



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.4.2016
COM(2016) 204 final

[...]

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

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

{SWD(2016) 121 final}
{SWD(2016) 122 final}

1. Uvod

V tem drugem poročilu o izvajanju¹ Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (v nadaljnjem besedilu: direktiva o okoljski odgovornosti ali Direktiva)² so predstavljene izkušnje, pridobljene pri uporabi Direktive med letoma 2007 in 2013, razlagati pa ga je treba skupaj z delovnim dokumentom služb Komisije³. Poročilo temelji na členu 18(2) direktive o okoljski odgovornosti. Vsebuje sklepne ugotovitve in priporočila, kako izboljšati izvajanje na terenu, ki so bili pripravljeni na podlagi vrednotenja v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT), opravljenega v preteklih dveh letih. Pri vrednotenju se je ocenjevalo, kako Direktiva deluje in ali „ustreza svojemu namenu“⁴, pri tem pa so se upoštevale dve študiji iz leta 2012 in tri iz leta 2013⁵.

Direktiva o okoljski odgovornosti obravnava primere večje okoljske škode. Izvaja načelo „plača povzročitelj obremenitve“ iz člena 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije, kar pomeni, da javnost ne bi smela plačati, če industrijska dejavnost povzroči večjo okoljsko škodo. Izvajalci nevarnih poklicnih dejavnosti, navedenih v Prilogi III k direktivi o okoljski odgovornosti (glej oddelek 2 spodaj), so objektivno odgovorni za okoljsko škodo, ki so jo povzročili, tj. krivde (namena ali malomarnosti) ni treba dokazati. Izvajalci drugih poklicnih dejavnosti, ki niso nevarne, so krivdno odgovorni.

Glavna cilja Direktive sta preprečevanje okoljske škode, če obstaja neposredna nevarnost, in sanacija okoljske škode, če je ta že bila povzročena. V skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ mora odgovorni izvajalec izvesti potrebne preventivne ali sanacijske ukrepe in kriti vse stroške. Škoda se šteje za sanirano, ko se okolje povrne v stanje pred povzročitvijo škode. Direktiva o okoljski odgovornosti zajema škodo, povzročeno biotski raznovrstnosti (zavarovanim vrstam in naravnim habitatom), vodam in tlu. Direktiva ne zajema običajne škode (materialne škode, izgube življenja in telesne poškodbe ali gospodarske škode).

2. Prenos in izvajanje

Več držav članic ni upoštevalo roka za prenos Direktive v nacionalno zakonodajo (30. april 2007), vseh 27 držav članic⁶ pa jo je v celoti preneslo šele do sredine leta 2010. Te zamude in druge pomanjkljivosti so opisane v prvem poročilu Komisije. Komisija je poleg tega podrobno preučila zapletene razmere, ki so nastale zaradi uvedbe precej prožnega okvirnega instrumenta EU o okoljski odgovornosti poleg že prej veljavne nacionalne zakonodaje v večini držav članic. Če povzamemo, se je zaradi tega s pravnega stališča nekoliko izboljšala usklajenost v primerjavi z razmerami pred prenosom direktive o okoljski odgovornosti (npr. nekatere države članice niso imele vzpostavljenega nobenega sistema okoljske odgovornosti). Vendar so trenutne razmere v pravnem in praktičnem smislu še vedno raznovrstne, zato bi bili potrebni dodatni ukrepi za vzpostavitev enakih pogojev na evropski ravni⁷.

¹ Prvo poročilo o izvajanju je bilo predstavljeno 12. oktobra 2010 (COM(2010) 581).

² UL L 143, 30.4.2004, str. 56 (kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/21/ES, Direktivo 2009/31/ES in Direktivo 2013/30/EU).

³ SWD (2016) 121.

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

⁵ Vse študije so na voljo na povezavi: <http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/studies.htm>.

⁶ Hrvaški, ki je priglasila prenos Direktive ob pristopu k EU, ni bilo treba do 30. aprila 2013 predložiti nacionalnega poročila o uporabi direktive o okoljski odgovornosti, saj je k EU pristopila šele 1. julija 2013.

⁷ Več podrobnosti o tej analizi in temeljnih študijah je na voljo v Študiji o izvajanju direktive o okoljski odgovornosti, Priloga – del A: Pravna analiza nacionalnih predpisov, s katerimi se prenaša Direktiva, 2013, in Študiji o pravni analizi, 2014.

Komisija je ukrepala v zvezi s prepoznim prenosom in težavami glede neskladnosti (sedem držav članic mora nekatere težave z neskladnostjo še odpraviti). S temi ukrepi se je nekoliko izboljšala usklajenost vzpostavljenih pravnih sistemov držav članic. Vendar zaradi okvirkosti direktive o okoljski odgovornosti, ki državam članicam omogoča precej prožnosti, razlike še niso odpravljene.

Kar zadeva izvajanje, so države članice od aprila 2007 do aprila 2013 sporočile približno 1 245 potrjenih izrednih dogodkov povzročitve okoljske škode, ki so sprožili uporabo direktive o okoljski odgovornosti. Vendar se število primerov med državami članicami zelo razlikuje. 86 % vseh primerov škode sta sporočili dve državi članici (Madžarska: 563 primerov, Poljska: 506 primerov), večino preostalih primerov pa je sporočilo šest držav članic (Nemčija – 60, Grčija – 40, Italija –17⁸, Latvija, Španija in Združeno kraljestvo). Enajst držav članic ni od leta 2007 sporočilo nobenih škodnih primerov, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti, razlog za kar je morda dejstvo, da primere obravnavajo izključno v okviru nacionalnega sistema.

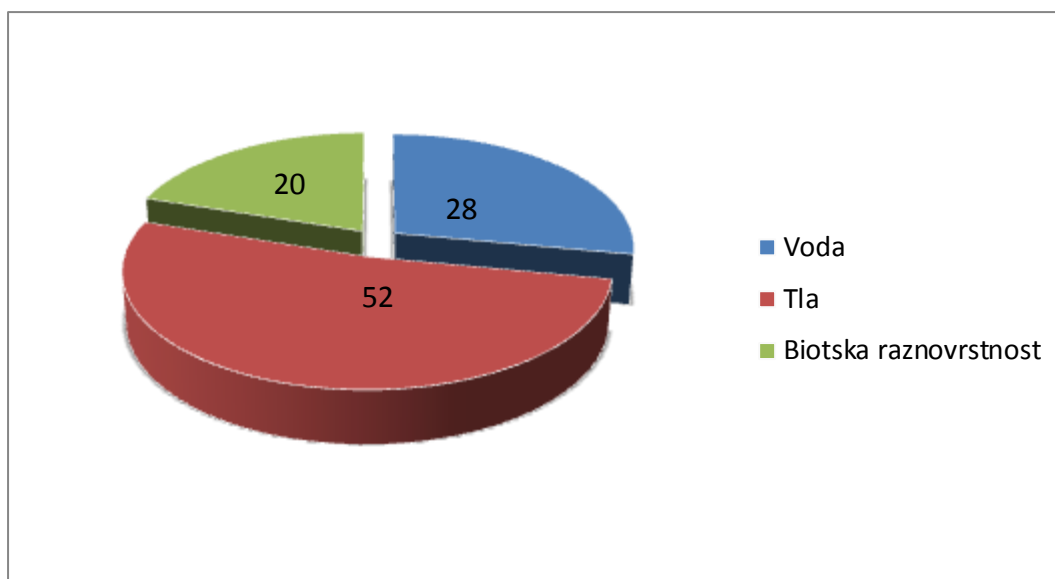
Število letnih primerov, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti, se zelo razlikuje, in sicer od 95 primerov do manj kot enega primera na državo članico. Veliko število primerov v državi članici ne pomeni nujno, da ta država članica uporablja direktivo o okoljski odgovornosti strožje, kot se zahteva. Vrednotenje in preverjanje skladnosti kažeta, da je to odstopanje mogoče pojasniti z različnimi pravnimi okviri in tradicijami (zlasti, ali je bila prej veljavna zakonodaja razveljavljena ali ne), morebitnimi razlikami v stanju okolja ter različnimi razlagami ključnih izrazov in konceptov, kot je pojasnjeno v nadaljevanju. Razlogi za večjo uporabo Direktive so pogosto:

- uporaba evidenc primerov, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti;
- boljše možnosti zainteresiranih strani za predložitev pripomb in sodelovanje s pristojnimi organi;
- obveznost pristojnih organov, da na drugi stopnji izvajajo preventivne in sanacijske ukrepe, če tega ne storijo izvajalci, in
- večja ozaveščenost javnosti in deležnikov, zlasti izvajalcev, glede direktive o okoljski odgovornosti.

Po drugi strani področje uporabe direktive o okoljski odgovornosti ni bilo opredeljeno kot pomemben razlog za razlike pri izvajanju (glej oddelek 4).

Približno 50 % sporočenih primerov okoljske škode se je nanašalo na škodo, povzročeno tlom. 30 % se jih je nanašalo na škodo, povzročeno vodam, 20 % pa na škodo, povzročeno biotski raznovrstnosti.

⁸ Vendar je bilo v Italiji še dodatnih 1 000 morebitnih izrednih dogodkov, od katerih bi lahko številni pozneje postali primeri, povezani z direktivo o okoljski odgovornosti.



Slika 1: Kategorija okoljske škode na podlagi 1 450 primerov⁹

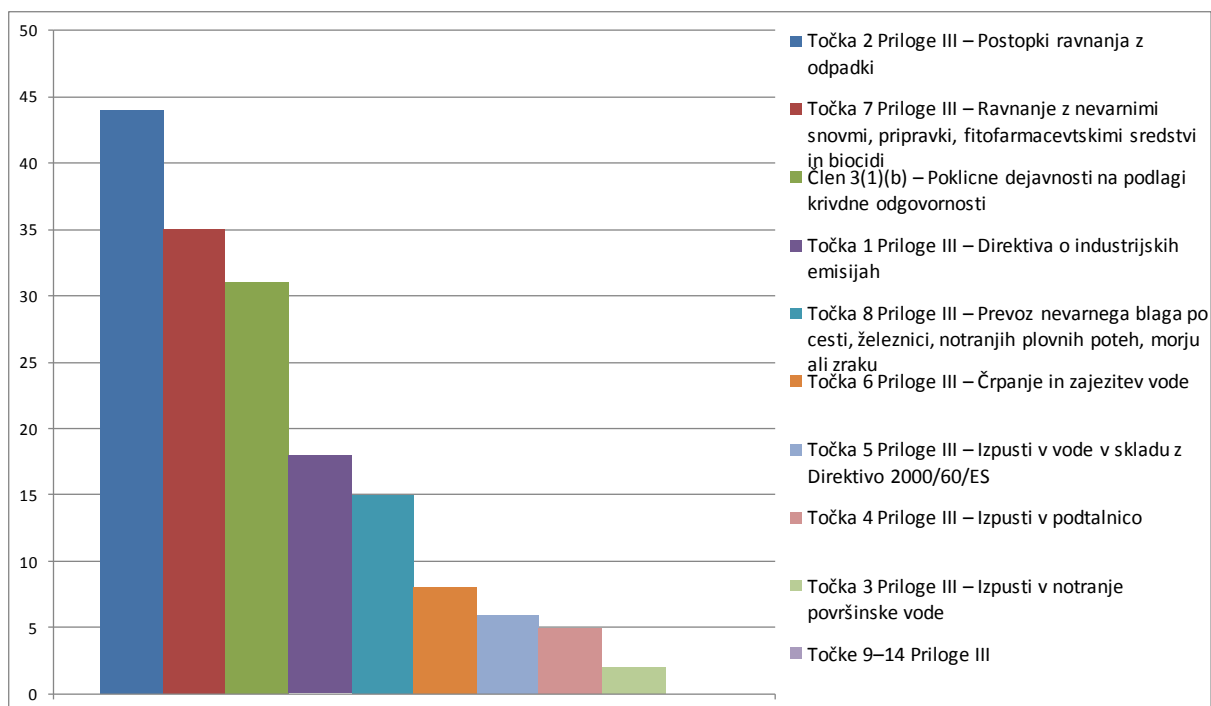
Nevarne poklicne dejavnosti (povezane z objektivno odgovornostjo), ki povzročajo okoljsko škodo, so predvsem:

- dejavnosti ravnanja z odpadki;
- ravnanje z nevarnimi snovmi, pripravki, fitofarmacevtskimi sredstvi ali biocidnimi proizvodi;
- dejavnosti v skladu z direktivo o industrijskih emisijah¹⁰ in
- prevoz nevarnega blaga ali blaga, ki onesnažuje okolje, po cesti, železnici, notranjih plovnih poteh, morju ali zraku.

Druge poklicne dejavnosti (povezane s krivdno odgovornostjo) so prav tako povzročale okoljsko škodo, vendar v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti povzročajo škodo izključno biotski raznovrstnosti.

⁹ Nekateri primeri so uvrščeni v več kot eno kategorijo škode.

¹⁰ 2010/75/EU (UL L 334, 17.12.2010, str. 17).



Slika 2: Število sporočenih primerov, povezanih z direktivo o okoljski raznovrstnosti, glede na vrsto škodljive dejavnosti

Sporočenih je bilo razmeroma malo zahtev za ukrepanje, ki so jih vložile osebe, prizadete zaradi okoljske škode, ali nevladne okoljske organizacije¹¹. Sodno varstvo se je zahtevalo v približno 60 primerih, od tega jih je bilo 44 na Poljskem.

Povprečno je od začetka do konca sanacije minilo 12 mesecev. Vendar je v nekaterih primerih sanacija trajala več kot šest let.

3. Vrednotenje in ustreznost predpisov¹²

3.1 Pomembnost

Cilja Direktive, in sicer preprečevanje in sanacija okoljske škode, sta še vedno pomembna in se ujemata s sedanjimi potrebami, saj vedno obstaja tveganje za tovrstno škodo in nesreče. Iz vrednotenja je razvidno, da je Direktiva delno prispevala k boljši ravni varstva okolja v EU. Vendar njene možnosti še niso v celoti izkoriščene. Ker je poleg tega direktiva o okoljski odgovornosti v nekaterih državah članicah pomembnejša kot v drugih, je treba njeno pomembnost ocenjevati glede na različne vzpostavljene nacionalne pravne okvire in tradicije.

3.2 Učinkovitost

Učinkovitost Direktive se zelo razlikuje, saj se v državah članicah izvaja zelo različno. Delno je to mogoče pripisati dejstvu, da je direktiva o okoljski odgovornosti okvirna, kar omogoča

¹¹ 132 zahtevkov za ukrepanje, od katerih jih je bilo samo v Italiji vloženi 93.

¹² Komisija se je odločila, da bo leta 2013 opravila vrednotenje v okviru programa REFIT, kar je bilo precej pred sprejetjem smernic za vrednotenje maja 2015.

številne izjeme, možnosti in prožnost. Predvsem je bilo ugotovljeno, da so glavni razlog za neenako uporabo Direktive različne razlage in uporaba „praga pomembnosti“ okoljske škode. Pristojni organi, gospodarski subjekti in zavarovalniki pogosto pozivajo k večji jasnosti in smernicam v zvezi s tem vprašanjem. Učinkovitost Direktive je najbolj razvidna iz zneska sanirane okoljske škode (ki znaša približno 6 milijonov EUR brez petih večjih izgub in 180 milijonov EUR, če se vključi pet večjih primerov). Spodbujevalni učinek, ki se uresničuje z okrepljenimi previdnostnimi ukrepi, boljšim finančnim jamstvom in preprečeno škodo zaradi takojšnjega ukrepanja v primeru neizogibne škode, večinoma ni znan, ker še ni podatkov.

Kar zadeva obseg pojma okoljske škode, je vrednotenje potrdilo, da zadošča, če zajema škodo, povzročeno najpomembnejšim naravnim virom. Zdi se, da je posodobljeno tudi področje uporabe objektivne odgovornosti za nevarne dejavnosti (Priloga III), morebitna izjema je le cevovodni transport nevarnih snovi zunaj kraja samega. Vendar deležniki v zvezi s tem opozarjajo na težave s civilno odgovornostjo.

3.3 Učinkovitost

Pri oceni učinkovitosti so bili preučeni osnovni stroškovni razredi: stroški sanacije, upravni stroški in stroški finančnega jamstva.

Stroške sanacije za povrnitev poškodovanih naravnih virov mora v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ kriti odgovorna oseba. Iz razpoložljivih dokazov je razvidno, da stroški sanacijskih ukrepov v povprečju znašajo približno 42 000 EUR¹³. Grčija je sporočila povprečno vrednost 60 000 EUR. Vendar se stroški sanacije v posameznih primerih gibljejo od nekaj tisoč evrov do več kot 50 milijonov EUR za izjemno velike izgube zaradi večjih nesreč (na primer v *Kolontárju* na Madžarskem ali *Moerdijku* na Nizozemskem).

Upravni stroški za javne organe so redni stroški, ki jih od odgovornih izvajalcev ni mogoče izterjati. Samo tri države članice so zagotovile natančne podatke o upravnih stroških, ki so znašali od 55 000 EUR (v belgijski regiji Flandrija) do 2 milijona EUR (v nekaterih španskih avtonomnih skupnostih). Podatki o upravnih stroških za podjetja niso bili predloženi. Zaradi omejenih informacij o upravnih stroških za javne organe in zasebni sektor ni mogoče oblikovati zanesljivih ugotovitev o upravnih stroških. Vendar se noben deležnik ni pritožil zaradi upravnega bremena.

Stroški odgovornih izvajalcev za okoljsko škodo se lahko znižajo z uporabo instrumentov finančnega jamstva (zavarovanja in alternativnih instrumentov, na primer bančnih garancij, obveznic ali skladov). Večina trgov zagotavlja zadostno kritje za vsa tveganja iz direktive o okoljski odgovornosti, vendar je v številnih državah članicah povpraševanje majhno zaradi nezadostnega števila primerov, nejasnosti v zvezi z nekaterimi koncepti iz direktive o okoljski odgovornosti¹⁴ in počasnejše rasti novih zavarovalniških trgov¹⁵. Nedavno poročilo kaže, da se je povečala količina zavarovanj okoljske odgovornosti, ki so jih kupila evropska podjetja (od leta 2006 povprečno letno povečanje za 13,6 %, zlasti v sektorjih z zelo velikim

¹³ Izračunano na podlagi 137 primerov, kar je le malo več kot 10 % vseh primerov v zvezi z direktivo o okoljski odgovornosti, ki so jih sporočile države članice, in zlasti brez upoštevanja treh največjih izgub v primerih *Kolontár* (Madžarska), *Moerdijk* (Nizozemska) in *Asopos* (Grčija) (ki so se šteli kot izjemni primeri).

¹⁴ Zlasti v zvezi s „pragom pomembnosti“.

¹⁵ Na primer baltske republike in manjše otoške države članice.

tveganjem)¹⁶. Kljub napredku v razvoju finančnega jamstva še niso odpravljene težave glede uporabe Direktive v primeru obsežnih nesreč in plačilne nesposobnosti odgovornih gospodarskih subjektov.

Na podlagi razpoložljivih informacij ni mogoča smiselna skupna ocena učinkovitosti Direktive. Za odpravo pomanjkljivosti tega vrednotenja bo potrebno nadaljnje delo, vključno z zbiranjem dodatnih podatkov.

3.4 Skladnost

Pri vrednotenju je bilo ugotovljeno, da je Direktiva na splošno skladna z drugimi deli okoljske zakonodaje EU in zadevnimi mednarodnimi konvencijami iz prilog IV in V k Direktivi. Direktiva je zadovoljivo vključena v pravni red EU in dopolnjuje drugo okoljsko zakonodajo,¹⁷ zlasti direktivo o presoji vplivov na okolje,¹⁸ direktivo o industrijskih emisijah¹⁹ in zakonodajo o odpadkih. Podrobnejša ocena nekaterih posebnih vprašanj je v oddelku 4, kjer je tudi nakazano, da bo verjetno potrebno dodatno delo, in v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

3.5 Dodana vrednost EU

Ocena je znova pokazala nekaj dodane vrednosti EU, kar zadeva določitev minimalne ravni varstva okolja, zlasti za čezmejne okoliščine (npr. čezmejno onesnaževanje voda). Cilj Direktive je tudi zagotoviti enakovrednejše pogoje na notranjem trgu, vendar tega temeljnega cilja uskladitve EU še ni dosegla. Medtem ko se je zaradi Direktive v praksi povečala uporaba previdnostnih ukrepov, na primer z večjo razpoložljivostjo okoljskega zavarovalnega kritja na trgu (glej točko 3.3), zgoraj opredeljene pomanjkljivosti preprečujejo večjo dodano vrednost EU.

4. Pregled posebnih točk

To poročilo vključuje pregled štirih posebnih področij, ki se uporabljajo na podlagi Direktive, v skladu s členom 18(3) direktive o okoljski odgovornosti.

4.1 Izvzetje nekaterih mednarodnih konvencij (priloge IV in V) s področja uporabe direktive o okoljski odgovornosti

Nekatere konvencije Mednarodne pomorske organizacije (IMO) in z njimi povezane konvencije²⁰ so izvzete s področja uporabe direktive o okoljski odgovornosti. Te konvencije se na svetovni ravni uporabljajo za lastnike ladij, katerih plovila so registrirana v državi pogodbenici konvencij, in določajo objektivno odgovornost lastnikov ladij in obvezno

¹⁶ Stuart Collins, *EIL market grows post ELD*, v: Commercial Risk Europe, 27. november 2015.

¹⁷ V točki 4.3 je povzeto, kako je direktiva o okoljski odgovornosti povezana z Direktivo o habitatih.

¹⁸ 2011/92/EU (UL L 26, 28.1.2012, str. 1).

¹⁹ Glej sprotno opombo 10.

²⁰ Tj. Mednarodna konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z onesnaženjem z nafto, ali konvencija CLC; Mednarodna konvencija o ustanovitvi Mednarodnega sklada za povrnitev škode, nastale zaradi onesnaženja z nafto, iz leta 1992; Mednarodna konvencija o civilni odgovornosti za škodo, ki jo povzroči onesnaženje z gorivom; Mednarodna konvencija o odgovornosti in nadomestilu škode v zvezi s prevozom nevarnih in zdravju škodljivih snovi po morju ali konvencija HNS in Konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno s prevozom nevarnega blaga po cestah, železnicah in notranjih plovnih poteh.

finančno jamstvo²¹, v primeru posebnih vrst škode pa posebne sklade za povrnitev škode, ki izplačajo zahtevke, ki presegajo odgovornost lastnikov ladij. Predvsem je v zvezi z onesnaženjem z nafto s tankerjev vzpostavljen tristopenjski sistem za povrnitev škode žrtvam primerov onesnaženja z nafto. Te mednarodne konvencije pogodbenicam prepovedujejo uvedbo dodatnih odškodninskih zahtevkov.

Kot je pokazala študija učinkovitosti direktive o okoljski odgovornosti, opravljena za Komisijo, uporabljajo direktiva o okoljski odgovornosti in te mednarodne konvencije različne standarde sanacije²². Ta razlika je v posameznih primerih lahko pomembna. Mednarodna sklada za povrnitev škode, nastale zaradi onesnaženja z nafto (sklada IOPC), in mednarodna skupina P&I Clubs so prav tako predložili poročila o stroških preventivnih ukrepov in okoljske škode po primerih onesnaženja z nafto iz tankerjev od leta 2002, v katerih niso bili ugotovljeni dokazi o nezadostnem nadomestilu okoljske škode.

Komisija bo na podlagi teh informacij razmislila o nadaljnjem preučevanju vprašanja, ali bi bilo različne standarde sanacije mogoče obravnavati z nezakonodajnimi sredstvi, zlasti s prizadevanji za enotno razumevanje konceptov, na primer z njihovo razlago o odškodninskih zahtevkih („Claims Manual“) skladov IOPC in/ali znotraj forumov pogodbenic konvencij.

Komisija ni ugotovila novih okoliščin, zaradi katerih bi bila vprašljiva izključitev jedrske škode.

4.2 Uporaba za gensko spremenjene organizme (GSO)

V obdobju poročanja v EU ni bilo primerov okoljske škode, povzročene zaradi GSO²³. Pravni red je popolnoma skladen z zahtevami Dopolnilnega protokola iz Nagoje in Kuala Lumpurja o odgovornosti in nadomestilih h Kartagenskemu protokolu o biološki varnosti iz oktobra 2010, zato za sklenitev navedenega protokola niso bili potrebni dodatni ukrepi na ravni EU.

4.3 Uporaba v zvezi z zavarovanimi vrstami in naravnimi habitati

V študiji o škodi, povzročeni biotski raznovrstnosti,²⁴ so bile preučene možnosti za doseganje enakovrednejših pogojev z razširitvijo področja uporabe direktive o okoljski odgovornosti na „vse zavarovane vrste in naravne habitate“ v državah članicah. To je posledica dejstva, da polovica držav članic uporablja to širše področje uporabe²⁵, preostale pa uporabo omejujejo na področje uporabe, opredeljeno z direktivo o habitatih. Vendar bi razširitev področja uporabe direktive o okoljski odgovornosti na izključno nacionalno zavarovane naravne habitate in vrste povzročila pravne težave (zaradi nacionalne pristojnosti) in ne bi nujno izboljšala uskladitve, saj se lahko nacionalna področja uporabe zelo razlikujejo.

V študiji je bilo ugotovljeno, da:

²¹ Vključena v zakonodajo EU z Direktivo 2009/20/ES o zavarovanju lastnikov ladij za pomorske zahtevke, UL L 131, 28.5.2009, str. 128.

²² Glej sprotno opombo 5.

²³ Točki 10 in 11 Priloge III k Direktivi o okoljski odgovornosti.

²⁴ Glej sprotno opombo 5.

²⁵ Belgija, Ciper, Češka republika, Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugalska, Slovenija, Španija, Švedska, Združeno kraljestvo (Anglija, Wales, Severna Irska).

- si opredelitvi „večje škode“ in „ugodnega stanja ohranjenosti“ v obeh direktivah zaslužita več pozornosti zaradi morebitnih različnih pomenov in/ali uporabe praga večje škode v direktivi o okoljski odgovornosti in členu 6(2) direktive o habitatih;
- potrebni sta doslednejša uporaba in boljša razjasnitev praga „večje škode“. To je poudarilo tudi več pristojnih organov in zavarovalniški sektor;
- se je upošteveno geografsko območje „ugodnega stanja ohranjenosti“ v direktivi o okoljski odgovornosti (ozemlje EU, nacionalno ozemlje, naravno območje razširjenosti) izkazalo za težavno. Zato bi bilo treba pojasniti, da je za pravilno in učinkovito izvajanje potreben pristop, povezan z območjem;
- se ukrepi za preprečevanje škode, povzročene biotski raznovrstnosti, pogosto ne izvajajo zaradi nepravilne domneve, da se lahko preventivni ukrepi izvajajo samo, če je znano, da bo škoda večja.

Komisija trenutno proučuje možnost pobude, s katero bi se popolnoma izognili neto izgubi²⁶ in ki bi prav tako obravnavala ta vprašanja. Študija se končuje, Komisija pa jo bo upoštevala pri odločanju, ali bo obravnavala zgoraj navedene vidike, in če jih bo, kako bo to storila.

4.4 Morebitna vključitev drugih dokumentov v priloge III, IV in V²⁷

Komisija je preučila možne dokumente za vključitev. Vendar se pri vrednotenju ni izkazalo, da bi bilo treba priloge III (glej točko 3.2 zgoraj), IV ali V razširiti²⁸.

5. Sklepne ugotovitve

Z izvajanjem direktive o okoljski odgovornosti sta se v primerjavi s stanjem pred njenim prenosom preprečevanje in sanacija okoljske škode delno izboljšala. Direktiva je zlasti okrepila načelo „plača povzročitelj obremenitve“ (s čimer je bilo državni blagajni prihranjenih precej stroškov) z izvajanjem objektivne odgovornosti za okoljsko škodo v vsej EU in dvigom standardov sanacije za obnovitev poškodovanih naravnih virov, zlasti za škodo, povzročeno biotski raznovrstnosti. Vendar lahko obseg razlik med predpisi držav članic povzroči nekaj skrbi, čeprav je bilo Komisiji sporočenih malo pomislekov, vrednotenje pa je prispevalo k odkritju glavnih pomanjkljivosti.

Pri vrednotenju je eden večjih izzivov pomanjkanje podatkov o izrednih dogodkih, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti, in primerljivih izrednih dogodkih, obravnavanih v skladu z nacionalno zakonodajo. Druge težave vključujejo nezaveščenost in neobveščenost deležnikov glede direktive o okoljski odgovornosti, pomanjkljive vire in strokovno znanje za izvajanje direktive o okoljski odgovornosti, negotovost in nejasnost glede ključnih konceptov in opredelitev pojmov, kot je prag „večje škode“, nezadostno uporabo dopolnilne in kompenzacijske sanacije ter pomanjkljive podatke o okoljski škodi, primerih sanacije in stroških. Medtem ko nekateri od teh vidikov Direktive in njenega okvira prispevajo k razlagi velikih razlik v številu sporočenih primerov in njihovi vsebini, so razlike v uporabi „praga pomembnosti“ skupaj s prej veljavnimi nacionalnimi okviri opredeljene kot glavni razlog za bistvena odstopanja. Drugi dejavniki, ki prispevajo k spremenljivemu učinku Direktive,

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

²⁷ „Poročilo [...] mora vsebovati pregled: (d) dokumentov, ki bi bili lahko primerni za vključitev v priloge III, IV in V.“ (člen 18(3)(d) direktive o okoljski odgovornosti).

²⁸ Ti mednarodni dokumenti verjetno ne bodo nikoli začeli veljati ali pa dopolnjujejo direktivo o okoljski odgovornosti (več podrobnosti je v oddelku 6.4 SWD).

vključujejo različno uporabo evidenc v zvezi z direktivo o okoljski odgovornosti, različne stopnje soudeležbe javnosti, različno uporabo subsidiarne odgovornosti pristojnih organov, da ukrepajo, kadar ni odgovornih izvajalcev ali ti ne ukrepajo, in različne ravni ozaveščenosti deležnikov.

Pozitivno je, da se izvajanje Direktive še naprej izboljšuje. Industrija in drugi deležniki, ki prispevajo k vrednotenju, so na splošno zadovoljni s sedanjim pravnim okvirom. Skupaj s strokovnjaki iz držav članic močno zagovarjajo kontinuiteto, predvidljivost in zakonodajno stabilnost v zvezi z okoljsko odgovornostjo. Direktiva spodbuja tudi preventivno ukrepanje in previdnostne pristope, s čimer varuje pred visokimi stroški sanacije, ki pogosto presegajo stroške preventivnih ukrepov. Vendar je težko količinsko opredeliti koristi preprečevanja, zlasti ker ni popolnih informacij o vseh preventivnih ukrepih in drugih previdnostnih ukrepih, sprejetih v okviru direktive o okoljski odgovornosti.

Pri morebitnih prihodnjih vrednotenjih bi bilo treba direktivo o okoljski odgovornosti oceniti skupaj s prej veljavno nacionalno zakonodajo in tako ugotoviti, v kolikšnem obsegu so se vzpostavili enaki pogoji. Enakovrednejše pogoje bi bilo mogoče doseči z razjasnitvijo nekaterih ključnih izrazov (zlasti „večje škode“). V ta namen je Komisija opredelila podporne ukrepe na ravni EU, ki bi skupaj z nekaj priporočili državam članicam pomenili sorazmeren odziv, ki bi prispeval k temu, da bi Direktiva bolj „ustrezala svojemu namenu“, kot je bilo ugotovljeno pri tem vrednotenju.

6. Priporočila in nadaljnje ukrepanje

V naslednjih letih bo ključna prednostna naloga Komisije spodbujati usklajevanje nacionalnih rešitev in praks v okviru, ki ga določa Direktiva, in ugotoviti, kako je to mogoče učinkovito in usklajeno uporabljati v širšem okviru pravne odgovornosti. Treba si je prizadevati tudi za izboljšanje dokazov o dejanskih učinkih direktive o okoljski odgovornosti za okolje in zadevne deležnike. Pri tem bo treba izboljšati zbiranje podatkov o primerih, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti, v tistih državah članicah, ki evidenc še niso vzpostavile. Usklajene nacionalne rešitve (v zvezi z vprašanji, kot so modeli sanacije, analiza tveganja, izračun zavarovanja itd.) bi tudi lahko dale koristne rezultate, saj se lahko razpoložljive zbirke podatkov uporabijo za izboljšanje finančnega jamstva (zagotavljanje produktov z boljšo ciljno usmerjenostjo), okrepitev sistemov podjetij za obvladovanje tveganja in izboljšanje znanja vseh strokovnih delavcev in deležnikov, vključno z organi, odgovornimi za ublažitev škode.

Za opredelitev natančnih razlogov in učinkov različnih rešitev v državah članicah je potrebnih več informacij. Kar je še pomembnejše, sprejeli bi lahko ukrepe za okrepitev upravne zmogljivosti in podpornih izvedbenih instrumentov. Poleg tega bi moral razvoj učinkovitega regulativnega spremljanja, kot je določeno v Smernicah za boljše pravno urejanje (SWD(2015)110), v prihodnje zagotoviti zanesljivejše in prepričljivejše vrednotenje Direktive ²⁹. Zato bo potrebna razprava z vsemi zadevnimi deležniki in državami članicami o vprašanju, kako se lahko ti dokazi izboljšajo.

²⁹ Ki naj bi se v skladu s sporočilom Komisije „Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU“ (COM(2015) 215) opravilo vsakih pet do sedem let.

Službe Komisije bodo zato strokovnjakom in deležnikom iz držav članic predlagale tekoči večletni delovni program za izboljšanje dokazov in pomoč pri usklajevanju nacionalnih rešitev. Komisija bo poleg tega še naprej zagotavljala upravne podporne ukrepe, kot so:

(a) smernice ali pojasnjevalna obvestila o ključnih vprašanjih („pomembnost“);

(b) programi usposabljanja in

(c) službe za pomoč strokovnim delavcem (vključno s pristojnimi organi, izvajalci, agenti za poravnavo škode, ponudniki finančnega jamstva, prizadetimi posamezniki, nevladnimi organizacijami itd.), ki zagotavljajo informacije, pomoč in podporo pri ocenah tveganja in škode.

Za dopolnitev teh prizadevanj Komisija državam članicam priporoča, naj se zavežejo, da bodo:

- podpirale svoja prizadevanja za izvajanje s proaktivnimi pobudami (kot so smernice, usposabljanje, elektronska orodja za analizo tveganja, določitev izhodišča, modeli finančnega jamstva itd.), kar so nekatere države članice že storile;
- izmenjevale upravne izkušnje in dobre prakse ter se medsebojno podpirale pri prizadevanjih za krepitev zmogljivosti;
- pregledale svojo razlago ključnih določb Direktive, zlasti v zvezi s „pomembnostjo“;
- evidentirale podatke o izrednih dogodkih, povezanih z direktivo o okoljski odgovornosti, in objavile evidence v zvezi z direktivo o okoljski odgovornosti, če tega še ne počnejo;
- sistematično zbirale ustrezne podatke, ki lahko dokažejo, da je uporaba Direktive v njihovi državi učinkovita in skladna s splošnim stanjem v EU.

Vse to bo prispevalo k pripravam na naslednje vrednotenje Direktive. Komisija meni, da ti ukrepi pomenijo sorazmeren pristop k izboljšanju načrtovanega pozitivnega učinka direktive o okoljski odgovornosti in bodo prispevali tudi k ustvarjanju informacij, ki se bodo pri naslednjem vrednotenju lahko uporabile za boljši prikaz obsega dodane vrednosti EU ter učinkovitosti Direktive.