aktualizován a zpřístupněn veřejnosti. Povinnost vyhotovit tyto soupisy mají členské státy do 1. května 2012.

ad 3) PRÁVNÍ ÚPRAVA NEBEZPEČNÝCH LÁTEK

Nebezpečné látky, jakými jsou perzistentní organické znečišťující látky (POPs), představují hrozbu pro životní prostředí a zdraví člověka. Tyto látky jsou roznášeny daleko od zdroje znečištění, velmi pomalu se rozkládají a akumulují se v tkáních živoucích organismů. Proto se staly předmětem regulace nejen na

^b Jedná se o zařízení zařazená do kategorie A podle kritérií, obsažených v příloze č. III.

^c Článek 4 odst. 1 – Obecné požadavky:

Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že nakládání s těžebním odpadem neohrožuje lidské zdraví, že nejsou používány procesy a metody, které by mohly poškozovat životní prostředí, zejména pokud jde o vodu, ovzduší, půdu, rostliny a živočichy, že nedochází k obtěžování hlukem nebo zápachem ani k nepříznivému vlivu na krajinu nebo na místa zvláštního zájmu. Členské státy dále přijmou nezbytná opatření vedoucí k zákazu nekontrolovaného ponechávání, skládkování nebo neřízeného ukládání těžebního odpadu.

evropské, ale i mezinárodní úrovni. Za účelem eliminace a redukce výroby, používání a úniků perzistentních organických polutantů byly uzavřeny dvě mezinárodní úmluvy, a to Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách a Protokol k regionální Úmluvě o dálkovém přenosu látek znečišťujících ovzduší přes hranice států. Tyto mezinárodně právní instrumenty jsou na evropské úrovni provedeny ve formě Nařízení č. 850/2004 o perzistentních organických znečišťujících látkách a Směrnice č. 96/59/EC o zneškodňování polychlorovaných bifenylnů a polychlorovaných terfenylnů, která se však odstraňování starých ekologických zátěží nedotýká.

Nařízení 850/2004 se také týká především produkce, uvádění na trh, používání, vypouštění a vyloučení těch látek, které jsou zakázány nebo omezeny podle výše zmíněné Stockholmské úmluvy nebo Protokolu. Cílem nařízení je však ochrana lidského zdraví a životního prostředí nejen

- a) zastavením nebo omezením výroby, uvádění na trh a používání látek, na něž se vztahují předemtná úmluva a protokol, ale i
- b) minimalizací a eliminací úniků těchto substancí.

Předmětné nařízení nedefinuje pojem „únik“ (release) a z toho důvodu je otázkou, zda pod tyto úniky lze podřadit i uvolňování perzistentních organických polutantů ze zařízení, která již nejsou provozována. Pochybností nevzbuzuje, že se nařízení vztahuje na vypouštění uvedených látek coby vedlejších nechtěných produktů výroby a užívání do životního prostředí; co se však týče starých ekologických zátěží, není zcela zřejmé, zda se jedná i o samovolné úniky regulovaných látek z kontaminovaných lokalit do složek životního prostředí. Jak se uvádí v odůvodnění návrhu tohoto nařízení (7), dodatečná opatření k zamezení úniků perzistentních organických polutantů coby nechtěných vedlejších produktů, ustanovení o kontaminaci půdy, jakož i obecné zásady vyplývající ze Stockholmské úmluvy, by mohly být adresovány v souladu s principy subsidiarity. To by nasvědčovalo tomu, že tyto navazující otázky bude vhodné upravit na úrovni členských států a nařízení jako takové se přímo aplikovat nebude. Na druhé straně nařízení obsahuje ustanovení týkající se zásob perzistentních organických polutantů a to v souvislosti s problémem zastaralých a neodpovědně spravovaných zásob uvedených látek, které mohou závažným způsobem ohrozit životní prostředí a zdraví člověka. Pokud z těchto zásob jsou uvolňovány regulované látky, jsou zdrojem kontaminace složek životního prostředí a mohou tedy za jistých okolností být považovány i za staré ekologické zátěže. Proto se domnívám, že ustanovení předmětného nařízení se starými zátěžemi v jistém smyslu souvisí s tím, že navazující otázky jsou, resp. budou předmětem úpravy jiných předpisů jak na evropské, tak národní právní úrovni. Tomuto závěru nasvědčuje i závazek obsažený v článku

6 odst. 1 písm. e) Stockholmské úmluvy, podle kterého státy vypracují vhodné strategie pro identifikaci kontaminovaných lokalit vybranými látkami; v případě, že státy přistoupí k nápravě, resp. vycištění lokalit, musí to být provedeno způsobem neohrožujícím životní prostředí.

V souladu s článkem 6 nařízení 850/2004 jsou tudíž členské státy povinny vytvořit a udržovat seznam úniků látek, uvedených v příloze III, do ovzduší, vody a půdy. Každý členský stát je dále povinen zpracovat akční plán obsahující opatření k identifikaci a charakterizaci celkových úniků předmětných látek a k jejich minimalizaci. Tyto akční plány jsou ohlašovány Komisi. Představují nástroj, který by mohl být využit i pro identifikaci starými zásobami kontaminovaných lokalit, coby zdrojů úniků perzistentních organických látek a pro přijetí opatření k jejich minimalizaci a eliminaci.

ad 4) **PRÁVNÍ ÚPRAVA NA ÚSEKU ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ**

Právní úprava na úseku odpovědnosti za škody na životním prostředí je reprezentována **Směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21.4.2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti prevencí a nápravou škod na životním prostředí**. Cílem této směrnice je předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. Tato směrnice se nijak nedotýká práva na náhradu obvyklé škody, jež zaručuje kterákoliv příslušná mezinárodní dohoda upravující občanskoprávní odpovědnost.

Směrnice vychází z myšlenky, že ve Společenství v současné době existuje mnoho znečištěných míst, která představují značná zdravotní rizika. Rizika ve vztahu k životnímu prostředí se projevují ve svém důsledku i na ztrátě biologické rozmanitosti, která se v posledních desetiletích dramaticky zrychluje. Postulátem předmětné směrnice je, že ne všechny formy škod na životním prostředí lze napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu. Aby byl tento mechanismus účinný, musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a mezi škodou a identifikovaným znečišťovatelem nebo znečišťovateli by měla být příčinná souvislost. Občanskoprávní odpovědnost není tedy vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojit nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností některých jednotlivců. Tato směrnice se rovněž nepoužije na případy zranění osob, na škody na soukromém majetku nebo na jakékoli hospodářské ztráty a nemá vliv na jakákoli práva týkající se těchto druhů škod. (8)

Směrnice stanoví rámec environmentální odpovědnosti s ohledem na prevenci a nápravu environmentál-

ních škod, založené na principu „znečišťovatel platí“. Směrnice se vztahuje na:

- škodu na životním prostředí způsobenou některou z činností uvedených na seznamu v příloze III a na bezprostřední hrozbu takové škody, která se vyskytla v důsledku uvedených aktivit
- škodu na chráněných druzích a jejich přirozených sídlištích způsobenou jakýmkoliv aktivitami jinými, než jsou uvedeny na seznamu v příloze III, anebo bezprostřední hrozbu takové škody, která se vyskytla v důsledku těchto aktivit kdykoliv, kdy byla zaviněna provozovatelem ať už úmyslně nebo z nebalosti.

To znamená, že právní úprava je založena na objektivní a subjektivní odpovědnosti provozovatele podnikatelské aktivity za škody na chráněných druzích rostlin a živočichů a jejich přirozených sídlištích, kontaminaci půdy a znečištění vod, na něž se vztahuje Rámcová vodní směrnice. Zda se jedná o objektivní nebo subjektivní odpovědnost, závisí na typu předmětné aktivity. Provozovatelé aktivit, uvedených na seznamu v Příloze III směrnice, jsou objektivně odpovědní za tři výše uvedené kategorie škod, které jsou pokryty společným termínem environmentální škoda, resp. škoda na životním prostředí. Odpovědnost subjektivní se vztahuje k provozovatelům jiných, než na seznamu uvedených aktivit. Tito provozovatelé navíc mohou být odpovědní pouze za škody na chráněných druzích a jejich přirozených sídlištích a nikoliv za jiné druhy škod. (9)

Směrnice nepokrývá určité druhy environmentálních škod, jejichž seznam je uveden v článku 4 směrnice. Směrnice se vztahuje pouze na škodu na životním prostředí způsobenou znečištěním neohraničené povahy anebo na bezprostřední hrozbu takové škody tam, kde je možné najít příčinnou souvislost mezi škodou a činností jednotlivých provozovatelů.

Z hlediska časové působnosti se směrnice v souladu s čl. 17 nevztahuje na:

- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před 1. 4. 2007,
- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou ke kterým došlo po datu uvedeném v čl. 19 odst.1 jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem,
- škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které způsobily tyto škody.

Ve vztahu ke starým ekologickým zátěžím je z toho třeba vyvodit závěr, že tuto směrnici na ně nelze aplikovat, neboť se jedná o škody, které vznikly v důsledku aktivit provozovaných v minulosti. Z hlediska použitelnosti dané právní úpravy má význam i další požadavek směrnice, a to je prokázání příčinné souvislosti mezi škodou a aktivitami jednotlivých znečiš-

řovatelů. Vzhledem k tomu, že u starých ekologických zátěží původce kontaminace často není znám anebo již neexistuje, nelze se ustanoveními uvedené směrnice při odstraňování starých zátěží řídit.

ad 5) PRÁVNÍ ÚPRAVA NA OCHRANU PŮDY

Předchozí industrializace a nekvalitní management měly za následek vznik stovek a tisíců kontaminovaných lokalit na území Společenství, u nichž je třeba přijmout společnou strategii k odstranění historického znečištění půdy za tím účelem, aby bylo zabráněno a omezeno škodlivému působení na zdraví člověka a na životní prostředí. Proto byl na úrovni Společenství zpracován návrh Rámcové směrnice o půdě. (10) Bude-li návrh přijat, stane se zásadním pramenem práva pro postupné odstraňování starých ekologických zátěží.

Za účelem úspěšné prevence a omezení rizik pro zdraví člověka a životního prostředí pocházejících z kontaminované půdy, by členské státy podle uvedeného návrhu měly identifikovat lokality, které podle jejich posouzení představují hrozbu ve výše uvedeném smyslu. Vzhledem k počtu lokalit, které jsou pravděpodobně kontaminovány, jejich identifikace vyžaduje systematický přístup. Zároveň je třeba monitorovat pokrok při vymezování těchto lokalit a přijmout časový harmonogram. Za účelem identifikování kontaminovaných lokalit a za účelem zajištění společného přístupu je nezbytné sestavit společný seznam aktivit, které mohou mít významný potenciál ke způsobení kontaminace půdy. Tento společný seznam může být doplněn ještě dalším výčtem aktivit na seznamu, přijatém na národní úrovni členských států. Identifikace kontaminovaných lokalit by se měla odrážet v národním soupisu kontaminovaných lokalit, jenž by měl být pravidelně aktualizován a doplňován za účasti veřejnosti. Zároveň by se mělo vzít v úvahu i předchozí úsilí členských států v oblasti vymezení kontaminovaných lokalit.

Za účelem urychlené identifikace kontaminovaných lokalit vlastníků pozemku, na němž podle úředních záznamů, jako jsou národní registry či katastry, byla realizována aktivita pravděpodobně znečišťující půdu, anebo kupující, by měl ještě před uzavřením smlouvy o převodu vlastnictví poskytnout relevantní informace o stavu půdy na tomto pozemku příslušnému úřadu a druhé straně převodu. Ustanovení o povinnosti poskytnout tyto informace v době, kdy se plánuje převod vlastnictví k pozemku, napomůže urychlit dokončení inventáře kontaminovaných lokalit. Zároveň též umožní nabyvateli pozemku zjistit stav půdy a tak mu usnadnit rozhodování. Proto tam, kde má dojít k převodu nemovitostí, na nichž probíhají potenciálně znečišťující aktivity uvedené na seznamu v příloze II, anebo v minulosti, jak vyplývá z úředních záznamů, na nich tyto aktivity probíhaly, členské státy musí

zajistit, že vlastník nemovitosti anebo kupující předloží zprávu o stavu půdy příslušnému úřadu a druhé straně smlouvy. Zpráva o stavu půdy musí být zpracována autorizovanou osobou anebo osobou jmenovanou členským státem.

Následně by členské státy měly zajistit realizaci opatření k nápravě kontaminovaných lokalit na svém území, a to s ohledem na uplatňování principu znečišťovatel platí. Měla by být přijata Národní strategie k nápravě starých ekologických zátěží, a to zvláště za účelem stanovení cílů nápravy a stanovení priority v tom, které kontaminované lokality by měly být vyčištěny přednostně. Povinnosti směřující k nápravě kontaminovaných lokalit jsou obsaženy v čl. 13. V souladu s ním členské státy musí zajistit, že kontaminované lokality uvedené na soupisech těchto lokalit jsou vyčištěny. Nápravná opatření směřující k vyčištění mohou mít podobu odstranění, kontroly a omezení znečišťujících látek tak, aby kontaminovaná lokalita s ohledem na její současný způsob využití už více nepředstavovala významné riziko pro lidské zdraví a životní prostředí.

U těch kontaminovaných lokalit, u nichž nelze zjistit původce znečištění nebo nelze jej činit odpovědným za znečištění podle národní či evropské právní úpravy, anebo původce není schopen nést náklady na vyčištění lokality, známé také jako tzv. opuštěné lokality, odpovědnost za redukci rizika pro lidské zdraví a pro životní prostředí musí nést členské státy. Pro tyto účely členské státy musí přijmout specifický mechanismus pro zajištění trvalých finančních zdrojů pro financování nápravných opatření na těchto lokalitách.

Směrnice 2004/35/EC o odpovědnosti za škody na životním prostředí s ohledem na prevenci a nápravu škod na životním prostředí stanoví, že opatření k nápravě opuštěných lokalit z podnětu příslušného úřadu by měla být přijímána až jako poslední možnost. Z toho důvodu by tato směrnice měla být novelizována a doplněna za účelem zesouladění se závazky k nápravě těchto lokalit v souladu s touto navrhovanou směrnicí. (11) (12)

ZÁVĚR

Z výše uvedené analýzy vyplývá, že staré ekologické zátěže se dostávají do popředí zájmu na úrovni Evropského společenství, a to i přes to, že ve vztahu k nim v současné době neexistuje žádná specifická právní úprava. Společný zájem o řešení tohoto problému je však patrný v různých oblastech platné právní úpravy. Staré ekologické zátěže jsou adresovány výslovně jako zdroj znečištění podzemních vod v režimu Rámcové vodní směrnice a dceřiné směrnice na ochranu podzemních vod. Regulace ukládání odpadů na skládky rovněž v omezeném smyslu souvisí s odstraňováním starých ekologických zátěží, ale jen v ohledu na ty zátěže, které vznikly v souvislosti s provozem skládek, jejichž činnost nebyla dosud ukončena anebo

byla ukončena nově podle požadavků směrnice o skládkách odpadů. Na lokality, kontaminované opuštěnými skládkami odpadů, předmětnou právní úpravu vztáhnout nelze. Konkrétnější ustanovení týkající se starých ekologických zátěží jsou stanovena pro oblast nakládání s odpady z těžebního průmyslu. Naopak nejméně konkrétní ve vztahu k odstraňování historické kontaminace je právní úprava perzistentních organických polutantů.

Ochrana půdy jako složky životního prostředí nebyla dosud předmětem specifické právní úpravy na úrovni Evropských společenství. Problematika zaměřená na kontaminaci půdy v důsledku činností realizovaných v minulosti je součástí návrhu Rámcové směrnice o půdě. Zavedení požadavků této směrnice do právních úprav jednotlivých členských států by mělo představovat velký krok dopředu v úsilí k odstraňování starých ekologických zátěží, především s ohledem na jejich rizikovost pro životní prostředí a zdraví člověka.

Ustanovení adresující staré ekologické zátěže jsou tedy rozptýlena v mnoha oblastech, ať už se jedná o regulaci konkrétních lidských aktivit či regulaci na ochranu jednotlivých složek životního prostředí. I přes jistou snahu o provázanost pravidel však v současné době není zabezpečena dostatečná úroveň ochrany půdy s ohledem na existenci lokalit kontaminovaných v minulosti. Proto přijetí směrnice na ochranu půdy by bylo více než žádoucí.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY:

- (1) Sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Tematická strategie pro ochranu půdy SEK(2006) 620 SEK(2006)1165/COM/2006/0231, <http://eur-lex.europa.eu>)
- (2) blíže k pojmu staré ekologické zátěže viz Jančářová, I.: Legal Aspects of Old Environmental Damages, 10th Conference on Environmental and Mineral Processing, Part I., 22.6–24.6.2006, VŠB-TU Ostrava, s. 89–92, ISBN 80–248–1088–3
- (3) <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater> :About groundwater deterioration risks, last updated 02/04/2007
- (4) <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/>: Groundwater – Current legislative framework, Last updated 02/04/2007)
- (5) Jančářová, I.: Old Environmental Damage in Context of EC Legislation, Sborník z 11th Conference on Environment and Mineral Processing, Part II, 31.5.–2.6.2007 VŠB-TU Ostrava, s. 185–190, ISBN 978–80–248–1278–6
- (6) Opinion of the European Economic and Social Committee on the „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the management of waste from the extractive industries“ (COM(2003) 319 final – 2003/0107 (COD))

- (7) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Persistent organic pollutants and amending Directives 79/117/EEC and 96/59/EC, COM/2003/0333 final – COD 2003/0119/, s. 6
- (8) Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, COM (2002) 17 final, 2002/C 241/312
- (9) Brans, E.H.P.: Liability for Damage to Public Natural Resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive, in *Environmental Law Review* 7, 2005, p. 91
- (10) Commission of the European Communities: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC, COM(2006) 232 final
- (11) Thematic strategy for soil protection, <http://europa.eu/scadplus/leg/en>, last updated 28.9.2006
- (12) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection COM/2006/0231 final

Tento příspěvek byl zpracován v rámci projektu **407/06/1785** s finanční podporou **Grantové agentury České republiky**.