

ZAVAROVANJA NA PODROČJU VARSTVA OKOLJA – PROSTOR ZA ZAVAROVALNIŠTVO IN PARTNERSTVO Z DRŽAVO IN (DRUŽBENIM) OKOLJEM

INSURANCE PRODUCTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION – ROOM FOR THE INSURANCE INDUSTRY AND PARTNERSHIP WITH THE STATE AND THE (SOCIAL) ENVIRONMENT

PROF. DR. RAJKO KNEZ, USTAVNO SODIŠČE RS,
PRAVNA FAKULTETA UNIVERZE V MARIBORU, JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE
TADEJ MATIČKO, PRAVNA FAKULTETA UNIVERZE V MARIBORU

Je že tako: če naravo uniči narava,
se temu reče katastrofa;
če jo uniči človek, se temu reče razvoj.

Ddr. Matjaž Mulej

POVZETEK

Pravni sistem Republike Slovenije varuje okolje s pravili zasebnega in javnega prava. Pomemben del slednjega predstavlja Direktiva 2004/35/ES o okoljski odgovornosti. Čeprav so bili s tem dokumentom vzpostavljeni enotni okviri za preprečevanje okoljske škode in sanacijo le-te ter v pravne sisteme držav članic EU vnesen nov avtonomni pojem »okoljska škoda«, prihaja pri izvajanju in uporabi Direktive do velikih razlik, kar se tiče števila in razsežnosti posameznih dokumentiranih škodnih primerov v različnih državah članicah EU.

Za učinkovito pravno varstvo, katerega cilj je ustrezna zaščita okolja, je bistveno pravilno in ustrezno razmejiti med posameznimi vrstami škode, a v praksi velikokrat ni tako. Tako pogosto prihaja do težav pri razmejitvi okoljske škode od (tradicionalne) škode, ki nastane v okolju in je regulirana z določili Obligacijskega zakonika.

Direktiva o okoljski odgovornosti prav tako omogoča državam članicam EU diskrecijo glede ureditve finančnega jamstva, zaradi česar so se posledično, od uveljavitve Direktive pa vse do danes, v posameznih državah članicah EU razvili med seboj zelo različni sistemi in prakse. Pri tem je, gledano primerjalno, najbolj razširjeni instrument finančnega jamstva zavarovanje okoljske odgovornosti na podlagi sklenjene zavarovalne pogodbe. Dovršen sistem zavarovanja okoljske odgovornosti lahko namreč s svojimi učinki, katerih domet je veliko širši, kot je videti na prvi pogled, predstavlja primer učinkovitega partnerstva zavarovalništva z državo ter tudi z okoljem in celotno družbo – posamezniki, nevladnimi organizacijami.

¹ Avtorja se zahvaljujeva zasl. prof. dr. Šimetu Ivanjku za pregled prispevka in koristne nasvete.

ABSTRACT

The legal system of the Republic of Slovenia is protecting the environment with the rules of private and public law. An important part of the latter represents the Directive 2004/35/EC on environmental liability (ELD). Although the Directive established standard frames for the prevention and remedying of environmental damage and also entered a new autonomous concept of EU in the legal systems of the Member States, we can detect large differences in the numbers and dimensions between the documented cases in individual EU Member States when it comes to implementation and use.

For effective legal protection, the aim of which is adequate protection of the environment, the correct and appropriate distinction between different types of damage is essential. This often leads to difficulties in distinguishing environmental damage to the (traditional) damage caused to the environment, which is regulated by the provisions of civil code (OZ).

The Directive also allows EU Member States a discretion regarding the regulation of financial security. Since enforcement of the Directive until today, the EU Member States have developed different systems and practices which vary greatly, whereby the insurance of environmental liability on the basis of concluded insurance contract proves to be, from the comparative view, the most widely used instrument of financial security. Sophisticated system of insurance of environmental liability with its effects, whose scope is much wider than it appears at first glance, can be an example of an effective partnership between the insurance industry and the state, including the environment and the whole society – individuals, non-governmental organizations.

1 UVOD

Sistem pravnega varstva v primeru obremenjevanja in uničevanja okolja je reguliran tako z nacionalnimi pravili kot tudi z mednarodnimi pravili Evropske unije (EU). Pravni sistem varuje okolje pred obremenjevanjem in uničevanjem s številnimi instituti z različnih pravnih področij, ki se – kljub temu, da zasledujejo skupni cilj – med seboj precej razlikujejo. Posledica tega je, da so pogoji za prevencijo nastanka škode, sanacijo in povrnitev v prejšnje stanje oziroma povračilo različni, medsebojno prepleteni. Razlike med posameznimi instituti in vrstami škod, ki so regulirane znotraj posameznega področja, so v praksi velikokrat nejasne (tudi prezrte), čeprav so za učinkovito varstvo okolja kot pravnozavarovane dobrine in za oblikovanje ustreznega sistema finančnega jamstva bistvenega pomena.

Pravni sistem Republike Slovenije (RS) varuje okolje s pravili zasebnega in javnega prava. V sklopu zasebnega prava varuje pravni sistem okolje le posredno, in sicer preko varovanja zasebnih interesov s pravili civilnopravne odškodninske odgovornosti. Tako so v ospredju varstva, ki ga omogoča zasebno pravo, dobrine in pravice posameznikov (poškodovanje posameznikov (njihovega zdravja), poškodovanje ali uničenje njihovega premoženja, njihove finančne izgube), ki so hkrati lahko deli okolja oziroma okolje samo. Govorimo o t. i. običajni ali tradicionalni škodi, ki nastane v okolju, kot jo ureja Obligacijski zakonik (OZ).² Oškodovancu je kot lastniku škode dana možnost, da z zahtevki zasebne narave terja povrnitev in preprečitev nadaljnje individualne škode, ki nastane ali bi lahko nastala v njegovi zasebni sferi (varstvo v zasebnem interesu).

² *Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 64/16 – odl. US).*

Za razliko od varstva, ki ga zagotavlja zasebno pravo, se javno pravo³ nagiba k ekocentrizmu in postavlja v ospredje ter v privilegiran položaj primarno zavarovane dobrine okolje. To je posledica razmeroma novega pravnega koncepta, ki pojmuje okolje kot »skupno dobro«,⁴ pri čemer postavlja državo v položaj njegovega skrbnika.⁵ Gre za t. i. varstvo v javnem interesu, v sklopu katerega se z zahtevki in postopki države preko pristojnega ministrstva zagotavlja ekološka zaščita okolja samega. Pomemben del navedenega varstva predstavlja Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (v nadaljevanju: direktiva o okoljski odgovornosti ali Direktiva).⁶ Slednja predstavlja sistem *sui generis*, katerega zavarovani objekt je okolje samo po sebi, ne glede na pomen, ki ga ima za pravice posameznika. Z Direktivo, ki je začela veljati 30. aprila 2004, je bilo v sistem javnopravnega varstva okolja, ki je bil do navedenega trenutka večini držav članic EU neznani in neucinkovit v smislu zgolj »političnih norm«, vpeljano novo poglavje. Na ravni celotne EU so bili tako vzpostavljeni enotni okviri za preprečevanje in sanacijo okoljske škode, ki temeljijo na upravnopravni oziroma okoljski odgovornosti.⁷ Okoljska odgovornost, ki jo vzpostavlja Direktiva, je v prvi vrsti instrument okoljske politike, s katerim se teži k uveljavitvi načела »plača povzročitelj obremenitve«⁸ iz člena 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije.⁹ To načelo pomeni, da mora izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost za nastanek le-te, kriti stroške preventivnih ali sanacijskih ukrepov skupaj z morebitnimi stroški ocene okoljske škode in ocene neposredne nevarnosti nastanka slednje (učinek se kaže v internalizaciji in ne v socializaciji stroškov za okolje). Glede na navedeno morajo države članice v skladu z Direktivo sprejeti ukrepe, s katerimi spodbujajo izvajalce (potencialne povzročitelje) k uporabi ustreznegra zavarovanja ali drugih instrumentov finančnega jamstva ter razvoj instrumentov finančnega jamstva in trgov z njimi, s čimer bi se zagotovilo učinkovito pokrivanje finančnih obveznosti, ki jih z namenom internalizacije stroškov Direktiva nalaga povzročiteljem.

Čeprav so bili z Direktivo vzpostavljeni enotni okviri za preprečevanje okoljske škode in sanacijo le-te, prihaja pri izvajanju njenih določil do velikih razlik glede števila in razsežnosti posameznih dokumentiranih škodnih primerov v različnih državah članicah EU. Direktiva prav tako omogoča državam članicam EU diskrecijo glede ureditve finančnega jamstva, katerega upravičenec je največkrat država, ki mora, kadar tega ne naredi povzročitelj (to pa je v primerih okoljskih škod velikokrat pravilo), izvesti preventivne ali sanacijske ukrepe. V dobrem desetletju so države članice EU razvile številne sisteme in prakse, ki se med seboj zelo razlikujejo in lahko služijo za diskurz o dobrih in slabih straneh posameznega, pri čemer se zavarovanje odgovornosti na podlagi sklenjene zavarovalne pogodbe izkaže za najbolj razširjen instrument finančnega jamstva.¹⁰ Dovršen sistem zavarovanja okoljske odgovornosti lahko s svojimi učinki, katerih domet je veliko širši, kot je videti na prvi pogled,

³ V sklopu varstva okolja, ki ga zagotavlja javno pravo, je prav tako treba opozoriti na varstvo okolja v sklopu kazenskega prava, ki določa posamezna kazniva dejanja zoper okolje, prostor in naravne dobrine, ki se preganjajo po uradni dolžnosti. Slednja so navedena v členih od 332 do 347 Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15 in 38/16).

⁴ Ang. common good.

⁵ Le redko v položaju lastnice, npr. pri mineralnih surovinah, divjih živalih.

⁶ Uradni list EU (L 143) z dne 30. 4. 2004, str. 56–75 (Directive 2004/35/ES of the European parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage).

⁷ Ang. environmental liability.

⁸ Ang. polluter pays principle.

⁹ PDEU, Uradni list EU C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390.

¹⁰ O razlikah med državami članicami EU je bilo veliko govora tudi v Evropskem parlamentu 11.4.2017, kjer so diskutirali na temo, kako naprej z Direktivo (The Implementation of the Environmental Liability Directive: the way forward). EUobserver poroča, da je osem držav članic sprejelo pravila o obveznem finančnem varstvu, vse druge pa to prepustajo trgu. Posledično gospodarski subjekti nimajo zavarovane odgovornosti, kar lahko privede do tega, da se prevencija ali sankcija plača z davkoplačevalskim denarjem. Hkrati pa to pomeni, da lahko določeni gospodarski subjekti prevajajo breme iz načela onesnaževalec plača in imajo tako na trgu finančno prednost. Glej Teffer, P.: Member states vary in EU »polluter pays« rules. EUobserver, Brussels, 12.4.2017, dostopno na naslovu <https://euobserver.com/environment/137573> (18.4.2017).

Tudi ta prispevek temelji na tem spoznanju in to spoznanje nadgrajejo še s diskurzom, da (obvezno) zavarovanje odgovornosti za okoljsko škodo pomeni sinergijo med državo, gospodarstvom, okoljem in prebivalci.

namreč predstavlja primer učinkovitega partnerstva zavarovalniškega sektorja z državo ter tudi z okoljem in celotno družbo – posamezniki, nevladnimi organizacijami.

2 DIREKTIVA 2004/35/ES O OKOLJSKI ODGOVORNOSTI IN AVTONOMNI EU POJEM »OKOLJSKA ŠKODA«

Direktiva o okoljski odgovornosti je začela veljati 30. aprila 2004, pri čemer so rok za prenos, ki je bil 30. april 2007, upoštevale le štiri države članice EU.¹¹ Tudi po tem je prenos Direktive ostal počasen, tako da je morala Evropska komisija uvesti postopke za ugotavljanje kršitev zoper triindvajset držav članic. Število držav, ki niso izpolnjevale obveznosti, se je medtem zmanjšalo, vendar je morala Komisija številne kljub temu tožiti na Sodišču EU, ki je v letih 2008 in 2009 razsodilo v škodo sedmim državam članicam,¹² tudi Sloveniji.¹³ Vseh osemindvajset držav članic je tako Direktivo v celoti preneslo šele do sredine leta 2010.¹⁴ V Sloveniji je bila implementirana z noveljo Zakona o varstvu okolja¹⁵ (ZVO-1), ki je začela veljati 26. julija 2008, pri čemer so bile posamezne priloge Direktive v slovenski pravni red prenesene leto pozneje s Pravilnikom o podrobnejših merilih za ugotavljanje okoljske škode¹⁶ in Uredbo o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode.¹⁷

Z Direktivo je bil v pravne sisteme držav članic EU vnesen nov avtonomni pojem EU »okoljska škoda«¹⁸ – tj. nova vrsta škode. Okoljska škoda, kot je opredeljena v navedeni direktivi, se v osnovi nanaša na tri vrste škod, in sicer na:

- **škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom**, in sicer kakršnokoli škodo, ki ima večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti takih habitatov ali vrst,
- **škodo na vodah**, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično in/ali količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda ter
- **škodo, povzročeno tlom**, in sicer vsako onesnaženje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi.¹⁹

¹¹ Italija, Litva, Latvija in Madžarska.

¹² Francija, Flnska, Luksemburg, Grčija, Avstrija, Združeno kraljestvo in Slovenija.

¹³ Sodišče EU, zadeva C-402/08, Komisija Evropskih skupnosti proti Republiki Sloveniji, z dne 12. 3. 2009, ZOdl. 2009, str. I-34*.

¹⁴ Z izjemo Republike Hrvaške, ki je priglasila prenos ob pristopu k EU (01. 7. 2013).

¹⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B) (Uradni list RS, št. 70/08).

¹⁶ Pravilnik o podrobnejših merilih za ugotavljanje okoljske škode (Uradni list RS, št. 46/09).

¹⁷ Uredba o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode (Uradni list RS, št. 55/09).

¹⁸ Ang. environmental damage.

¹⁹ Vsebinsko področje Direktive je tako opredeljeno upoštevaje tri kategorije okoljske škode glede na posamezni naravni vir (člen 2(1) Direktive o okoljski odgovornosti, ki je izveden v 110.b člen ZVO-1). Kar zadeva zavarovane vrste in naravne habitate, se pravne opredelitve Direktive blanketno nanašajo na Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (Uradni list EU L 20 z dne 26. 1. 2010, str. 7–25) in Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (Uradni list EU L 206 z dne 22. 7. 1992, str. 7–50). Za opredelitev škode na vodah z večjim škodljivim vplivom se Direktiva nanaša na Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (Uradni list EU L 327 z dne 22. 12. 2000, str. 1–73). ZVO-1 se v izvedbenih določbah blanketno nanaša na predpise o ohranjanju narave in predpise o vodah, s katerimi so bile implementirane navedene direktive. V nasprotju z navedenim, izraz »tal« (ang. land.) in škoda, povzročena tlom, podrobneje v Direktivi nista opredeljena – niti izrecno niti preko sklicevanja na zakonodajo EU.

Kljub dejству, da je pojem okoljska škoda opredeljen v pravu EU in je zato avtonomen pojem EU, prihaja pri izvajanju Direktive v posameznih državah članicah v praksi do velikih razlik, kar pomembno vpliva na razvoj instrumentov in sistema finančnega jamstva. To je mogoče delno pripisati dejству, da je direktiva okvirnega značaja, kar dopušča državam članicam številne izjeme, možnosti in prožnost. Omenjeno je predstavljalo tudi glavni razlog za zamude pri prenosu Direktive, saj je bilo treba o možnostih razpravljati na nacionalni ravni. Ugotovljeno je bilo, da so temeljni razlog za neenako uporabo različne razlage in uporaba »praga pomembnosti« okoljske škode. Posledica okvirnega značaja Direktive so velika odstopanja med državami članicami pri več ključnih izvedbenih določbah,²⁰ kar se trenutno kaže predvsem v neprimerljivem številu potrjenih primerov v posameznih državah članicah, ki zapadejo pod Direktivo, kot tudi v razsežnosti le-teh.

2.1 Diapazon dokumentiranih primerov povzročitve okoljske škode v EU

Države članice so od aprila 2007 do aprila 2013 sporočile približno 1.245 potrjenih izrednih dogodkov povzročitve okoljske škode, ki so sprožili uporabo direktive o okoljski odgovornosti.²¹ Število primerov na letni ravni, ki so jih sporočile posamezne države članice, se zelo razlikuje, in sicer od 95 primerov do niti enega. Tako sta 86 odstotkov vseh primerov okoljske škode sporočili dve državi članici,²² večino preostalih primerov pa šest držav članic.²³ Enajst držav članic, med njimi tudi RS, ni od leta 2007 sporočilo nobenih škodnih primerov, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti. Vrednotenje in preverjanje skladnosti kažeta, da je razlike mogoče pojasniti na podlagi različnih pravnih okvirjev in tradicij (zlasti, ali je bila prej veljavna zakonodaja razveljavljena ali ne, saj je mogoče, da nekatere države članice obravnavajo primere izključno v okviru nacionalnega sistema), morebitnih razlik v stanju okolja ter upoštevaje različne razlage ključnih izrazov in konceptov. Prav različna razлага praga pomembnosti okoljske škode in ključnih izrazov (predvsem »večje škode«, ki je eden izmed pogojev za okoljsko škodo) je vzrok, da se primeri iz različnih držav članic – z vidika razsežnosti obremenitve in uničenja okolja – med seboj zelo razlikujejo. Tako lahko iz naslednjih primerov ugotovimo, da imajo le-ti širok horizont in da so to lahko škode, ki so na prvi pogled astronomskie in povzročijo izredno veliko škodo v okolju, kot tudi škode, ki to niso ali niso takšne na prvi pogled.

Med primere okoljske škode, ki so povzročili izredno visoko stopnjo degradacije okolja, se uvršča razlitje strupenega rdečega blata iz tovarne aluminija Ajka v vasi Kolontár na Madžarskem. Do nesreče je prišlo 4. oktobra 2010 zaradi poškodovanega rezervoarja v tovarni, pri čemer je izteklo 800.000 kubičnih metrov strupenega blata. Vasi Kolontár in Devecser sta bili povsem uničeni in neprimerni za življenje. Zastrupljenih je bilo najmanj 40 kvadratnih kilometrov površine, nekatere reke so označili za »mrtve«. Rdeče blato, ki se je izteklo v potok *Torno* in v reko *Marcal*, je pomorilo ribe in skoraj vsa druga živa bitja, doseglo pa je tudi reko *Donavo*. Nesreča je zahtevala devet smrtnih žrtev, poškodovanih je bilo več kot sto petdeset ljudi. Uničenih je bilo najmanj štiristo hiš, obdelovalne površine so postale povsem neuporabne. Rdeče blato je ob izlitu nosilo s seboj avtomobile, rušilo mostove in hiše. Nesreča v tej panonski pokrajini je povzročila tudi onesnaženje podtalnice, pitne vode, ki se na tem področju nahaja že na globini treh metrov. Evakuacija prebivalstva z najbolj

²⁰ Odstopanja in razlike v izvedbenih določbah med posameznimi državami članicami so natančno opisani v Poročilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 12. 10. 2010.

²¹ Podatki temeljijo na podlagi Poročila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu na podlagi člena 18(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 14. 4. 2016.

²² Madžarska: 563 primerov, Poljska: 506 primerov.

²³ Nemčija (60 primerov), Grčija (40 primerov), Italija (17 primerov), Latvija, Španija in Združeno kraljestvo.

teh (prsti), pri čemer so bili stroški sanacije škode ocenjeni na 120 milijonov evrov.

V isto skupino primerov, kot je predstavljeni, uvrščamo tudi uničajoč požar, do katerega je prišlo 5. januarja 2011 v kemični tovarni *Chemie-Pack* v industrijskem parku v mestu *Moerdijk* na Nizozemskem. Družba *Chemie-Pack* je imela dovoljenje za shranjevanje več kot štiri tisoč ton nevarnih kemikalij, vključno s pesticidi, ki so ob požaru kontaminirali okolje. Nesreča ni terjala smrtnih žrtev, prav tako ni bil nihče poškodovan, je pa povzročila ogromno onesnaženje in okoljsko škodo na vodah in prsti (1.800 ton kontaminirane zemlje). Skupni stroški sanacije so bili ocenjeni na približno 65 milijonov evrov.²⁴

Diametralno nasprotje predstavlja primer okoljske škode, ki je bila povzročena vodam zaradi obratovanja hidroelektrarne na reki *Mürz* v Avstriji.²⁵ V tem primeru je zaradi obratovanja hidroelektrarne prihajalo do velikih ponavljajočih se kratkoročnih nihanj vodne gladine, zaradi česar so se nekatera območja, ki so bila prekrita z vodo, precej hitro posušila. Posledično so se vodonosna območja ločila od rečnega toka, zaradi česar majhne in mlade rive niso mogle slediti toku in so poginile. Razsežnost škode je bila, v primerjavi s prej opisanima dogodkoma, zanemarljiva.²⁶

Vsled navedenega ugotovimo, da definicije zaobsežejo zelo različna stanja, pri čemer je ključnega pomena njihova abstraktnost. Primerno bi bilo imeti kriterije za definicijo praga »večje škode«, si čimer bi določljivost okoljske škode in ostale predpostavke zavarovanja okoljskega rizika postale predvidljivejše. Navedeno predstavlja enega izmed osrednjih ciljev novega večletnega delovnega programa (MAWP) 2017–2020, ki je bil sprejet 28. februarja 2017.²⁷

²⁴ V skupino primerov okoljske škode z velikimi razsežnostmi in vplivi na okolje uvrščamo tudi primer povzročitve okoljske škode na vodah zaradi velikega industrijskega onesnaževanja reke *Asopos* (Grčija). Dolina reke *Asopos*, skozi katero teče 57 km dolga reka, se razteza na 450 km² in predstavlja eno izmed večjih industrijskih območij v državi. Na navedenem območju namreč deluje na stotine industrijskih obratov, ki so od leta 1970 s svojimi izpusti in odpadki obremenjevali reko. Danes je tako slednja, in z njo tudi podtalnica, močno onesnažena, kar predstavlja velike težave pri zagotavljanju pitne vode za približno 70.000 prebivalcev. Sanacija poteka še zdaj, pri čemer višina stroškov zarjo uvršča navedeni primer med »izjemne primerne«. Navedeni primer lahko z vidika presoje »večje škode« primerjamo s primerom povzročitve okoljske škode na vodah v *Crossensu* (Združeno kraljestvo), kjer je zaradi kratkotrajne napake na vodni črpalki prišlo do onesnaženja površinskih voda s surovo odpadno vodo iz čistilne naprave. Obremenjevanje je trajalo zgolj nekaj ur, na petkilometrskem odseku reke pa je zaradi tega poginilo več kot 6.000 rib. Primer povzročitve okoljske škode na vodah v deželi *Priolo Gargallo* (Sicilija), ki je bila razglašena za »območje nacionalnega interesa za namene sanacije«, in predvsem na območju *Rada di Augusta* (Italija), prav tako spada med primere večje okoljske škode. To območje prizadevajo ponavljajoči se pojavji okoljskega onesnaževanja, izvor tega onesnaževanja pa sega že v 60. leta minulega stoletja, ko je bilo območje *Augusta–Priolo–Mellilli* osnovano kot baza za naftno industrijo. Od takrat so se tam namestila in/ali nasledila številna podjetja, ki so dejavna v sektorju ogljikovodnikov in petrokemije. Velik vpliv industrijskega onesnaževanja se danes kaže v močno onesnaženem obalnem morju in podtalnici. Konkretni primer je glede vprašanja odgovornosti povzročiteljev obravnavalo tudi Sodišče EU (Zadeva C-378/08 *Raffinerie Mediterranee*). V praksi zasledimo še veliko drugih primerov, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti. Glej npr. European Commission (DG ENV), *Study on the implementation effectiveness of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues, Final report, november 2009*, str. 81–87.

²⁵ Primer je dosegel tudi Sodišče EU (Zadeva C-529/15 *Folk*).

²⁶ Stroški sanacijskih ukrepov po avtorjema znanih podatkov znašajo v povprečju približno 42.000 evrov. Izračunano na podlagi 137 primerov in brez upoštevanja treh največjih izgub v primerih *Kolontár* (Madžarska), *Moerdijk* (Nizozemska) in *Asopos* (Grčija), ki so šteli za izjemne. Za več informacij glej Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu na podlagi člena 18(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 14. 4. 2016.

²⁷ Večletni delovni program 2017–2020 (*The Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) 2017–2020 »Making the Environmental Liability Directive more fit for purpose«*) z dne 28. 2. 2017.

2.2 Primeri okoljske škode v Sloveniji

Republika Slovenija Evropski komisiji do leta 2013 ni sporočila nobenega primera nastanka okoljske škode,²⁸ vendar lahko po podatkih, ki so dostopni avtorjema prispevka, zatem zasledimo dva primera, ki sta vendarle zapadla v doseg Direktive.²⁹ Tako se edini potrjeni primer povzročitve okoljske škode, ki je sprožil uporabo določb 110.a–110.i ZVO-1 nanaša na industrijsko onesnaževanje, ki je povzročilo okoljsko škodo na območju Natura 2000 gozd Kranj–Škofja Loka. Na območju industrijske cone, kjer deluje petindvajset gospodarskih subjektov, je prišlo do uničenja populacije velikega studenčarja in navadnega koščaka, zaradi česar je bila na podlagi mnenja Zavoda Republike Slovenije za ohranjanje narave povzročena okoljska škoda na zavarovanih vrstah in naravnih habitatih (v obravnavani zadvi dejansko stanje glede povzročitve škode na vodah in tleh ni bilo ugotovljeno). Konkretni primer je zaradi problematike difuznega oziroma razpršenega onesnaževanja, ki izključuje uporabo določb V.a poglavja ZVO-1 glede odgovornosti za okoljsko škodo, presojalo tudi upravno sodišče.³⁰

Za razliko od navedenega primera pri odlagališču izrabljenih pnevmatik v Lovrencu na Dravskem polju ni šlo za neposredno povzročitev okoljske škode, temveč za povzročitev neposredne nevarnosti za nastanek le-te. V inšpekcijskem postopku je bilo ugotovljeno, da se nahaja na območju odlagališča 79.365,5 kubičnih metrov izrabljenih pnevmatik, ki niso bile prekrite z gramozom. Odpadki so bili skladiščeni na območju Dravskega polja, pod katerim se nahajajo največje zaloge pitne vode v Sloveniji.³¹ Od začetka postopkov do izdaje končne odločbe³² o neposredni nevarnosti okoljske škode je preteklo skoraj pet let, pri čemer je s tožbo na Sodišču EU proti RS posredovala Evropska komisija.³³ Povzročitelju so bili naloženi preventivni ukrepi, a je obveznost pozneje prevzela država preko pristojnega ministrstva. Stroški preventivnih ukrepov so ocenjeni na 4,5 milijona evrov.³⁴

2.3 Razmejitve okoljske škode od (tradicionalne) škode po OZ

Pojem okoljske škode je na ravni EU opredeljen avtonomno in ne zajema običajne škode (materialne škode, izgube življenja in telesne poškodbe ali gospodarske škode), pri čemer je treba opozoriti, da odgovornost za okoljsko škodo ne izključuje odgovornosti povzročitelja proti tretjim osebam skladno z določili OZ.³⁵ Bistvena razmejitvena značilnost je, da okoljska škoda dejansko nima lastnika – gre za škodo v samem okolju. Na drugi strani je tradicionalna škoda, tj. škoda z znanim lastnikom na njegovem premoženju, ki pa je lahko hkrati okolje. Tako so mogoče situacije, (i) ko gre v določenem škodnem primeru zgolj za tradicionalno škodo, kot jo ureja OZ, (ii) ko gre zgolj za okoljsko škodo, kot jo ureja Direktiva, ali pa (iii) hkrati za obe vrsti škode. Za učinkovito pravno varstvo, katerega cilj je ustrezna zaščita okolja, je

²⁸ Države članice so morale na podlagi člena 18(1) Direktive Evropski komisiji do 30. aprila 2013 sporočiti svoje izkušnje z uporabo Direktive. Glej Poročilo Republike Slovenije o izkušnjah pri izvajanjju Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 10. 5. 2013, št. dokumenta: 5421-116/2013-SPBR/3.

²⁹ Uporabo določb glede prevencije in sanacije okoljske škode po ZVO-1 je sprožil tudi postopek v zadvi ugotavljanja okoljske škode na območju trase 35 kV daljnovidna med Jesenicami in Kranjsko Goro, ki je bil zaradi izvajanja nujnih vzdrževalnih del na navedenem daljnovidu avgusta 2014 ustavljen. Povzročitev okoljske škode v navedenem primeru tako nikoli ni bila uradno potrjena (glej sodba UPRS I U 926/2015 z dne 14. 1. 2016).

³⁰ Sodba I U 1652/2015, z dne 23. 6. 2016.

³¹ Na navedeno dejstvo je RS opozorila tudi Evropska komisija v opominu z dne 27. 9. 2012.

³² Zoper odločbo je bila vložena tožba v okviru upravnega spora (glej UPRS sodba II U 176/2013 z dne 18. 6. 2014).

³³ Sodišče EU, zadeva C-153/16, Evropska komisija proti Republiki Sloveniji, z dne 20. 6. 2016, UL C 22, str. 3–4.

³⁴ Glej Kuralt, Š.: Država bo za odpadne gume draga plačevala. Delo, 28. 3. 2015, dostopno na: <http://www.delo.si/novice/okolje/drzava-bo-za-odpadne-gume-drago-placevala.html> (15. 3. 2017).

³⁵ Šesti odstavek 110.a člena ZVO-1.

bistvena pravilna kvalifikacijska oznaka in ustrezna razmejitev med obema vrstama škode, a v praksi velikokrat ni tako.

V praksi tako obstajajo tudi primeri, ko se z okoljsko škodo opredeli škoda, ki ima lastnika. Iz sodbe Višjega sodišča v Mariboru,³⁶ denimo, lahko razberemo, da je tožnica zahtevala odškodnino za nepremožensko škodo, ker so bile v njenem bivalnem okolju v nočnem času presežene mejne in kritične ravni hrupa, pri čemer je povzročeno škodo opredelila kot okoljsko škodo in navajala tridesetletni zastaralni rok po 110.i členu ZVO-1 (določbo, ki se nanaša na okoljsko škodo). Tako prvostopenjsko kot tudi pritožbeno sodišče sta pravilno sklepali, da materialnopravno podlago glede vprašanja zastaranja predstavljajo določila OZ in ne določila ZVO-1, ker predmet v konkretni zadavi ni okoljska škoda. A zgodi se, da EU-avtonomni pojem okoljska škoda nepravilno uporabi tudi sodišče. Tak primer je sodba Višjega sodišča v Ljubljani,³⁷ v kateri sodišče nastalo škodo pojmuje kot okoljsko, iz dejanskega stanja pa izhaja, da je bila škoda povzročena poljščinam, sadnem drevju in gozdu, čigar lastnice so tožeče stranke (lastnik škode je znan). Ob upoštevanju dejstva, da predmetna škoda ni bila povzročena naravnim virom (zavarovanim vrstam in njihovim habitatom, vodi in tlom), ki jih varuje institut okoljske škode, kot tudi dejstva, da gre v konkretnem primeru za varstvo okolja v zasebnem interesu in s tem za tradicionalno škodo po določilih OZ, je uporaba pojma okoljska škoda v jedru in obrazložitvi sodbe neustrezna.

A zgolj nepravilno pojmovanje nastale škode ni usodno, vse dokler sodišče na podlagi nepravilne kvalifikacije ne uporabi napačne materialnopravne podlage. Slednje prav tako izhaja iz sodbe³⁸ Višjega sodišča v Ljubljani, v kateri sodišče odgovornost toženih strank utemelji na podlagi 110.a člena ZVO-1, kljub temu da v konkretnem primeru ne gre za okoljsko škodo. Iz dejanskega stanja izhaja, da je z emitiranjem polutantov s strani toženih strank tožnikom nastala škoda na rastlinah, sadnem drevju in gozdu, kar se je pokazalo tudi s težavami pri razplodu živine in v kakovosti mesa. Škoda tako ni bila povzročena naravnim virom,³⁹ ki jih varuje institut okoljske škode⁴⁰ (oz. vsaj iz sodbe ne izhaja, zakaj bi tvorila okoljsko škodo). To pomeni, da gre v danem primeru za običajno škodo in s tem za civilnopravno odgovornost po določilih 133. člena OZ in ne za upravnopravno odgovornost v smislu okoljske odgovornosti po 110.b členu ZVO-1.

Tudi če bi šlo za regresno povračilo stroškov prevencije in sanacije okoljske škode s strani države zoper povzročitelja, država ne bo zahtevala povračila stroškov v pravdnem postopku, saj ji ZVO-1 nalaga oblastno pristojnost ukrepanja (*acta iure imperii*) in lahko o povračilu in višini stroškov odloči sama z odločbo⁴¹ v okviru upravnega postopka po določilih Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).^{42,43}

3 SISTEM FINANČNEGA JAMSTVA

Evropska unija torej zahteva, da povzročitelj – prvenstveno on – poskrbi za potrebne preventivne ukrepe, da do okoljske škode ne bi prišlo, ali, če do nje pride, da poskrbi za sanacijo

³⁶ Sodba VSM sodba I Cp 1470/2010 z dne 22. 2. 2011.

³⁷ Sodba VSL sklep II Cp 2018/2013 z dne 23. 10. 2013.

³⁸ Sodba VSL sodba II Cp 511/2016 z dne 9. 6. 2016.

³⁹ Ang. *natural resources*.

⁴⁰ Primer okoljske škode ni bil nikoli uradno potrjen in dokumentiran.

⁴¹ Peti odstavek 110.f člena ZVO-1.

⁴² Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07 in 82/13).

⁴³ Izvršba odločbe se opravi z upravno odločbo, pri čemer je treba opozoriti, da se prisilna izterjava iz dolžnikovega nepremičnega premoženja in deleža družbenika opravi po sodni izvršbi (288. člen ZUP).

in okolje povrne v referenčno stanje (*resutio integrum*). Ker pri okoljski škodi povzročitelj pogosto nima potrebnih sredstev ali pa celo ni znan, Direktiva zahteva tudi odgovornost države oziroma od nje terja, da prevzame skrb za preventivne in sanacijske ukrepe, pri čemer ima pravico pozneje od povzročitelja zahtevati regresno povračilo stroškov. V ta namen je treba na različne načine, kiz Direktivo niso predpisani, zagotoviti finančna jamstva.⁴⁴ Enega od možnih in v EU najbolj razširjenih pristopov predstavlja finančno zavarovanje odgovornosti za okoljsko škodo (okoljske odgovornosti) v obliki zavarovalne pogodbe. V takšnem primeru nudi finančno jamstvo zavarovalnica.

Prejšnji *Zakon o varstvu okolja*⁴⁵ je v 11. členu predvideval obvezno zavarovanje odgovornosti za okoljsko škodo, kar pa v praksi nikoli ni zares ustrezno zaživelo. Pri izvedbi Direktive, ki sicer zahteva finančno jamstvo⁴⁶ za preventivne in sanacijske ukrepe v primeru grožeče ali nastale okoljske škode, slovenski zakonodajalec ni sprejel takšne odločitve. V pojasnilo Evropski komisiji je zapisal, da okolje za to ni primerno.⁴⁷ Namesto tega je državi omogočil določene postopkovne prednosti, kot je varstvo na nepremičninah oziroma prednostna hipoteka.⁴⁸ Kadar povzročitelj nima vrednostnih nepremičnin, je to *prima facie* neučinkovito, a tudi kadar jih ima, postane bistveno tudi vprašanje preživetja povzročitelja, ki bi morda lahko še naprej opravljal gospodarsko dejavnost, vendar bo prodan z namenom poplačila iz hipotekarnega varstva.

3.1 Zavarovanje kot finančno jamstvo za okoljsko odgovornost in morebitna vloga zavarovalnic – partneric

Po ureditvi, po kateri bi breme prevzela zavarovalnica, pa to močno spremeni učinke finančnega jamstva. Poleg tega, da je državni proračun razbremenjen, to pomeni tudi, da vstopi »v igro« nov subjekt, ki mu bo veliko do tega, da okoljska škoda ne bi nastala. To ne bo zgolj povzročitelj, zainteresirana javnost, ampak tudi zavarovalnica. Zavarovalnica bo nadzirala zavarovanca in ta ji bo odgovarjal – vse z namenom, da se prepreči okoljska škoda. Država tudi sicer preverja morebitnega povzročitelja (*ex ante* in *ex post*) preko služb izvršilne veje oblasti (pristojnega ministrstva), tudi inšpekcijski, vendar vez med državo, okoljsko škodo in inšpekcijskimi ni tako trdna in kompaktna kot v primerih, kadar se zavarovalnica angažira posebej za zavarovanca, za njegovo dejavnost, za njegova tveganja in bdi nad njegovim poslovanjem. Ta nadzor je pogodbeni nadzor, po navadi zunaj okvirjev administrativnih bremen, hiter, lahko tudi bolj učinkovit, kajti lahko se ugotovi kršitev pogodbe in s tem odrek zavarovalnega jamstva. Z drugimi besedami, v krog subjektov, ki lahko preprečijo okoljsko škodo na učinkovit način, z učinkovitimi vzvodi, vstopijo zavarovalnice. V tem pogledu postanejo partner državi, pa tudi okolju in celotni družbi. Zavarovalnica tako dobi povsem novo vlogo, ki jo na področju varstva okolja označimo kot preprečevanje socializacije stroškov. Kadar so namreč stroški preventivnih ali sanacijskih ukrepov naloženi državi in slednja od povzročitelja ne doseže povračila, je ta strošek socializiran in preide v breme celotne družbe. Socializacija stroškov je antipod poprej navedenemu načelu »povzročitelj plača«, ki je eno poglavitnih načel varstva okolja v EU.

⁴⁴ Glej opombo št. 10 in tudi tam navedeni vir, ki opozarja, da različnost pri pristopih ureditve jamstva povzroča, da se načelo onesnaževalcev plača v vseh državah članicah EU ne uporablja enako, kar omogoča različne položaje onesnaževalcev na trgu.

⁴⁵ Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 56/99 – ZON, 22/00 – ZJS, 67/02 – ZV-1 in 41/04 – ZVO-1).

⁴⁶ Člen 14(1) Direktive.

⁴⁷ Ponovno glej Poročilo Republike Slovenije o izkušnjah pri izvajanju Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 10. 5. 2013, št. dokumenta: 5421-116/2013-SPBR/3.

⁴⁸ Tretji odstavek 110.člena ZVO-1.

3.1.1 Zavarovanje okoljske odgovornosti in razmerje do premoženjskih zavarovanj varstva okolja

Do trenutka uveljavitve Direktive, s katero je bila vzpostavljena upravnopravna odgovornost,⁴⁹ in sicer v smislu odgovornosti za financiranje naloženih ukrepov (potencialnemu) povzročitelju (zavarovancu) v upravnem postopku, so se praviloma vsa zavarovanja odgovornosti nanašala le na kritje civilnopravne odškodninske odgovornosti zavarovanca. Odgovornost za okoljsko škodo, kot je bilo že navedeno, v RS ne zahteva obveznega zavarovanja, prav tako ne odgovornost za tradicionalno škodo, ki nastane v okolju. Vendarle, kljub zakonski odsotnosti obveznega zavarovanja, za slednjo zavarovalnice razvijajo produkte in jih tudi tržijo.⁵⁰ Ti zavarovalni produkti so dokaj tradicionalno prisotni na slovenskem trgu, večinoma pa se kažejo v obliki zavarovanja odgovornosti zavarovanca iz dejavnosti, pri čemer je lahko dodatno kritje – ob doplačilu dodatne premije – usmerjeno na škodo, ki nastane zaradi onesnaženja okolja, a ima za posledico poškodovanje oseb ali stvari.⁵¹ Od posameznih zavarovalnih pogojev je odvisno, ali se raztezajo tudi na stroške, ki zadevajo okoljsko škodo. Ne raztezajo se na preventivne ukrepe, zgolj na sanacijske.⁵² Na primer, če se zavarovalnica zaveže povrniti stroške sanacije kontaminiranega območja (npr. zamenjave plasti prsti), potem s tem posega že tudi na področje zavarovanja okoljske škode. Gre namreč za tiste primere, ko se okoljska in tradicionalna škoda v okolju prekrivata. Vprašanje pa je, ali ti zavarovalni produkti to namenoma zavarujejo oziroma tega namenoma ne izključujejo ali pa je takšno stanje posledica nerazumevanja pojmov okoljska škoda in (običajna, tj. tradicionalna) škoda v okolju.⁵³

Primerjalno obstajajo zavarovanja tako za eno kot za drugo vrsto škode in jih zavarovalni produkti tako ločujejo kot tudi združujejo. Za zavarovanje okoljske odgovornosti sta se razvila predvsem dva pristopa, v skladu s katerima je slednjo mogoče zavarovati s posebno klavzulo v okviru zavarovanja odgovornosti iz dejavnosti (takšen pristop je uveljavljen v Avstriji) ali pa v okviru samostojnega zavarovalnega produkta (rešitev je uveljavljena v Nemčiji).⁵⁴ Zavarovalni produkti, ki jih ponujajo zavarovalnice iz drugih držav članic EU, tudi za okoljsko škodo, se seveda lahko tržijo tudi v RS (prosto opravljanje storitev po PDEU), vendar pa je vprašanje, koliko je trg za to zanimiv, dokler ne obstaja zakonska prisila. Do določene mere je to zagotovo lahko že zdaj, ob ureditvi *de lege lata*, kajti povzročitelj mora povrniti stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov državi (kadar za te ukrepe ne poskrbi sam) in zavarovanje bi mu pomagalo v obeh primerih – tj. kadar gre za povračilo stroškov

⁴⁹V luči okoljske odgovornosti Direktiva vzpostavlja dva režima odgovornosti. Odgovorna stranka je načeloma izvajalec poklicne dejavnosti. Izvajalci, ki izvajajo nekatere nevarne dejavnosti, navedene v Prilogi III Direktive (izvedene v 110. členu ZVO-1), so objektivno odgovorni (brez krivde) za okoljsko škodo. Izvajalci, ki izvajajo druge poklicne dejavnosti, so odgovorni le za povzročene neposredne nevarnosti za nastanek okoljske škode oziroma za nastanek okoljske škode na zavarovanih vrstah in habitatnih tipih, če je bila storjena namenoma ali iz malomarnosti (krivdna odgovornost). Izvajalci imajo lahko neposredno korist zaradi določenih izjem in ugovorov (na primer višja sila, oborožen spopad, poseganje tretje strani) ter ugovorov, uvedenih preko prenosa v nacionalne pravne sisteme držav članic EU (na primer ugovor na podlagi dovoljenja, ugovor na podlagi stanja), ki jih RS v izvedbeni zakonodaji ni upoštevala.

⁵⁰V Sloveniji se je zavarovalništvo začelo zavedati potrebe po zavarovanju (tradicionalne) škode v okolju že precej zgodaj, in sicer v 80. letih preteklega stoletja. Glej Ivanjka, Š.: Zavarovanje nevarnosti onesnaževanja okolja. Ekološka in ekonomska soodvisnost, Maribor, Jugoslovanski simpozij alternative družbenega razvoja in problematika okolja, 1987, str. 1–19.

⁵¹Primer omenjenega dodatnega kritja je klavzula 03-ODG-09/06 zavarovalnice Adriatic Slovenica, d. d.

⁵²Sanacijski ukrepi pomenijo vsako ukrepanje ali kombinacijo ukrepov, tudi ukrepe za ublažitev ali prehodne ukrepe za obnovitev, sanacijo ali nadomestitev poškodovanega naravnega vira in/ali zmanjšanje funkcij ali za zagotovitev ustreznega nadomestila tem virom ali funkcijam, kot je predvideno v Prilogi II Direktive. Vrste sanacij (primarna, dopolnilna in kompenzacijskaj) so podrobnejše opredeljene z Uredbo o vrstah ukrepov za sanacijo okoljske škode (glej opombo št. 17).

⁵³Na primer klavzula KL-odg-eko 15-1 za zavarovanje odgovornosti zaradi povzročitve nenadnega onesnaženja zavarovalnice Triglav, d. d. izrecno izključuje zavarovalno kritje za odškodninske zahteve, ki izvirajo iz določil o odgovornosti zavarovanca v skladu z Direktivo, pri čemer lahko že vedno – v primerih, ko se okoljska in tradicionalna škoda v okolju prekrivata – v sklopu sanacije tradicionalne škode, nastale v okolju, posredno vpliva na sanacijo okoljske škode.

⁵⁴Opozoriti je treba, da zavarovalno kritje praviloma ni povsem identično z obsegom odgovornosti po Direktivi, saj so običajno omejitve, kot so recimo postopno onesnaževanje, razvojni riziko (ang. state-of-the-art defence), primer dovoljene dejavnosti (ang. permit defence) in druge. V zavarovalnem kritju so po navadi tudi podlimiti, ki se nanašajo na poplačilo stroškov dopolnilne in kompenzacijске sanacije.

državi ter kadar organizira in izvede preventivne in sanacijske ukrepe sam. Ob že omenjenem podatku, da je okoljska škoda v Sloveniji nastala enkrat, se porodi zanimivo vprašanje, kaj za zavarovalnice tovrstni zavarovalni produkt pomeni.

3.2 Primerjalni pregled sistemov finančnega jamstva v EU in potreba po usklajenem obveznem finančnem jamstvu

V večini držav članic EU vključitev v sistem finančnega jamstva ni obvezna, s tem pa je neobvezno in zgolj prepuščeno razmeram na trgu tudi zavarovanje okoljske odgovornosti.⁵⁵ Nekatere države članice EU so kljub temu – predvsem zaradi višine javnih sredstev, ki se letno porabijo za sanacijo onesnaženih in degradiranih območij – vpeljale (ali pa uvedbo tega ukrepa predvidevajo v prihodnje) obvezen sistem finančnega jamstva. To so Bolgarija, Grčija, Španija, Portugalska, Slovaška, Češka, Romunija in Madžarska. Navedene države so pri tem uporabile številne možnosti, ki so na voljo pri vzpostavitvi nacionalnega sistema obveznega finančnega jamstva, kot je postopni pristop, ki predstavlja omejitev obveznosti vključitve v sistem na dejavnosti iz Priloge III Direktive. Nekatere države so uvedle obvezno finančno jamstvo zgolj za posamezne dejavnosti iz omenjene priloge (Madžarska), zgornje meje finančnega jamstva (Španija – do največ 5 milijonov evrov) in izključitev dejavnosti z nizkim tveganjem (Španija, Češka). Prav tako se v praksi že dlje časa pojavljajo namere, da bi vzpostavili usklajeno obvezno finančno jamstvo na ravni celotne EU, a je zaradi pomanjkanja praktičnih izkušenj in razlik pri izvajanju Direktive v posameznih državah članicah to še vedno odmaknjeno v prihodnost.⁵⁶

4 SKLEP

Cilja direktive o okoljski odgovornosti, tj. preprečevanje in sanacija okoljske škode, sta pomembna, saj je tveganje za nastanek okoljske škode in nesreč zmeraj navzoče. Direktiva je delno prispevala k boljši ravni varstva okolja v EU,⁵⁷ vendar možnosti, ki jih zagotavlja, ponekod še niso v celoti izkoriščene. Direktiva o okoljski odgovornosti je poleg tega v nekaterih državah članicah pomembnejša kot v drugih, zato je treba njen pomen ocenjevati glede na različne vzpostavljenе nacionalne pravne okvire in tradicije. To predstavlja zavarovalniškemu sektorju veliko težav pri sestavi in oblikovanju primernih zavarovalniških produktov. Večina trgov zagotavlja zadostno kritje za vsa tveganja iz Direktive, vendar je v številnih državah članicah povpraševanje majhno zaradi nezadostnega števila škodnih primerov. Kljub temu se je količina zavarovanj okoljske odgovornosti, ki so jo sklenili evropski gospodarski subjekti, od leta 2006 povprečno povečala za 13,6 odstotka na leto.⁵⁸

Omejitve in vrzeli v zavarovalniških produktih (izključitev postopne okoljske škode, izključitev kompenzacijске sanacije idr.) so posledica pomanjkanja podatkov o škodnih dogodkih,

⁵⁵ Kot primer dobre prakse lahko navedemo rešitev, uveljavljeno v Franciji, kjer so izvajalci dobro seznanjeni z režimom odgovornosti. V skladu z vzpostavljenim pozavarovalniškim skladom (ang. reinsurance pool) Assurpol (ob prisotnosti več pozavarovalnic) razpoložljivost in število sklenjenih zavarovanj rasteta. Tako vse od leta 2005 zmeraj več podjetij ponuja različne produkte za zavarovanje okoljske odgovornosti. Konkurenčno okolje je prispevalo k nižjim premijam, s čimer se spodbuja male in srednje velike gospodarske subjekte k pridobitvi zavarovanja. O tem glej tudi opombo št. 10 in tam navedeni vir.

⁵⁶ Vzpostavitev usklajenega obveznega sistema finančnega jamstva je preučila tudi Evropska komisija v Poročilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 12. 10. 2010.

⁵⁷ Učinkovitost Direktive je najbolj razvidna iz zneska sanirane okoljske škode, ki znaša približno 6 milijonov evrov brez petih večjih izgub in 180 milijonov evrov, če se vključi pet večjih primerov povračitve okoljske škode.

⁵⁸ Commission staff working document, REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage z dne 14. 4. 2016.

nejasnosti v zvezi z nekaterimi koncepti (predvsem v zvezi s »pragom pomembnosti« in »večjo škodo«) in nezmožnostjo kvantitativne določljivosti okoljske škode. Da bi navedene pomanjkljivosti odpravili in dodatno razjasnili preostale predpostavke za zavarovanje okoljske odgovornosti, si prizadeva večletni delovni program (MAWP) 2017–2020.⁵⁹

Dovršen sistem finančnega zavarovanja na področju okoljskih škod lahko namreč odločilno vpliva na številne dejavnike:

- identifikacijo subjektov, ki jim prevencija škode v okolju postane velika skrb;
- s tem pomoč državi, nevladnim organizacijam, posameznikom, okolju;
- prenos odgovornosti za varstvo okolja na pogodbeno raven med gospodarskimi subjekti (povzročitelj in zavarovalnice);
- razbremenitev proračuna in socializacije (oz. preprečitev socializacije stroškov) v tistih primerih, kadar od povzročitelja ni mogoče terjati povračila stroškov;
- razbremenitev gospodarskega subjekta, kadar bi mu stroški za prevencijo ali sanacijo (če jih plača sam ali če jih povrne državi) onemogočili nadaljnje poslovanje;
- pritisk na morebitne povzročitelje, ki se ustvarja pogodbeno in preko nadzora, da bolj skrbijo za varstvo okolja;
- internalizacija stroškov in s tem odmik od državnih pomoči;
- poveča se element družbene odgovornosti gospodarskih subjektov.

Na koncu je smiselno dodati, da dokler ne obstaja pritisk s strani slovenskega zakonodajalca oziroma dokler zakonodajalec postavlja v ospredje jamčevanja državo in ne zavarovanja, ni mogoče pričakovati takšnega izboljšanja družbenega okolja, v katerem bi zavarovanja lahko zaživelu. Za povzročitelje je, vsaj *prima facie*, namreč laže, če zakonodajalec prenese skrb na državo.

5 LITERATURA IN VIRI

1. Commission staff working document, REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage z dne 14. 4. 2016, št. dokumenta: 52016SC0121, dostopno na naslovu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0121> (13. 2. 2017).
2. Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, Uradni list EU L 143 z dne 30. 4. 2004, str. 56–75.
3. European Commission, Financial security in Environmental Liability Directive, Final report, avgust 2008, dostopno na naslovu: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf (10. 3. 2017).
4. European Commission (DG ENV), Study on the implementation effectiveness of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues, Final report, november 2009, dostopno na naslovu: http://ec.europa.eu/environment/enveco/others/pdf/implementation_efficiency.pdf (13. 3. 2017).
5. Ivanjko, Š.: Onesnaževanje okolja in zavarovanje. Združeno delo, 5 (1983), 50, str. 711–723.
6. Ivanjko, Š.: Zavarovanje nevarnosti onesnaževanja okolja. Ekološka in ekonomska soodvisnost, Maribor, Jugoslovanski simpozij alternative družbenega razvoja in problematika okolja, 1987, str. 1–19.

⁵⁹Glej opombo št. 27.

7. Pogodba o delovanju Evropske unije, Uradni list EU C 326 z dne 26. 10. 2012, str. 47–390.
8. Poročilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 12. 10. 2010, št. dokumenta: 52010DC0581, dostopno na naslovu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0581> (13. 2. 2017).
9. Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu na podlagi člena 18(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 14. 4. 2016, št. dokumenta: 52016DC0204, dostopno na naslovu: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/SL/1-2016-204-SL-F1-1.PDF> (13. 2. 2017).
10. Poročilo Republike Slovenije o izkušnjah pri izvajanju Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode z dne 10. 05. 2013, št. dokumenta: 5421-116/2013-SPBR/3, dostopno na naslovu: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_ms_reports/SV.pdf (10. 3. 2017).
11. Srše, D.: Zavarovanje po direktivi za okoljsko odgovornost. 19. Dnevi slovenskega zavarovalništva. Portorož, Slovensko zavarovalno združenje, 2012, str. 355–364.
12. Tavzes, R., Tavzes, I.: Okoljska škoda, povzročena vodam in tlom. Javna uprava, letnik 44, številka 4, 2008, str. 63–80.
13. Teffer, P.: Member states vary in EU »polluter pays« rules. EUobserver. Brussels, 12. 4. 2017, dostopno na naslovu: <https://euobserver.com/environment/137573> (18. 4. 2017).
14. The Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017 – 2020 z dne 28. 2. 2017, dostopno na naslovu: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/MAWP_2017_2020.pdf (22. 3. 2017).
15. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16).
16. Zuljan, B.: Civilnopravna odgovornost povzročitelja za obremenjevanje okolja. Pravna praksa, letnik 28, številka 27, 2009, str. I–VIII.