

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

OBVESTILO KOMISIJE

Smernice o zagotavljanju skupnega razumevanja pojma „okoljska škoda“, kot je opredeljen v členu 2 Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode

(2021/C 118/01)

Kazalo*Strani*

1. Uvod	1
2. Pravni in širši regulativni okvir	2
3. „Škoda“	9
4. Pregled „okoljske škode“	10
5. „Škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“	17
6. „Škoda na vodah“	26
7. „Škoda, povzročena tlom“	43
8. Sklepi	48
PRILOGA	49
Navedene odločbe Sodišča	49

1. UVOD

1. Namen Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode ⁽¹⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o okoljski odgovornosti ali Direktiva) je vzpostaviti okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve“, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode ⁽²⁾. S spremembo, sprejeto leta 2019 ⁽³⁾, se zahteva, da Evropska komisija oblikuje smernice za zagotovitev skupnega razumevanja pojma „okoljska škoda“, kot je opredeljen v členu 2 Direktive ⁽⁴⁾. Te smernice so predstavljene v tem obvestilu.

⁽¹⁾ UL L 143, 30.4.2004, str. 56.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0035-20190626&qid=1568193390794&from=EN>.

⁽²⁾ Člen 1.

⁽³⁾ Direktiva je bila štirikrat spremenjena, in sicer z Direktivo 2006/21/ES (UL L 102, 11.4.2006, str. 15), Direktivo 2009/31/ES (UL L 140, 5.6.2009, str. 114), Direktivo 2013/30/EU (UL L 178, 28.6.2013, str. 66) in Uredbo (EU) 2019/1010 (UL L 170, 25.6.2019, str. 115).

⁽⁴⁾ Učinek spremembe je vstavev naslednjega besedila v člen 18(3) Direktive: „Komisija do 31. decembra 2020 oblikuje smernice za zagotovitev skupnega razumevanja pojma „okoljska škoda“, kot je opredeljen v členu 2.“.

2. V sistematiki Direktive je pojem „okoljska škoda“ ključnega pomena. Uporablja se za opredelitev splošnega namena Direktive ⁽⁵⁾. Kadar nastane okoljska škoda ali obstaja nevarnost nastanka okoljske škode, se za izvajalce sprožijo obveznosti preventivnih ali sanacijskih ukrepov, prav tako pa tudi povezane obveznosti za pristojne organe ⁽⁶⁾, pri čemer imajo druge osebe pravico, da zahtevajo ukrepanje ⁽⁷⁾. V primeru čezmejne škode, ki prizadene več kot eno državo članico, se sprožijo dolžnosti sodelovanja med državami članicami ⁽⁸⁾. Poleg tega ima pojem posledice za finančne subjekte, ki zagotavljajo finančno jamstvo za kritje obveznosti v skladu z Direktivo ⁽⁹⁾. Pojem ima torej lahko pomembno vlogo na področju varstva okolja, saj pomaga določiti, ali se okoljska škoda preprečuje in sanira ali ne.
3. Te smernice za skupno razumevanje okoljske škode obravnavajo potrebo, opredeljeno v oceni Direktive, ki jo je Komisija izvedla leta 2016 (v nadaljnjem besedilu: ocena) ⁽¹⁰⁾. Zaključek ocene je bil, da je bilo izvajanje Direktive ovirano zaradi znatnega pomanjkanja enotne uporabe ključnih konceptov, zlasti pojmov, povezanih z okoljsko škodo ⁽¹¹⁾. Zato je Komisija najela izvajalca, da bi skupaj s skupino vladnih strokovnjakov za direktivo o okoljski odgovornosti in ustrezno službo Komisije pripravil dokument o skupnem razumevanju, ki bi temeljil na raziskavah in posvetovanjih ⁽¹²⁾. Čeprav to ni privedlo niti do dokumenta Komisije niti do dokumenta, dogovorjenega z državami članicami, je to pripravljalo delo prispevalo k utiranju poti za te smernice.
4. Glede na navedeno se v smernicah upoštevajo vsi vidiki opredelitve pojma „okoljska škoda“. Pojem je vsebinsko bogat in se nanaša na več drugih pojmov in konceptov ali jih vključuje. Smernice jih zajemajo, ker so potrebni za razumevanje pojma. Kar zadeva strukturo, je na začetku smernic preučen pravni in širši regulativni okvir, v katerem je opredelitev pomembna. Nato sta obravnavana opredelitev „škode“ in celotno besedilo opredelitve „okoljske škode“, preden so podrobno preučene tri ločene kategorije okoljske škode, tj. „škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“, „škoda na vodah“ in „škoda, povzročena tlom“. Splošne ugotovitve so predstavljene na koncu.
5. Ker so smernice namenjene zagotovitvi skupnega razumevanja opredelitve, je njihova vsebina analitična in podrobna. Čeprav niso izključno namenjene določenim bralcem, naj bi jih uporabljali zlasti naslednji subjekti, ki imajo vsi svojo vlogo v skladu z Direktivo: države članice, pristojni organi, izvajalci, fizične in pravne osebe ter ponudniki finančnega jamstva. V smernicah se poskušajo čim celoviteje obravnavati težave v zvezi z razumevanjem, ki so se že pojavile ali za katere se lahko razumno pričakuje, da se bodo pojavile v prihodnosti. To se poskuša doseči s podrobno analizo vseh delov opredelitve „okoljske škode“, opozarjanjem na podrobne premisleke, ki jih je mogoče izpeljati iz besedila ter pravnega in regulativnega okvira, in sklicevanjem na sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče), ki lahko neposredno ali po analogiji pomaga razjasniti različne vidike opredelitve.
6. Za pripravo smernic je bila izključno odgovorna Komisija. Vendar je samo Sodišče pristojno za uradno razlago prava Unije.

2. PRAVNI IN ŠIRŠI REGULATIVNI OKVIR

7. Direktiva o okoljski odgovornosti je splošen, medsektorski okoljski instrument, ki se ne uporablja za samo eno, temveč za več okoljskih tematskih področij. Kot taka dopolnjuje druge instrumente Unije, ki so namenjeni varstvu okolja. Opredelitev „okoljske škode“ se izrecno sklicuje na naslednje štiri instrumente: Direktivo Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic ⁽¹³⁾ [zdaj Direktiva 2009/147/ES o ohranjanju prosto živečih ptic ⁽¹⁴⁾] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o pticah); Direktivo Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih

⁽⁵⁾ Glej člen 2.

⁽⁶⁾ Glej zlasti člene 5, 6 in 11 Direktive.

⁽⁷⁾ Člen 12 Direktive. Pravica zajema „preventivne ukrepe“, če se država članica pri prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo ni odločila, da bo izkoristila možnost iz člena 12(5), da se navedena pravica ne uporablja za primere neposredne nevarnosti škode.

⁽⁸⁾ Člen 15(1) in (2) Direktive.

⁽⁹⁾ Člen 14 Direktive.

⁽¹⁰⁾ REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive (Ocena direktive o okoljski odgovornosti v okviru programa REFIT), SWD(2016) 121 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:121:FIN>.

⁽¹¹⁾ Ocena v okviru programa REFIT, str. 60.

⁽¹²⁾ Dokument o skupnem razumevanju – ključni pojmi in koncepti iz direktive o okoljski odgovornosti. Posebna pogodba št. 07.0203/2016/745366/SER/ENV.E4.<https://circabc.europa.eu/ui/group/cafdbfbb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/3112f0b5-0021-49ce-9dfc-9127a1e12a8b/details>.

⁽¹³⁾ UL L 103, 25.4.1979, str. 1.

⁽¹⁴⁾ UL L 20, 26.1.2010, str. 7.

živalskih in rastlinskih vrst⁽¹⁵⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o habitatih); Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike⁽¹⁶⁾ (v nadaljnjem besedilu: okvirna direktiva o vodah) ter Direktivo 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja⁽¹⁷⁾ (v nadaljnjem besedilu: okvirna direktiva o morski strategiji). Sklicevanja na pravne določbe teh drugih instrumentov in njihovo razumevanje so potrebni za razumevanje „okoljske škode“.

8. Direktiva o okoljski odgovornosti temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve“ in izraža to načelo⁽¹⁸⁾. Poleg tega se je treba pri skupnem razumevanju „okoljske škode“ po potrebi opreti na druga načela, na katerih temelji okoljska politika Unije, in sicer previdnostno načelo⁽¹⁹⁾ ter načeli, da je treba delovati preventivno in da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru⁽²⁰⁾, saj so ta načela pomembna za njeno razlago. Za Direktivo so pomembna tudi splošna načela prava Unije, kot je načelo sorazmernosti.
9. Direktiva o okoljski odgovornosti obravnava škodljive vplive na okolje, ki izhajajo iz poklicnih dejavnosti. Za te dejavnosti veljajo pravne zahteve v skladu z drugo okoljsko zakonodajo Unije⁽²¹⁾. Zadevni zakonodajni akti ustvarjajo širši regulativni okvir, ki je pomemben za uporabo obveznosti iz Direktive v zvezi z okoljsko škodo. Razlog za to je, da so določbe navedenih zakonodajnih aktov običajno prav tako namenjene preprečevanju ali omejevanju številnih škodljivih vplivov na naravo, vodo in tla, ki spadajo na področje uporabe pojma „okoljska škoda“.

Odgovornost za okoljsko škodo

10. „Okoljsko škodo“ je treba razumeti glede na subjekte, ki so lahko pravno odgovorni zanj na podlagi Direktive, okoliščine, v katerih lahko nastane odgovornost, in pogoje, pod katerimi lahko nastane, ter vrste ukrepov, ki jih bodo morali subjekti sprejeti v skladu s tako odgovornostjo.
11. Subjekti, ki so lahko pravno odgovorni, so navedeni kot „izvajalci“⁽²²⁾. Odgovorni so samo v zvezi s „poklicnimi dejavnostmi“, ki spadajo na področje uporabe Direktive⁽²³⁾. V sodbi v zadevi C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV*, je Sodišče navedlo, da koncept „poklicna dejavnost“ ni omejen le na dejavnosti, ki so povezane s trgov ali imajo konkurenčni značaj, ampak zajema vse dejavnosti, ki se – v nasprotju s povsem osebnim ali domačim okvirom – izvajajo v poklicnem okviru, in torej tudi dejavnosti, ki se na podlagi zakonskega prenosa nalog izvajajo v javnem interesu⁽²⁴⁾. V navedenem primeru je potrdilo, da se je Direktiva uporabljala za javni organ, odgovoren za izsuševanje mokrišča v interesu kmetijstva.
12. Glavne relevantne poklicne dejavnosti⁽²⁵⁾ so opisane v Prilogi III k Direktivi. Izvajalci teh dejavnosti so lahko odgovorni za vse tri kategorije okoljske škode iz Direktive. Poleg tega je odgovornost izvajalcev iz Priloge III objektivna, tj. ni odvisna od tega, ali so ukrepali ali opustili ukrepanje na podlagi krivde (naklepne ali iz malomarnosti). Za uporabo objektivne odgovornosti zadostuje, da se dokaže vzročna zveza med okoljsko škodo in poklicno dejavnostjo. V osmi uvodni izjavi Direktive je navedena utemeljitev za vključitev poklicnih dejavnosti, opisanih v Prilogi III, na njeno področje uporabe. V njej je navedeno, da bi se morala Direktiva uporabljati za poklicne dejavnosti, ki pomenijo nevarnost za zdravje ljudi ali okolje, pri čemer je dodano: „Take dejavnosti je treba načelno prepoznati glede na ustrezno zakonodajo [Unije], ki predvideva predpisane zahteve za nekatere dejavnosti ali prakse, štete kot potencialno ali dejansko tvegane za zdravje ljudi ali za okolje.“

⁽¹⁵⁾ UL L 206, 22.7.1992, str. 7.

⁽¹⁶⁾ UL L 32, 22.12.2000, str. 1.

⁽¹⁷⁾ UL L 164, 25.6.2008, str. 19.

⁽¹⁸⁾ Glej zlasti člen 1 Direktive.

⁽¹⁹⁾ Glej sodbi v zadevi C-129/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft*, in zadevi C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV*, v katerih Sodišče izrecno navaja previdnostno načelo – v točki 31 prve in točki 52 druge zadeve.

⁽²⁰⁾ Člen 191(2) Pogodbe delovanju Evropske unije.

⁽²¹⁾ Še posebej pomembni so instrumenti iz Priloge III ali instrumenti, ki so jih nasledili, če so bili nadomeščeni.

⁽²²⁾ Opredeljeni v členu 2(6) Direktive.

⁽²³⁾ Opredeljene v členu 2(7) Direktive. Glej tudi člen 3(1) Direktive.

⁽²⁴⁾ Točka 76 sodbe.

⁽²⁵⁾ Glej člen 3(1)(a) Direktive.

13. Poklicne dejavnosti iz Priloge III so opredeljene s sklicevanjem na druge akte okoljske zakonodaje Unije, od katerih so bili od sprejetja Direktive številni kodificirani, spremenjeni ali nadomeščeni. Vendar zadevne poklicne dejavnosti še naprej spadajo na področje uporabe Direktive. Dokument o skupnem razumevanju je zagotovil informacije o tem, kako se je zadevna zakonodaja razvijala ⁽²⁶⁾. Poklicne dejavnosti iz Priloge III med drugim zajemajo izvajanje številnih industrijskih dejavnosti, vključno z obratovanjem večjih in bolj tveganih industrijskih objektov, kot so kemične tovarne; postopki ravnanja z odpadki; nekaterimi izpusti onesnaževal v vodo; črpanjem in zaježitvijo vode; proizvodnjo, uporabo, skladiščenjem, predelavo, polnjenjem, izpustom v okolje in prenosom na kraju samem nekaterih snovi, pripravkov in proizvodov ter prevozom nevarnih snovi ali nevarnega blaga po cesti, železnici, celinskih plovnih poteh, morju ali zraku.
14. Za eno od kategorij „okoljske škode“, tj. škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, so lahko izvajalci poklicnih dejavnosti razen tistih, navedenih v Prilogi III, odgovorni tudi, če ravnaio namenoma ali iz malomarnosti ⁽²⁷⁾.
15. V skladu z drugo veljavno okoljsko zakonodajo Unije morajo izvajalci pogosto imeti dovoljenje in upoštevati pogoje dovoljenja ali pa so lahko zavezani delovati v skladu s splošnimi zavezujočimi zahtevami. Vendar ni mogoče izključiti, da bodo nekateri izvajalci izvajali poklicne dejavnosti brez dovoljenja ali brez upoštevanja vseh veljavnih pravil. To lahko velja na primer za osebe, ki izvajajo nezakonite dejavnosti v zvezi z odpadki. Tako nezakonito ravnanje ne izključuje takih izvajalcev s področja uporabe Direktive. Če bi jih, bi bil rezultat neskladen z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. Direktiva izraža to načelo in jo je treba razlagati ob njegovem upoštevanju ⁽²⁸⁾. Dodatno podporo za vključenost nezakonitih izvajalcev zagotavlja sodba v zadevi C-494/01, Komisija proti Irski, v kateri je Sodišče ugotovilo, da lahko v zvezi z dejavnostmi ravnanja z odpadki, ki se izvajajo brez kakršnega koli dovoljenja, pride do neupoštevanja zahtev glede pregledov, povezanih z zahtevami iz dovoljenja ⁽²⁹⁾. Po analogiji je mogoče trditi, da se lahko zahteve glede odgovornosti iz Direktive podobno uporabljajo v zvezi s poklicnimi dejavnostmi, ki se izvajajo brez upoštevanja zahtev iz dovoljenja ali drugih regulativnih zahtev.
16. V sodbah v zadevah C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG I) SpA in drugi, in C-534/13, Fipa Group in drugi, je Sodišče odločilo, da mehanizem okoljske odgovornosti, določen z Direktivo, zahteva, da se dokaže vzročna zveza med dejavnostjo enega ali več izvajalcev, ki jih je mogoče določiti, in okoljsko škodo ali neposredno nevarnostjo za tako škodo ⁽³⁰⁾. Kar zadeva vzročno zvezo, je Sodišče odločilo, da če zakonodaja države članice tako določa, domneva, ki temelji na verjetnih dokazih, zadostuje za ugotovitev vzročne zveze ⁽³¹⁾.
17. V Direktivi ni opredeljeno, kateri dogodki bodo povzročili vzročno zvezo med poklicno dejavnostjo in okoljsko škodo ali neposredno nevarnostjo. Besedilo Direktive se na več mestih sklicuje na „emisijo, dogodek ali izredni dogodek“ ⁽³²⁾. Vendar z izjemo „emisij“ ⁽³³⁾ ti pojmi niso opredeljeni, sodbi v zadevi C-529/15, Folk ⁽³⁴⁾, in zadevi C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, pa kažeta, da Direktiva zajema posledice običajnega izvajanja poklicne dejavnosti iz Priloge III. V zadevi C-529/15 je običajno izvajanje vključevalo hidroelektrarno, v zadevi C-297/19 pa vzdrževanje izsuševanja mokrišča. Zato se ne bi smelo predpostavljati, da odgovornost nastane samo v zvezi z enkratnimi nesrečami ali izrednimi dogodki; nastane lahko tudi v zvezi z običajnim delovanjem in se nanaša na vrste okoliščin, opisanih v odstavkih 18 in 19 spodaj. Zaradi lažjega sklicevanja bodo v teh smernicah različni možni dogodki navedeni kot „škodljivi dogodki“.

⁽²⁶⁾ Glej poglavje 2.9 v dokumentu o skupnem razumevanju o „zakonodaji iz Priloge III“, str. 41–43.

⁽²⁷⁾ Člen 3(1)(b) Direktive.

⁽²⁸⁾ Glej po analogiji sodbo v zadevi C-15/19, AMA, točka 54.

⁽²⁹⁾ Točke 190–194.

⁽³⁰⁾ Točka 52 oziroma točka 54.

⁽³¹⁾ Glej sodbo v zadevi C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi, v kateri je Sodišče navedlo: „Direktiva 2004/35 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu, ki deluje v okviru te direktive, omogoča, da domneva obstoj vzročne zveze med izvajalci in ugotovljenim onesnaženjem, tudi pri razpršenem onesnaževanju, ker so njihove naprave blizu območja onesnaženja. Vendar mora ta organ, da bi lahko domneval tako vzročno zvezo, v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ imeti na voljo verjetne dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih.“.

⁽³²⁾ Glej na primer člen 17.

⁽³³⁾ Glej člen 2(8) Direktive.

⁽³⁴⁾ Točka 33.

18. Različna je lahko tudi narava dejavnikov, ki povzročajo škodljive vplive, ki jih je mogoče opredeliti kot „dejavnike škode“ ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾. Njihova narava je lahko aditivna – vključujejo odlaganje odpadkov na tla ali uporabo inertnih materialov za na primer zasutje mokrišča ali onesnaženje sprejemnega okolja z onesnaževali. Lahko je tudi subtraktivna ali ekstraktivna – vključujejo lahko na primer oviranje rečnega toka ⁽³⁷⁾ ali odstranitev dreves ali mineralov. Ali pa je lahko izključno destruktivna – na primer kadar se odstranijo značilnosti pokrajine ali ubijejo osebkci zavarovanih vrst.
19. Pojav škodljivih vplivov je lahko nenaden in nenameren – na primer kadar eksplozija v kemični tovarni povzroči požar, uničenje stavb ter onesnaženje tal in vode z izpustom strupenih snovi ali snovi za gašenje požarov v vodo. Lahko pa je neposreden – na primer v primeru izgube zavarovanega gozdnega habitata zaradi hitre sečnje. Ali postopen – na primer kadar puščanje iz počene cevi povzroči kumulativno škodo v sprejemnem okolju, ki se odkrije šele po določenem času. Možno je tudi, da se škodljivi vplivi istega škodljivega dogodka pokažejo na oba načina – na primer kadar nenaden in nenameren izpust velike količine strupenih snovi v reko povzroči takojšen pogin rib, nato pa počasnejše in postopnejše slabšanje stanja struktur zavarovanega vodnega habitata ali habitata zavarovane vrste.
20. Podobno lahko tudi seznanjenost s škodljivimi dogodki in njihovimi škodljivimi vplivi nastopi ob različnem času. Če je škodljivi dogodek večja nesreča, bo postal znan takoj, medtem ko se bo neznan izredni dogodek morda pokazal šele po določenem času – na primer v primeru počenega podzemnega rezervoarja za skladiščenje, ki vsebuje nevarne snovi ⁽³⁸⁾.
21. Direktiva določa tri glavne kategorije obveznosti za izvajalce:
- če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost za nastanek take škode, morajo izvajalci nemudoma sprejeti potrebne preventivne ukrepe ⁽³⁹⁾ ⁽⁴⁰⁾;
 - če je nastala okoljska škoda, morajo izvajalci sprejeti „vse izvedljive ukrepe, s katerimi bi lahko takoj nadzirali, obvladali, odstranili ali drugače ravnali z onesnaževali in/ali drugimi dejavniki škode, da bi omejili ali preprečili nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ali nadaljnje zmanjšanje funkcij“ ⁽⁴¹⁾. Zaradi lažjega sklicevanja bodo ti koraki v teh smernicah navedeni kot „takojšnje obvladovanje dejavnikov škode“;
 - če je nastala okoljska škoda, morajo izvajalci sprejeti sanacijske ukrepe ⁽⁴²⁾. Ustrezne sanacijske ukrepe morajo opredeliti v skladu s Prilogo II k Direktivi in jih predložiti pristojnemu organu v odobritev ⁽⁴³⁾.
22. Sklicevanja na besedi „nemudoma“ in „takoj“ kažejo, da sta prvi dve kategoriji obveznosti časovno kritični. To vpliva na skupno razumevanje pojma „okoljska škoda“. Obveznosti izvajalca, da sprejme preventivne ukrepe in takoj obvlada dejavnike škode iz Direktive, obstajajo vzporedno s podobnimi obveznostmi iz druge okoljske zakonodaje Unije, na primer Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) ⁽⁴⁴⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o industrijskih emisijah).

⁽³⁵⁾ Glej uporabo izraza v členu 6(1)(a) Direktive.

⁽³⁶⁾ Za škodo, povzročeno tlom, so dejavniki škode omejeni na neposredni ali posredni vnos snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla.

⁽³⁷⁾ Glej okoliščine, navedene v zadevi C-529/15, Folk.

⁽³⁸⁾ Glej tudi Prilogo VI.1 k Direktivi, ki se nanaša na „datum nastanka in/ali odkritja škode“.

⁽³⁹⁾ Izvajalce se tudi spodbuja, naj sprejmejo previdnostne ukrepe, tj. ukrepe, namenjene preprečevanju možnosti nastanka okoljske škode. Takí ukrepi lahko vključujejo izvajanje ocen tveganja ali vzpostavitev sistemov obvladovanja tveganja in/ali uporabo tehnologij za zmanjšanje/ublažitev tveganja. Čeprav se z direktivo o okoljski odgovornosti ne zahtevajo neposredno, lahko taki ukrepi prispevajo k preprečevanju škodljivih dogodkov in izvajalcem tudi olajšajo pridobitev finančnega jamstva. Te ukrepe je treba razlikovati od samih „preventivnih ukrepov“, kot so določeni v členu 5 Direktive.

⁽⁴⁰⁾ Člen 5(1) Direktive.

⁽⁴¹⁾ Člen 6(1)(a) Direktive.

⁽⁴²⁾ Člen 6(1)(b) Direktive.

⁽⁴³⁾ Člen 7(1) Direktive.

⁽⁴⁴⁾ UL L 334, 17.12.2010, str. 17.

23. Izvajalci morajo izpolnjevati tudi nekatere dodatne obveznosti. Na primer, če je nastala okoljska škoda, morajo „nemudoma obvestiti pristojni organ o vseh pomembnih vidikih položaja“⁽⁴⁵⁾, od njih pa se lahko zahteva, da predložijo dodatne informacije⁽⁴⁶⁾. Od njih se lahko zahteva, da podobne obveznosti glede obveščanja izpolnjujejo v zvezi z neposredno nevarnostjo okoljske škode⁽⁴⁷⁾. Od njih se lahko tudi zahteva, da izvedejo lastno oceno v zvezi z okoljsko škodo ter predložijo vse informacije in podatke, ki jih potrebuje pristojni organ⁽⁴⁸⁾. Zunaj okvira direktive o okoljski odgovornosti se lahko od izvajalcev zahteva, da organom predložijo ustrezne informacije v skladu z drugo okoljsko zakonodajo Unije, na primer direktivo o industrijskih emisijah⁽⁴⁹⁾ ali Direktivo 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (v nadaljnjem besedilu: direktiva Seveso)⁽⁵⁰⁾.
24. Direktiva o okoljski odgovornosti vsebuje določbe o njeni začasni uporabi, ki določajo omejitve njene uporabe glede na datum 30. aprila 2007 in iztek tridesetletnega obdobja⁽⁵¹⁾. Časovni okvir za posamezne dele, uvedene z njenimi spremembami, je seveda drugačen – na primer za škodo na morskih vodah se Direktiva uporablja od 19. julija 2015⁽⁵²⁾. Opozoriti je treba, da so poklicne dejavnosti, ki jih urejajo dovoljenja, izdana pred 30. aprilom 2007, zajete za namene odgovornosti, če in v obsegu, v katerem se škodljiva dejavnost izvaja tudi po 30. aprilu 2007. V sodbi v zadevi C-529/15, Folk, je Sodišče odločilo, da se navedena direktiva „uporablja *ratione temporis* za okoljsko škodo, ki je nastala po 30. aprilu 2007, povzročena pa je bila z obratovanjem obrata, za katerega je bilo izdano dovoljenje v skladu s predpisi o vodah in ki je začel obratovati pred tem datumom“. ⁽⁵³⁾
25. Direktiva vsebuje tudi določbe o izjemah, ki določajo omejitve njene uporabe glede na več opredeljenih vzrokov okoljske škode⁽⁵⁴⁾. Poleg tega določa več razlogov, na katere se izvajalec lahko sklicuje, da se izogne kritju stroškov preventivnih in sanacijskih ukrepov⁽⁵⁵⁾. Državam članicam tudi omogoča, da se odločijo izvajalca oprostiti plačila stroškov sanacijskih ukrepov, če izvajalec dokaže, da ni ravnal namenoma ali iz malomarnosti in da je izpolnjeval vse pogoje dovoljenja⁽⁵⁶⁾ ali da je ravnal v skladu s tedanjimi strokovnimi in znanstvenimi dognanji⁽⁵⁷⁾. Vendar obstajajo omejitve zadnjenavedenih možnosti, kot je v zvezi s členom 8(4)(a) Direktive pojasnjeno v sodbi Sodišča v zadevi C-529/15, Folk.⁽⁵⁸⁾
26. Direktiva državam članicam omogoča, da ohranijo ali sprejmejo strožje določbe v zvezi z okoljsko škodo⁽⁵⁹⁾. To je v skladu s členom 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Vendar pravica do strožjih določb ni enaka pravici do različnih določb, ki ne izpolnjujejo zahtev Direktive; enako velja za pravico do oprostitve odgovornosti izvajalcev za „okoljsko škodo“ v skladu z Direktivo. Zahteve Direktive morajo biti vsaj izpolnjene v vseh pogledih.

Vloga pristojnih organov in ustrezne širše vloge držav članic

27. Medtem ko je izvajalec odgovoren za okoljsko škodo, imajo pristojni organi⁽⁶⁰⁾ obveznosti v zvezi z njo. Za skupno razumevanje pojma „okoljska škoda“ je zato treba pojasniti njihovo vlogo.

⁽⁴⁵⁾ Člen 6(1) Direktive.

⁽⁴⁶⁾ Člen 6(2)(a) Direktive.

⁽⁴⁷⁾ Člen 5(2) in (3) Direktive.

⁽⁴⁸⁾ Drugi stavek člena 11(2) Direktive.

⁽⁴⁹⁾ Glej člena 7 in 8 direktive o industrijskih emisijah.

⁽⁵⁰⁾ UL L 197, 24.7.2012, str. 1.

⁽⁵¹⁾ Člen 17 Direktive.

⁽⁵²⁾ Člen 38(2) Direktive 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES (UL L 178, 28.6.2013, str. 66).

⁽⁵³⁾ Glej tudi zadevo C-378/08, ERG.

⁽⁵⁴⁾ Člen 4 Direktive.

⁽⁵⁵⁾ Člen 8(3) Direktive.

⁽⁵⁶⁾ Člen 8(4)(a) Direktive – pogosto imenovano „ugovor na podlagi dovoljenja“.

⁽⁵⁷⁾ Člen 8(4)(b) Direktive – pogosto imenovano „ugovor na podlagi razvoja“ ali „najsodobnejša obramba“.

⁽⁵⁸⁾ V točki 34 je Sodišče ugotovilo, da je treba Direktivo „razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalnega prava, ki na splošno in avtomatično izključuje, da bi se škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial zadevnih voda opredelila kot „okoljska škoda“ zgolj zato, ker je krita z dovoljenjem, izdanim na podlagi tega prava“.

⁽⁵⁹⁾ Člen 16 Direktive. Za primer glej zadevo C-129/16.

⁽⁶⁰⁾ Imenovani v skladu s členom 11(1) Direktive.

28. Pristojni organi morajo ugotoviti, kateri izvajalec je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode ⁽⁶¹⁾. Posledično morajo biti pristojni organi seznanjeni z obstojem okoljske škode ali nevarnosti, sicer obveznost opredelitve izvajalca ni smiselna.
29. Pristojni organi morajo tudi oceniti pomembnost okoljske škode ⁽⁶²⁾. Tudi v tem primeru je obveznost ocenjevanja pomembnosti smiselna le, če so organi seznanjeni z obstojem škode ali nevarnosti.
30. Pristojni organi morajo določiti sanacijske ukrepe, ki jih mora izvajalec sprejeti v skladu s Prilogo II k Direktivi ⁽⁶³⁾ na podlagi opredelitve možnih sanacijskih ukrepov s strani izvajalca in v sodelovanju z ustreznim izvajalcem, kakor je zahtevano. V sodbi v zadevi C-379/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi, je Sodišče potrdilo obseg, v katerem pristojni organi spremenijo sanacijske ukrepe, in hkrati opozorilo, da je treba izvajalcu omogočiti, da se izjavi ⁽⁶⁴⁾.
31. Obveznosti opredelitve odgovornega izvajalca, ocene pomembnosti okoljske škode in določitve sanacijskih ukrepov zahtevajo, da imajo pristojni organi ustrezne informacije o škodljivem dogodku, poklicni dejavnosti, okoljski škodi in vzročni zvezi med njimi ter o izvajalcu, ki izvaja dejavnost, in jih uporabljajo. V spodnjih odstavkih 32 do 37 je opisanih več možnih vrst in virov ustreznih informacij. Vendar je treba upoštevati, da popolne informacije morda niso vedno takoj na voljo in da morajo pristojni organi morda hitro ukrepati. V takih okoliščinah bo previdnostno načelo upravičilo posredovanje pristojnih organov na podlagi razumnega prepričanja, da je nastala ali bo kmalu nastala okoljska škoda.
32. Kot je navedeno v odstavku 23 zgoraj, morajo izvajalci v skladu z Direktivo obvestiti pristojne organe o škodljivih dogodkih in z njimi povezani okoljski škodi. Kot je še navedeno, imajo lahko izvajalci ločene obveznosti zagotavljanja informacij o škodljivih dogodkih pristojnim organom v skladu z drugo okoljsko zakonodajo Unije. Vendar ni mogoče izključiti, da nekateri izvajalci ne bodo poročali. Kar zadeva škodljive dogodke in okoljsko škodo, ki so na primer vzročno povezani s prikritimi nezakonitimi dejavnostmi ali nezakonitimi ali malomarnimi dejanji ali opustitvijo dejanj v okviru dovoljenih dejavnosti, ni verjetno ali je manj verjetno, da se bo o njih poročalo.
33. V uvodni izjavi 15 Direktive je navedeno, da morajo organi oblasti zagotoviti pravilno izvajanje sistema, predvidenega v Direktivi, Direktiva pa vsebuje določbe, v skladu s katerimi lahko pristojni organi zahtevajo dodatne informacije in večje sodelovanje izvajalca ⁽⁶⁵⁾. Vendar je pomembno, da imajo pristojni organi dostop do virov informacij, ki niso viri informacij, ki jih v skladu z Direktivo zagotovi izvajalec.
34. Eden od možnih virov informacij o škodljivih dogodkih in okoljski škodi so zahteve za ukrepanje, ki jih vložijo fizične ali pravne osebe, ki lahko vložijo take zahteve ⁽⁶⁶⁾. K zahtevam za ukrepanje je treba „priložiti ustrezne informacije in podatke, s katerimi so utemeljene pripombe, predložene v zvezi z okoljsko škodo“ ⁽⁶⁷⁾.
35. Drug možen vir ustreznih informacij so rezultati regulativnega nadzora v skladu z drugo veljavno okoljsko zakonodajo Unije. Primer so redni inšpekcijski pregledi industrijskih obratov v skladu z direktivo o industrijskih emisijah ⁽⁶⁸⁾. Medtem ko za namene odgovornosti ne bodo vsi škodljivi dogodki sovpadali z regulativnimi kršitvami izvajalca, pa so škodljivi dogodki zaradi regulativnih kršitev bolj verjetni. Razlog za to je, da so zadevne regulativne zahteve namenjene nadzorovanju morebitnih ali dejanskih tveganj za zdravje ljudi in okolje, povezanih z zadevnimi poklicnimi dejavnostmi. Zato bi se morala z njihovim izpolnjevanjem v praksi zmanjšati verjetnost nastanka

⁽⁶¹⁾ Člen 11(2) Direktive.

⁽⁶²⁾ Glej prejšnjo opombo.

⁽⁶³⁾ Člen 7(2) in člen 11(2) Direktive.

⁽⁶⁴⁾ Glej točke 47 do 57 in točko 66.

⁽⁶⁵⁾ Glej na primer člen 5(3) in (4) ter člen 6(2) in (3) Direktive.

⁽⁶⁶⁾ Člen 12(1) Direktive.

⁽⁶⁷⁾ Člen 12(2) Direktive.

⁽⁶⁸⁾ Glej člen 23 direktive o industrijskih emisijah.

škodljivih dogodkov. Enako neizpolnjevanje teh obveznosti, vključno z njihovo resno kršitvijo, povečuje verjetnost nastanka škodljivih dogodkov. Če obstajajo dobri sistemi za izmenjavo informacij, bi morale torej spremljanje izpolnjevanja regulativnih zahtev pomagati pristojnim organom iz Direktive, da se seznanijo z okoljsko škodo ali neposredno nevarnostjo škode ter opredelijo izvajalca in škodljivi dogodek. Poleg tega lahko pristojnim organom pomaga tudi pri ocenjevanju okoljske škode, z na primer zagotavljanjem informacij o naravi emisij onesnaževal.

36. Kot bo razvidno iz naslednjih oddelkov teh smernic, so za oceno pomembnosti okoljske škode na splošno potrebne informacije o stanju sprejemnega okolja. Nekatere informacije o stanju okolja bodo neposredno povezane s škodljivim dogodkom – na primer, evidence umrljivosti rib v reki, na katere so nedavno škodljivo vplivale emisije onesnaževal. Druge ustrezne informacije o stanju okolja pa bodo vsebovale evidence in informacije, zbrane za druge namene – na primer, za določitev splošnega stanja ohranjenosti zavarovane vrste, ali stanja zavarovanega naravnega območja, kot je območje Natura 2000. Veliko ustreznih informacij o stanju okolja bo izhajalo iz spremljanja stanja okolja, ki ga izvajajo nacionalne uprave. Posebno pomembne bodo informacije, zbrane in združene v okviru štirih direktiv iz zgornjega odstavka 7. Te informacije se bodo lahko dopolnile z drugimi ustreznimi informacijami priznane znanstvene vrednosti – na primer, okoljska nevladna organizacija lahko zagotovi obsežne informacije prek znanosti za državljane ⁽⁶⁹⁾.
37. Tesno povezane pri morebitnem pomenu za informacije o stanju okolja so znanstvene in tehnične informacije o predmetu okoljske škode – na primer, znanstvena spoznanja o škodljivih vplivih na življenjski cikel zavarovane vrste ali o tveganjih izpostavljenosti nekaterim onesnaževalom za zdravje ljudi.
38. Kot je ugotovljeno zgoraj, nastanek okoljske škode ali neposredne nevarnosti okoljske škode pogosto, čeprav ne vedno, sovpada s kršitvijo druge okoljske zakonodaje Unije. Take kršitve lahko zahtevajo ali upravičujejo ločeno ukrepanje organov držav članic za zagotovitev rezultatov, ki jih zahteva druga zakonodaja Unije (na primer, varstvo naravnih območij v skladu z direktivo o pticah in direktivo o habitatih), ter izvajanje sankcij, ki so učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Tako lahko iste dejanske okoliščine povzročijo okoljsko odgovornost in odgovornost za sankcije, ocenjevanje okoljske škode v skladu z Direktivo pa lahko v praksi poteka vzporedno z ocenjevanjem kršitev za druge namene. Na primer, ravnanje, ki ga morajo države članice kriminalizirati v skladu z Direktivo 2008/99/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o kazenskoopravnem varstvu okolja (v nadaljnjem besedilu: direktiva o kazenskoopravnem varstvu okolja) ⁽⁷⁰⁾, vključuje določeno (čeprav ne vse) ravnanje, ki bo verjetno povzročilo okoljsko odgovornost ⁽⁷¹⁾. V tem okviru se lahko zgodi, da pristojni organi za oceno pomembnosti okoljske škode uporabijo iste vire informacij kot organi, pristojni za sankcije. Vendar je treba poudariti, da je uporaba zahtev iz Direktive glede odgovornosti ločena od uporabe sankcij. V zvezi s tem dejstvo, da organi morda sprejemajo ukrepe za naložitev upravnih ali kazenskih sankcij, ni razlog za oprostitev obveznosti, ki jih imajo pristojni organi za zagotovitev ocenjevanja in preprečevanja okoljske škode, takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode ali sanacije škode v skladu z Direktivo (velja tudi obratno: prevzemanje okoljske odgovornosti ni razlog za neupoštevanje vloge sankcij ⁽⁷²⁾).
39. Poraja se še več nadaljnjih vprašanj v zvezi s primeri, ko odgovornost v skladu z Direktivo sovpada z regulativnimi kršitvami v skladu z ustrežno okoljsko zakonodajo Unije, zlasti drugo zakonodajo, na katero se sklicuje sama Direktiva. Prvič, če se dejavniki škode ne nadzorujejo v skladu z Direktivo ali drugo zakonodajo, se v skladu z načelom učinkovitosti od držav članic in njihovih organov zahteva, da sprejmejo ukrepe za zagotovitev skladnosti z ustreznimi določbami Direktive in druge zakonodaje, ki se kršijo. Drugič, Direktiva ne določa izrecno sekundarne odgovornosti javnih organov za sprejetje preventivnih ukrepov, ukrepov za takojšnje obvladovanje dejavnikov škode in sanacijskih ukrepov, vendar pa niti ne določa izrecno, da je mogoče vse te ukrepe opustiti, če jih izvajalec ne

⁽⁶⁹⁾ Na primer, v vseh državah članicah imajo ornitološke nevladne organizacije zelo pomembno vlogo pri zbiranju in združevanju evidenc o razširjenosti ptic. Priznana znanstvena vrednost teh informacij priznava Sodišče, glej sodbo v zadevi C-3/96, Komisija proti Nizozemski, točke 68 do 70.

⁽⁷⁰⁾ UL L 328, 6.12.2008, str. 91.

⁽⁷¹⁾ Glej člen 3 Direktive 2008/99/ES.

⁽⁷²⁾ Na primer, v uvodni izjavi 11 direktive o kazenskoopravnem varstvu okolja je navedeno, da Direktiva ne posega v druge sisteme odgovornosti za okoljsko škodo v okviru zakonodaje [Unije] ali nacionalne zakonodaje.

sprejme ali če lahko utemelji, zakaj mu ni treba kriti njihovih stroškov ⁽⁷³⁾. Razlikovanje, ki ga Direktiva vzpostavlja med ukrepi in stroški takih ukrepov, kaže, da so ukrepi potrebni ne glede na to, ali izvajalec lahko krije ali bi moral kriti stroške ⁽⁷⁴⁾. Tretjič, sodna praksa kaže, kako se od držav članic lahko zahteva, da sprejmejo nadaljnje ukrepe, če zahtevani rezultat ni dosežen, čeprav so organi ukrepali zoper izvajalca. V sodbi v zadevi C-104/15, Komisija proti Romuniji, ki se je nanašala na direktivo o rudarskih odpadkih ⁽⁷⁵⁾, je Sodišče odločilo, da je država članica še vedno odgovorna za nenadzorovanje strupenih emisij prahu iz objekta za ravnanje z rudarskimi odpadki, ne glede na to, da je izvajalcu naložila sankcije ⁽⁷⁶⁾ in da je izvajalec postal insolventen ⁽⁷⁷⁾.

3. „ŠKODA“

40. Opredelitev „okoljske škode“ vključuje pojem „škoda“, ki je opredeljen ločeno. Pojem „škoda“ ni samostojen (v smislu, da se obveznosti iz Direktive ne uporabljajo na ravni splošnosti, ki jo vsebuje). Kar zadeva uporabo Direktive v konkretnih primerih, se je treba opreti na natančnejše formulacije, vsebovane v opredelitvi „okoljske škode“. Ne glede na ta pridržek je opredelitev „škode“ pomembna ne le zato, ker je vključena v opredelitev „okoljske škode“, temveč ker predstavlja štiri osnovne koncepte, ki so podrobneje pojasnjeni v izčrpniji opredelitvi. Zato je v smernicah „škoda“ obravnavana pred obravnavanjem drugih elementov opredelitve „okoljske škode“.

Okvir 1: Opredelitev „škode“

V skladu s členom 2(2) direktive o okoljski odgovornosti „škoda“ pomeni „merljivo negativno spremembo naravnega vira ali merljivo prizadetost funkcije naravnega vira, do katere lahko pride neposredno ali posredno“.

41. Štirje osnovni koncepti iz opredelitve „škode“ so:
- *stvarni obseg* tistega, kar je prizadeto, tj. naravnih virov in funkcij naravnih virov;
 - *koncept škodljivih vplivov*, tj. negativnih sprememb in prizadetosti;
 - *obseg* teh škodljivih vplivov, tj. merljivih vplivov;
 - *načini* pojavljanja teh škodljivih vplivov, tj. neposredno ali posredno.

Stvarni obseg naravnih virov in funkcij naravnih virov

Okvir 2: Opredelitev „naravnih virov“ in „funkcije naravnih virov“

V skladu s členom 2(12) direktive o okoljski odgovornosti „naravni vir“ pomeni „zavarovane vrste in naravne habitate, vodo in tla“.

V skladu s členom 2(13) direktive o okoljski odgovornosti „funkcije“ in „funkcije naravnih virov“ pomenijo „koristno vlogo, ki jo ima naravni vir za drug naravni vir ali za javnost“.

42. Kar zadeva stvarni obseg, se opredelitev „škode“ nanaša na dva koncepta, ki sta tudi sama izrecno opredeljena v Direktivi, in sicer „naravni vir“ in „funkcija naravnega vira“. „Naravni vir“ je opredeljen tako, da pomeni tri ločene kategorije virov: zavarovane vrste in naravne habitate, vodo in tla. Hkrati je v opredelitvi „funkcije naravnega vira“ poudarjena medsebojna odvisnost teh različnih kategorij s sklicevanjem na funkcije, ki jih opravljajo druga za drugo. Nekateri neizčrpn primeri so: slano močvirje (vrsta naravnega habitata) lahko varuje obalno območje; površinske

⁽⁷³⁾ Glej člen 8.

⁽⁷⁴⁾ Ponovno glej člen 8.

⁽⁷⁵⁾ Direktiva 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES (UL L 102, 11.4.2006, str. 15).

⁽⁷⁶⁾ Glej točko 96 sodbe.

⁽⁷⁷⁾ Glej točko 99 sodbe.

vode (kategorija voda) lahko podpirajo zavarovane vrste prostoživečih ptic; tla lahko prefiltrirajo onesnaževala, ki bi sicer lahko dosegla podtalnico (kategorija voda). Opredelitev „funkcije naravnega vira“ se nanaša tudi na funkcije naravnih virov, ki koristijo ljudem. Neizčrpani primeri kažejo, da so nekateri naravni habitati, kot so šotišča, pomembna skladišča ogljika; nekatere vode so vir pitne vode, nekatere pa zagotavljajo ribe za rekreacijski ribolov, tla pa so potrebna za proizvodnjo hrane in bivanje.

Škodljivi vplivi

43. Kar zadeva škodljive vplive, se opredelitev „škode“ nanaša, prvič, na „negativno spremembo“ naravnega vira in drugič, na „prizadetost“ funkcije naravnega vira. Opredelitev „okoljske škode“ je natančnejša, vendar je koristno upoštevati tri splošne premisleke:
- Tako „negativna sprememba“ kot tudi „prizadetost“ pomenita škodljive vplive.
 - Ti škodljivi vplivi se nanašajo na stanje naravnega vira in na koristne funkcije naravnega vira za druge naravne vire in ljudi. Škodljivi vplivi zato vključujejo ne le škodljive vplive na lastnosti naravnega vira, ampak tudi škodljive vplive na soodvisnosti in dinamična razmerja znotraj naravnih virov in funkcij ter med njimi, tj. funkcijami, ki jih naravni viri zagotavljajo drug drugemu in javnosti.
 - Pojma spremembe in prizadetosti nakazujeta na razliko med stanjem „pred“ škodljivim dogodkom in stanjem „po“ njem.

Merljivost

44. Za uporabo opredelitve „škode“ morajo biti negativne spremembe in prizadetost „merljive“. Merljivost pomeni, da mora biti škoda mogoče količinsko opredeliti ali oceniti ter da mora biti mogoče smiselno primerjati stanje *pred* škodljivim dogodkom in stanje *po* njem.

Neposredno ali posredno

45. Nazadnje, opredelitev „škode“ dopušča možnost, da negativne spremembe ali prizadetosti nastanejo neposredno in posredno. „Neposredno ali posredno“ se nanaša na vzročno zvezo med škodljivim dogodkom ne eni strani in posameznimi škodljivimi vplivi na drugi strani. Včasih bo vzročna zveza neposredna, na primer kadar izvajalec s krčenjem gozdov uničuje zavarovani naravni gozdni habitat. Včasih pa bo posredna, na primer kadar izpusti hranil v vodno telo povzroči poslabšanje oddaljenega zavarovanega vodnega habitata. Za vzročno-posledično verigo se je koristno sklicevati na model „vir-pot-prejemnik“. Dejavniki škode, povezani s poklicno dejavnostjo (tj. virom), lahko prehajajo po zraku, vodi ali tleh (tj. poti), preden prizadenejo določen naravni vir (tj. prejemnika). V sodbi zadevi C-129/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, je Sodišče navedlo, da čeprav onesnaženje zraka kot tako ne pomeni okoljske škode, škoda, povzročena naravnim virom, lahko nastane zaradi onesnaženja zraka ⁽⁷⁸⁾. Škodljiv dogodek je lahko ločen od škodljivih vplivov, ki jih povzroča, v smislu časa (npr. naravni vir je prizadet zaradi zapoznelega odziva) ali prostora (npr. naravni vir je prizadet zaradi škodljivih vplivov na kraju, ki je oddaljen od kraja nastanka škodljivega dogodka) ali v smislu vključenih naravnih virov (npr. dejanje, ki vključuje uporabo strupene snovi na tleh, povzroči pogin zavarovane vrste). Pojmovanje, da lahko škodljivi vplivi nastanejo posredno, je prav tako povezano s funkcijami, ki jih naravni viri zagotavljajo drug drugemu.

4. PREGLED „OKOLJSKE ŠKODE“

46. Opredelitev „okoljske škode“ vključuje in dopolnjuje opredelitev „škode“. Prvič, kar zadeva stvarni in geografski obseg, razčleni in razdeli tri kategorije „naravnih virov“, vključene v opredelitev „škode“, tj. zavarovane vrste in naravne habitate, vodo in tla. Poleg tega za prvi dve kategoriji naravnih virov vključuje nekatere podrobnosti, ki pomagajo določiti geografski obseg obveznosti iz Direktive. Drugič, v okviru posameznih kategorij naravnih virov so podrobneje opisani zadevni škodljivi vplivi s sklicevanjem na nekatere koncepte (ki so v teh smernicah imenovani

⁽⁷⁸⁾ Glej točke 40–46. Glej tudi četrto uvodno izjavo Direktive.

„referenčni pojmi“). Tretjič, vključen je pojem pomembnosti za podrobnejšo opredelitev obsega škodljivih vplivov, ki jih je treba obravnavati. Četrtič, upoštevati je treba, da opredelitev okoljske škode ne izključuje možnosti, da bodo hkrati pomembne vse tri podkategorije škode, povzročene naravnim virom.

Okvir 3: Opredelitev „okoljske škode“

V skladu s členom 2(1) direktive o okoljski odgovornosti ⁽⁷⁹⁾ „okoljska škoda“ pomeni:

„(a) škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in sicer kakršno koli škodo, ki ima večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti takih habitatov ali vrst. Resnost vplivov se oceni glede na stanje ob upoštevanju meril iz Priloge I.

Škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, ne vključuje prej ugotovljenih škodljivih vplivov, nastalih zaradi izvajalčevega dejanja, ki so ga pristojni organi izrecno dovolili skladno z določbami člena 6(3) in (4) ali člena 16 Direktive 92/43/EGS ali člena 9 Direktive 79/409/EGS, ali pri habitatih in vrstah, ki niso zajeti v zakonodajo Skupnosti, skladno z enakovrednimi določbami nacionalne zakonodaje o ohranjanju narave;

(b) škodo na vodah, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom

(i) na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial voda, kot sta opredeljena v Direktivi 2000/60/ES, razen škodljivih vplivov, za katere se uporabljajo določbe člena 4(7) navedene direktive, ali

(ii) na okoljsko stanje zadevnih morskih voda, kot je opredeljeno v Direktivi 2008/56/ES, če določenih vidikov okoljskega stanja morskega okolja ne ureja že Direktiva 2000/60/ES ⁽⁸⁰⁾;

(c) škodo, povzročeno tlom, in sicer vsako onesnaženje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi zaradi neposrednega ali posrednega vnosa snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla“.

Stvarni in geografski obseg posameznih naravnih virov

47. Zaradi stopnje razdelitve stvarnega obsega je za skupno razumevanje „okoljske škode“ potrebna podrobna analiza posameznih kategorij naravnih virov. To vključuje geografski obseg posameznih kategorij naravnih virov. Komentar o stvarnem in geografskem obsegu je v naslednjih oddelkih teh smernic.

Referenčni koncepti za škodljive vplive

48. Za vse tri kategorije naravnih virov je v opredelitvi „okoljske škode“ uporabljen referenčni koncept za določitev, ali so škodljivi vplivi pomembni. Za zavarovane vrste in naravne habitate je referenčni koncept ugodno stanje ohranjenosti teh vrst in habitatov. Za vode so to ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial voda v skladu z okvirno direktivo o vodah in okoljsko stanje morskih voda v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji, ki imajo različne razsežnosti. Za tla je to tveganje za zdravje ljudi. Ti referenčni koncepti so namenjeni zagotovitvi parametrov in meril, na podlagi katerih se lahko preuči pomembnost škodljivih vplivov. Koncepti zagotavljajo elemente, v zvezi s katerimi se merijo škodljivi vplivi. Koncepti so podrobneje preučeni v oddelkih teh smernic, namenjenih posebnim kategorijam škode, povzročene naravnim virom.

Ocena pomembnosti

49. Referenčni koncepti opredeljujejo vrste škodljivih vplivov, zajetih z Direktivo. Opredelitev „okoljske škode“ vsebuje podrobnejši opis: besede „večje“ ali „večjim“ ali „znatno“ se pojavljajo pri posameznih kategorijah naravnih virov, Direktiva pa zahteva preventivne ukrepe, takojšnje obvladovanje dejavnikov škode ali sanacijske ukrepe le, če so škodljivi vplivi ocenjeni kot večji glede na navedene referenčne koncepte.

⁽⁷⁹⁾ Besedilo v teh smernicah je prečiščeno in vključuje morske vode, ki so bile dodane po prvotnem sprejetju Direktive.

⁽⁸⁰⁾ Vstavljeno z Direktivo 2013/30/EU (UL L 178, 28.6.2013, str. 66).

50. Med instrumenti okoljske zakonodaje Unije zahteva za oceno pomembnosti ne obstaja samo v direktivi o okoljski odgovornosti. Taka zahteva je na primer vključena v direktivi o habitatih ⁽⁸¹⁾ in je v središču Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje ⁽⁸²⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o presoji vplivov na okolje). Vendar je ocena pomembnosti v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti *sui generis*.
51. V okviru direktive o okoljski odgovornosti je lahko za skupno razumevanje ocene pomembnosti koristno upoštevati naslednje:
- okoliščine, v katerih se pojavi potreba po oceni pomembnosti,
 - namene ocene pomembnosti,
 - pravne odgovornosti v zvezi z izvedbo ocene,
 - okvir ali okvire, v katerih je treba izvesti oceno,
 - poudarek ocene,
 - izvedbo ocene,
 - določitev pomembnosti.

Okoliščine

52. Kot je navedeno v oddelku 2 teh smernic, se lahko škodljivi dogodki, dejavniki škode, zadevne poklicne dejavnosti, ravnanje izvajalca in narava vzročne zveze zelo razlikujejo. Oceno pomembnosti je treba prilagoditi vsem tem spremenljivkam. Na primer, enkratna nesreča bo pomenila drugačen sklop izzivov za tekoče obratovanje, kot so tisti, navedeni v sodbi v zadevi C-529/15, Folk.

Nameni

53. Ocena pomembnosti škodljivih vplivov ni sama sebi namen. Njen namen je ugotoviti, ali škodljivi vplivi zahtevajo:
- preventivne ukrepe,
 - takojšnje obvladovanje dejavnikov škode in/ali
 - sanacijske ukrepe.
54. Te tri namene je mogoče medsebojno razlikovati, pri čemer so lahko glede na okoliščine nekateri pomembni, drugi pa ne. Na primer, v primerih neposredne nevarnosti bo edini namen ocene preprečiti nastanek škodljivega dogodka. V primerih, ko je škodljiv dogodek že nastal, bo morda treba takoj obvladati dejavnike škode ali ne. Na primer, takšno takojšnje obvladovanje morda ne bo več mogoče, če so dejavniki škode že ustvarili škodljivi vplive in so izčrpani. Vsi trije nameni lahko seveda postanejo pomembni pozneje, na primer, če neposredna nevarnost škodljivega dogodka postane dejanski škodljivi dogodek, ki zahteva takojšnje obvladovanje dejavnikov škode in poznejše sanacijske ukrepe. Oceno pomembnosti bo treba zato prilagoditi namenom, ki so ustrezni za določene okoliščine, ki so nastale.
55. Namena preprečevanja in takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode se nanašata na morebitne ali dejanske dejavnike škode. Ta namena izražata načela Pogodbe glede preprečevanja in odpravljanja pri viru. Kot je bilo že navedeno, sta časovno kritična.

⁽⁸¹⁾ Člen 6(3) direktive o habitatih.

⁽⁸²⁾ UL L 26, 28.1.2012, str. 1.

56. Namen opredelitve potrebe po sanacijskih ukrepih je tesno povezan s posebnimi zahtevami Direktive v zvezi s sanacijskimi ukrepi, ki so podrobno opisane v Prilogi II. V primeru škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, ter škode na vodah so sanacijski ukrepi namenjeni povrnitvi okolja v referenčno stanje (glej okvir 4 spodaj) s primarno, dopolnilno in kompenzacijsko sanacijo, katerih pojmi so opredeljeni. Kot je razvidno, se te zahteve osredotočajo na okolje, ki je prizadeto zaradi škodljivih vplivov, in ne na dejavnike škode, čeprav ni mogoče izključiti nadaljnega obvladovanja dejavnikov škode, kot je navedeno v zadevi Folk ⁽⁸³⁾. V primeru škode, povzročene tlom, so sanacijski ukrepi namenjeni nadaljnjemu obvladovanju dejavnikov škode, če taki dejavniki tudi po izpolnitvi drugega zgoraj navedenega namena pomenijo znatno nevarnost za zdravje ljudi.

Okvir 4: Opredelitev „referenčnega stanja“

V skladu s členom 2(14) direktive o okoljski odgovornosti „referenčno stanje“ pomeni „stanje v času poškodovanja naravnega vira in njegovih funkcij, ki bi obstajalo naprej, če ne bi prišlo do okoljske škode, in sicer na podlagi najboljših razpoložljivih informacij“.

Obveznosti zadevnih subjektov

57. Kot je navedeno v odstavku 29, je pristojni organ odgovoren za oceno pomembnosti. V uvodni izjavi (24) Direktive je navedeno: „Pristojni organi so odgovorni za posebne naloge, ki zahtevajo ustrezno upravno presojo, predvsem za oceno pomembnosti škode in določanje ustreznih sanacijskih ukrepov.“
58. Vendar je treba upoštevati, da so izvajalci odgovorni za preprečevanje škodljivih dogodkov brez odlašanja in takojšnje obvladovanje dejavnikov škode. Te odgovornosti pomenijo, da morajo izvajalci neodvisno priznati dejavnike škode, povezane z njihovimi poklicnimi dejavnostmi, in se proaktivno odzvati nanje. Poleg tega ustrezne določbe Direktive kažejo, da bi bilo treba oceno pomembnosti izvesti v okviru dinamičnega odnosa med izvajalcem in pristojnim organom, pri čemer bi moral prvi dejavno zagotavljati informacije in upoštevati navodila pristojnega organa ⁽⁸⁴⁾. Ta lahko vključujejo navodilo, naj izvajalec izvede lastno oceno ter predloži vse potrebne informacije in podatke ⁽⁸⁵⁾. Ta dinamičen odnos je zlasti pomemben, če so se škodljivi vplivi že pojavili in je treba sprejeti sanacijske ukrepe.
59. Ocena pomembnosti se lahko izvede v primerih, ko gre za zadevne strani, ki niso pristojni organ ali izvajalec. Pristojni organ mora zlasti izpolnjevati več pravnih obveznosti v zvezi z veljavno zahtevo za ukrepanje ⁽⁸⁶⁾.
60. Če okoljska škoda prizadene ali bo verjetno prizadela več držav članic, imajo zadevne države članice obveznosti sodelovanja, ki so pomembne za oceno pomembnosti ⁽⁸⁷⁾.

Ozadje

61. Kategorije naravnih virov, ki so pomembne, in ustrezni referenčni koncepti bodo določali elemente, ki jih je treba oceniti. Na primer, škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, bo zahtevala obravnavanje precej različnih elementov v primerjavi s škodo, povzročeno tlom. Ti posebni elementi so podrobneje obravnavani v naslednjih oddelkih teh smernic.

⁽⁸³⁾ Zadeva Folk je sprožila vprašanje, ali bi delovanje hidroelektrarne lahko povzročilo odgovornost v skladu z Direktivo.

⁽⁸⁴⁾ Člena 5 in 6 Direktive.

⁽⁸⁵⁾ Drugi stavek člena 11(2) Direktive.

⁽⁸⁶⁾ Glej zlasti določbe člena 12(3) in (4) Direktive.

⁽⁸⁷⁾ Člen 15 Direktive.

Poudarek ocene

62. Poudarek ocene se bo razlikoval glede na ustrezne okoliščine, namene in okvir.
63. Opredelitev „škode“ kaže, da škodljivi vplivi vključujejo spremembe in prizadetosti, ki morajo biti merljive, opredelitev „okoljske škode“ pa kaže, da se morajo te spremembe in prizadetosti nanašati na referenčne koncepte.
64. Merjenje vključuje primerjavo stanja naravnih virov in funkcij *pred* nastankom škodljivega dogodka s stanjem *po* dogodku (seveda bo ta primerjava, kar zadeva stanje *po* dogodku, v primeru neposredne nevarnosti fiktivna, saj se neposredna nevarnost še ne bo uresničila kot škoda). Primerjava vključuje *dve* različni obliki količinske opredelitve ali ocene, pri čemer se ena osredotoča na stanje pred nastankom škodljivega dogodka, druga pa na stanje po njem⁽⁸⁸⁾. Poudariti je treba, da bo treba oceno, čeprav je pomembna za preventivne in sanacijske ukrepe, obravnavati različno, odvisno od tega, ali je ukrep časovno kritičen. Če je časovno kritičen, bo treba oceno izvesti na podlagi hitre presoje, ki bo temeljila na obstoječih in takoj dostopnih informacijah, ki so pogosto splošne narave. Podporo takemu diferenciranemu pristopu je mogoče najti v sodbi v zadevi C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA in drugi⁽⁸⁹⁾.
65. Kar zadeva merjenje stanja pred dogodkom, se uporablja koncept referenčnega stanja (glej okvir 4 zgoraj). Čeprav je referenčno stanje lahko konstantno, se bo sčasoma verjetno spreminjalo. Na primer, stanje se lahko spreminja redno ali predvidljivo (kot na primer pri poplavni ravnici ali sezonskem jezeru, kot je presihajoče jezero⁽⁹⁰⁾), ali pa se območje habitata ali populacije prizadete vrste morda že povečuje ali zmanjšuje.
66. Kar zadeva spremembo ali prizadetost, bo ta pomenila razliko med stanjem naravnega vira ali funkcije po nastanku škodljivega dogodka in referenčnim stanjem. Zato mora biti znano tudi stanje po škodljivem dogodku.
67. Razlika med referenčnim stanjem in stanjem po škodljivem dogodku je lahko spremenljiva, na primer kadar dejavniki škode še naprej ustvarjajo škodljive vplive in se obseg teh škodljivih vplivov povečuje. Iz namena takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode je mogoče sklepati, da bo morala ocena pomembnosti obravnavati tudi dejavnike škode, ki povzročajo škodljive vplive.

Izvedba ocene

68. Glede na to, kateri nameni so ustrezni za nastale okoliščine, lahko ocena pomembnosti sprememb za naravni vir vključuje različne faze in upoštevanje različnih vrst informacij⁽⁹¹⁾.
69. Če se preventivni ukrepi zahtevajo v zvezi z neposredno nevarnostjo, bo moral izvajalec – in po potrebi pristojni organ – priznati morebitne dejavnike škode, povezane s poklicno dejavnostjo, in brez odlašanja zagotoviti, da ne povzročajo večjih škodljivih vplivov na zadevne naravne vire ali prizadetosti katere koli funkcije naravnih virov.

⁽⁸⁸⁾ Natančneje za namen dopolnilne in kompenzacijske sanacije: stanje, ki bi obstajalo, če ne bi nastala okoljska škoda, ob upoštevanju vmesnih sprememb na boljše ali slabše, kar zadeva poškodovane vire, ocenjeno na podlagi najboljših razpoložljivih informacij o obstoječih trendih v času poškodovanja.

⁽⁸⁹⁾ Glej točke 52–54.

⁽⁹⁰⁾ Presihajoča jezera so izginjajoča jezera, ki jih najdemo na apnenčastih območjih na Irskem. Običajno so poplavljenjena jeseni, med poletnimi meseci pa se izsušijo. V skladu z direktivo o habitatih so prednostni habitatni tip.

⁽⁹¹⁾ Oceno pomembnosti škode ali neposredne nevarnosti je treba razlikovati od neobvezne ocene tveganja dejavnosti, glede katere se izvajalcu lahko priporoči, naj jo izvede s previdnostnim ukrepom, da zmanjša tveganje škodljivega dogodka, za katerega bi lahko postal odgovoren.

70. Podobno bo moral izvajalec – in po potrebi pristojni organ –, kadar dejavniki škode zahtevajo takojšnje obvladovanje, priznati dejavnike škode, povezane s poklicno dejavnostjo, in zagotoviti hitro posredovanje za njihovo obvladovanje, da se ustavi vzročna veriga večjih škodljivih vplivov na zadevne naravne vire ali prizadetosti funkcij naravnih virov.
71. Za namene preventivnih ukrepov in takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode potreba po hitri oceni pomeni, da se bo treba opreti na takoj razpoložljive informacije in na podlagi takih informacij sprejeti sklepe. Splošne informacije o naravi dejavnikov škode in izpostavljenosti naravnega vira njihovim škodljivim vplivom bodo pogosto ključnega pomena, saj morda ne bo časa za čakanje na podatke o določenem območju. V takih okoliščinah je treba uporabiti previdnostno načelo ⁽⁹²⁾.
72. Če se zahtevajo sanacijski ukrepi, je primerna bolj poglobljena ocena, ki bi morala biti manj časovno kritična. Vendar pa bi morala biti pravočasna, saj je čas pomemben dejavnik tudi za sanacijske ukrepe, opisane v Prilogi II ⁽⁹³⁾.
73. Zlasti kar zadeva sanacijske ukrepe, ni mogoče izključiti, da bo, kot je navedeno v odstavku 20, obstajal časovni zamik med škodljivim dogodkom in prvo možnostjo za oceno njegove pomembnosti. Vendar pa ob upoštevanju določb Direktive o časovnem okviru (kot je navedeno v odstavku 24 zgoraj) obstoj časovnega zamika ni razlog za neizvedbo ocene, zlasti če je imel škodljiv dogodek trajne škodljive vplive.
74. Okoliščine, ki ustvarjajo morebitno odgovornost v skladu z Direktivo, lahko zahtevajo tudi oceno za obravnavanje regulativnih pomanjkljivosti v zvezi z drugim okoljskim instrumentom, kot je direktiva o presoji vplivov na okolje ali direktiva o habitatih ⁽⁹⁴⁾. Vendar ocena pomembnosti v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti ne bi smela biti združena z oblikami ocene, ki se zahtevajo za obravnavanje regulativnih pomanjkljivosti – ali biti predmet takih oblik ocene. Vsak skupni postopek (kot je naknadna presoja vplivov na okolje) za odpravo regulativne pomanjkljivosti (kot je neizvedba zahtevane predhodne presoje vplivov na okolje) in popravek ocene pomembnosti sprememb za naravni vir v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti mora biti skladen z zahtevami iz slednje.

Določitev pomembnosti

75. Pomembnost je treba določiti ob upoštevanju namenov, ki jih je treba izpolniti. Ob upoštevanju opredelitve „referenčnega stanja“ jo je treba določiti glede na dejansko fizično območje tal ali vode ali (v primeru zavarovanih vrst) dejanskih populacij, ki so prizadeti ali pri katerih obstaja nevarnost, da bi bili prizadeti zaradi škodljivih vplivov, ob upoštevanju že obstoječih posebnih značilnosti ali dinamičnih dejavnikov, ki morda vplivajo na zadevne naravne vire neodvisno od škodljivega dogodka.
76. Kar zadeva pridevnik „večje“, je Sodišče v sodbi v zadevi C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, navedlo: „Iz uporabe pridevnika ‚večje‘ v členu 2, točka 1(a), prvi odstavek, Direktive 2004/35 izhaja, da se lahko le dovolj velika škoda, ki je v Prilogi I k tej direktivi opredeljena kot ‚večja škoda‘, šteje za škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, kar pomeni, da je treba v vsakem posameznem primeru oceniti resnost vplivov zadevne škode“ ⁽⁹⁵⁾. Sodba v tej zadevi kaže, da je tisto, kar je „večje“, nazadnje stvar prava Unije. Kar zadeva „škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“, je v Prilogi I k direktivi o okoljski škodi navedeno, da se „[p]omembne škodljive spremembe referenčnega stanja [...] ugotovijo z merljivimi podatki, kakršni so na primer“. Zgoraj citirani odlomek iz sodbe v zadevi C-297/19 torej tudi kaže, da se za to kategorijo okoljske škode pomembnost določi na podlagi objektivne, tehnične ocene, ki temelji na merljivih podatkih. Sklepati je mogoče, da enako velja za druge kategorije okoljske škode iz Direktive.

⁽⁹²⁾ V nekaterih primerih je zelo težko oceniti pomembnost okoljske škode in zlasti neposredne nevarnosti škode. Za to lahko obstajajo različni razlogi – na primer, pomanjkanje informacij v izrednih razmerah. V takih primerih ima lahko previdnostno načelo ključno vlogo, saj upravičuje posredovanje na podlagi razumnega prepričanja. Omogočilo bo izvedbo potrebnih preventivnih ukrepov in začetek ustreznega upravnega postopka.

⁽⁹³⁾ Več časa, kot je potrebnega za začetek primarne sanacije, večja bo potreba po kompenzacijski sanaciji.

⁽⁹⁴⁾ Glej sodbo v zadevi C-411/17, točki 175 in 176.

⁽⁹⁵⁾ Točka 34.

77. Prav tako je iz zgoraj navedenega mogoče sklepati, da uporabe Direktive ni mogoče izključiti na podlagi samovoljnih, subjektivnih mnenj o tem, kaj je pomembno, ali na podlagi opiranja na kakršne koli socialno-ekonomske premisleke, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive, za oceno in določitev pomembnosti. Vendar pa se lahko, kjer je to ustrezno, uporabljajo različne izključitve, izjeme ⁽⁹⁶⁾ in ugovori ⁽⁹⁷⁾, določeni v Direktivi, za obravnavanje socialno-ekonomskih premislekov ali ocen sorazmernosti iz Direktive ⁽⁹⁸⁾.
78. Pomembnost vplivov ni nujno odvisna od njihove prisotnosti v velikem obsegu. V sodbi v zadevi C-392/96, Komisija proti Irski, je Sodišče v zvezi z direktivo o presoji vplivov na okolje navedlo, da lahko „[ž]e manjši projekt [...] pomembno vpliva na okolje, če se izvaja na območju, kjer so okoljski dejavniki iz člena 3 Direktive, kot so živalske in rastlinske vrste, tla, voda, podnebje ali kulturna dediščina, občutljivi že na najmanjše spremembe“. Podobna utemeljitev se lahko šteje za primerno v okviru direktive o okoljski odgovornosti.
79. Kar zadeva namen zagotavljanja preventivnih ukrepov, bo pomembnost povezana z izogibanjem dejavnikom škode, ki škodljivo vplivajo na določena območja in populacije. Enako velja za namen zagotavljanja takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode. Škodljivi vplivi bodo tisti, ki so navedeni v odstavkih 82 in 83 spodaj. Določitev bi morala biti odvisna od tega, ali bodo dejavniki škode verjetno privedli do nastanka nekaterih ali vseh teh škodljivih vplivov.
80. Direktivo je treba razlagati v skladu z metodami razlage Sodišča in ob upoštevanju ustreznih pravnih načel, kot je previdnostno načelo ⁽⁹⁹⁾ (glej tudi odstavek 8 zgoraj). Na podlagi previdnostnega načela se ne zahteva znanstvena gotovost, da bodo nastali merljivi škodljivi vplivi. Zadostuje razumno prepričanje. Poleg tega bi morala v primeru, če se izvajalec ali pristojni organ odloči, da *ne bo sprejel* ali zahteval preventivnih ukrepov ali takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode, njegova odločitev temeljiti na tem, da ni razumnega znanstvenega dvoma glede neobstoja merljivih škodljivih vplivov na naravni vir ⁽¹⁰⁰⁾.
81. Če je določena pomembnost za namene preventivnih ukrepov in takojšnje obvladovanje dejavnikov škode, se poraja vprašanja, kateri preventivni ukrepi in obvladovanje dejavnikov škode bodo potrebni in ustrezni. Ukrepi in obvladovanje bi morali biti namenjeni ustavitvi ali prekinitvi vsake vzročne verige, ki izhaja iz dejavnikov škode, ki bi lahko privedli – ali so privedli – do škodljivih vplivov na naravni vir, kakršni so navedeni v odstavkih 82 in 83 spodaj. Sodba v zadevi Folk kaže, da ni nujno, da izvajalcu na podlagi obstoječega dovoljenja v zvezi z dejavniki škode ne bo treba posredovati. Če Direktiva dovoljuje opiranje na obstoječe dovoljenje, morajo biti izpolnjeni ustrezni pogoji. Poleg tega bo neizpolnjevanje ustreznih zahtev iz dovoljenja ali drugih regulativnih zahtev samo po sebi verjetno jasno kazalo na potrebo po preventivnih ukrepih in ukrepih za obvladovanje dejavnikov škode v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti. Razlog za to je, da bo to verjetno pokazalo, da se nad ustreznimi dejavniki škode ni izvajala stopnja nadzora, ki bi jo zagotavljalo izpolnjevanje regulativnih zahtev, zaradi česar pri njih obstaja večja verjetnost, da bodo povzročili škodljive vplive, ki spadajo na področje uporabe Direktive.
82. Kar zadeva namen opredelitve potrebe po sanacijskih ukrepih, je v določbah Priloge II o škodi, povzročeni zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in škodi na vodah navedeno, kako je treba določiti pomembnost in oblikovati ugotovitve o prizadetosti funkcij v zvezi s temi naravnimi viri. Ob upoštevanju ustreznih referenčnih konceptov in pojma prizadetosti funkcij je treba preučiti vse naslednje: merljivo trajno izgubo območja, dela območja, populacije ali dela populacije ⁽¹⁰¹⁾; merljivo poslabšanje stanja območja, dela območja ali življenjskih

⁽⁹⁶⁾ Glej zlasti člen 4 Direktive.

⁽⁹⁷⁾ Glej člen 8(3) in (4) Direktive.

⁽⁹⁸⁾ Glej zlasti člen 8(2) ali točko 1.3.3(b) Priloge II k Direktivi.

⁽⁹⁹⁾ Glej člen 191(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

⁽¹⁰⁰⁾ To je skladno s sklepanjem Sodišča v sodbi v zadevi C-127/02, Waddenzee. V navedeni zadevi je Sodišče vzpostavilo strog preizkus za oceno načrtov ali projektov za namene člena 6(3) direktive o habitatih. Menilo je, da lahko organ dovoli načrt ali projekt le, če se je prepričal, da nima škodljivih vplivov na celovitost območja, pri čemer je dodalo da „je [to] [...] podano, kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju teh učinkov“. Časovni pritisk za sprejetje preventivnih ukrepov in takojšnje obvladovanje dejavnikov škode v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti je pomembna razlikovalna okoliščina in pomeni, da ima izvajalec ali pristojni organ morda na voljo omejene informacije. Vendar previdnostno načelo pomeni, da bi moral vsak dvom privedi do sprejetja preventivnih ukrepov in takojšnjega obvladovanja dejavnikov škode in ne do neukrepanja.

⁽¹⁰¹⁾ To bi ustrezalo konceptu dopolnilne sanacije.

pogojev populacije ali dela populacije, ki pa ga je mogoče obnoviti ⁽¹⁰²⁾; merljivo izgubo funkcij, ki jih zagotavljajo prizadeta območja ali prizadete populacije ⁽¹⁰³⁾, in merljivi časovni zamik, ki bi nastal pred povrnitvijo v referenčno stanje, če je ta mogoča ⁽¹⁰⁴⁾. Škodljivi vplivi na vir bodo pomembni, če obstajata merljiva izguba ali poslabšanje stanja v zvezi z območjem ali populacijo. Kar zadeva povezane funkcije, mora obstajati merljiva izguba funkcij, ki jih ti naravni viri zagotavljajo.

83. Kar zadeva škodo, povzročeno tlom, je v določbah Priloge II navedeno, da bi bilo treba preučiti vsaj naslednje: prisotnost, vrsto in koncentracijo zadevnih onesnaževal, tveganja, povezana z njimi, in možnost njihovega razširjanja; značilnosti in funkcijo tal ter sedanjo in odobreno prihodnjo rabo onesnaženih tal. Nevarnost za zdravje ljudi bo znatna, če v določenem lokalnem okolju obstaja merljiva sprememba ravni neposredne ali posredne škodljive izpostavljenosti ljudi onesnaževalom, ki jo je mogoče vzročno povezati s poklicno dejavnostjo iz Priloge III. Posredna izpostavljenost se lahko pojavi, če onesnažena tla zagotavljajo funkcije drugim naravnim virom, na primer če filtrirajo onesnaževala, ki lahko dosežejo vode, ali če se onesnaževala širijo prek tal, zraka ali vode.

Kombinacije različnih kategorij okoljske škode

84. Dejstvo, da opredelitev „okoljske škode“ zajema tri različne podkategorije škode, povzročene naravnim virom, ne pomeni, da morajo biti za nastanek odgovornosti v škodljivih vplivih prisotne vse kategorije. Odgovornost lahko nastane, če obstaja samo ena kategorija okoljske škode. Prav tako je treba, če okoljska škoda vključuje več kot eno kategorijo, obravnavati vse zadevne kategorije. Direktiva ne daje diskrecijske pravice za omejitev njenega področja uporabe na samo nekatere.

5. „ŠKODA, POVZROČENA ZAVAROVANIM VRSTAM IN NARAVNIM HABITATOM“

85. Opredelitev „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ je tesno povezana z določbami direktive o pticah in direktive o habitatih. Ti direktivi sta v teh smernicah skupaj poimenovani „direktivi o naravi“. Zlasti imajo direktiva o okoljski odgovornosti in direktivi o naravi več skupnih konceptov. Kot je navedeno v uvodni izjavi 5 direktive o okoljski odgovornosti, je treba, če neki koncept izhaja iz druge ustrezne zakonodaje Unije, uporabiti enako opredelitev, tako da se uporabljajo enaka merila in velja enotna uporaba. Hkrati je treba upoštevati številne razlike v pokritosti med direktivama o naravi na eni strani in direktivo o okoljski odgovornosti na drugi strani.
86. Smernice opozarjajo zlasti na naslednje:
- stvarni in geografski obseg zadevnih za zavarovanih vrst in habitatov,
 - referenčni koncept za škodljive vplive, tj. ugodno stanje ohranjenosti,
 - oceno pomembnosti,
 - izključitve.

Stvarni in geografski obseg zavarovanih vrst in naravnih habitatov

Okvir 5: Opredelitev „zavarovanih vrst in naravnih habitatov“

V skladu s členom 2(3) direktive o okoljski odgovornosti „zavarovane vrste in naravni habitati“ pomenijo:

„(a) vrste, navedene v členu 4(2) Direktive 79/409/EGS, ali vrste, navedene v Prilogi I k navedeni direktivi ali v prilogah II in IV k Direktivi 92/43/EGS;

⁽¹⁰²⁾ To bi ustrezalo konceptu primarne sanacije.

⁽¹⁰³⁾ Funkcije so navedene v opredelitvah primarne, dopolnilne in kompenzacijske sanacije.

⁽¹⁰⁴⁾ To bi ustrezalo konceptu kompenzacijske sanacije.

- (b) habitate vrst, navedene v členu 4(2) Direktive 79/409/EGS ali v Prilogi I k navedeni direktivi ali v Prilogi II k Direktivi 92/43/EGS, in naravne habitate iz Priloge I k Direktivi 92/43/EGS ter razmnoževališča ali počivališča vrst iz Priloge IV k Direktivi 92/43/EGS; in
- (c) če država članica tako določi, vsak habitat ali vrsto, ki nista navedena v navedenih prilogah, ki ju država članica določi za enakovredne namene, kakor so tisti iz navedenih dveh direktiv.“

87. „Zavarovane vrste“ zajemajo, prvič, nekatere vrste, zavarovane v skladu z direktivama o naravi, in drugič, vse dodatne vrste, za katere se država članica odloči, da jih bo vključila za namene odgovornosti. Drugo kategorijo vrst po prosti presoji določijo države članice na podlagi možnosti iz člena 2(3)(c) direktive o okoljski odgovornosti. To možnost je uporabila več kot polovica držav članic ⁽¹⁰⁵⁾. Kar zadeva prvo kategorijo vrst, ni popolnega prekrivanja med vrstami, zajetimi v direktivah o naravi na eni strani in direktivi o okoljski odgovornosti na drugi strani.
88. Kar zadeva vrste ptic, so vrste, zajete z opredelitvijo iz okvira 5 zgoraj, vrste iz člena 4(2) ali vrste, navedene v Prilogi I k direktivi o pticah. Člen 4(2) direktive o pticah se nanaša na redno pojavljajoče se selitvene vrste, v Prilogi I k direktivi o pticah pa so navedene nekatere druge vrste ptic. Skupaj te vrste predstavljajo *podsklop* evropskih ptic ⁽¹⁰⁶⁾. Opredelitev „zavarovanih vrst“ se ne uporablja za vrste ptic, ki niso navedene v Prilogi I k direktivi o pticah in ki niso redno pojavljajoče se selitvene vrste – razen če jih doda država članica.
89. Kar zadeva vrste, ki niso vrste ptic, opredelitev zajema živalske in rastlinske vrste, navedene v prilogah II in IV k direktivi o habitatih. Ne zajema pa neposredno nekaterih vrst, ki so navedene *samo* v Prilogi V k direktivi o habitatih ⁽¹⁰⁷⁾, razen če jih države članice izrecno ne dodajo ali če ne predstavljajo značilnih vrst naravnega habitata, navedenih v Prilogi I k direktivi o habitatih ⁽¹⁰⁸⁾. Vendar je treba opozoriti, da Priloga V vključuje vrste rib, ki so lahko zajete v „škodi na vodah“ (glej oddelek 6 spodaj).
90. Habitats, navedene v Prilogi I k direktivi o habitatih, bo mogoče najti zlasti na območjih Natura 2000, opredeljenih za te habitate. Vendar uporaba direktive o okoljski odgovornosti ni omejena na habitate iz Priloge I, ki jih je mogoče najti na območjih Natura 2000. Države članice v skladu s členom 17 direktive o habitatih pošljejo „karte razširjenosti“ habitatov iz Priloge I, ki zajemajo njihovo celotno ozemlje ⁽¹⁰⁹⁾. Vendar se te karte ne bi smele šteti za edine informacije o prisotnosti habitatov iz Priloge I. Opozoriti je treba, da naravne habitate sestavljajo različni elementi, vključno z značilnimi vrstami, ki so opisane v priročniku o habitatih ⁽¹¹⁰⁾.
91. Habitati redno pojavljajočih se selitvenih vrst ptic in vrst ptic, navedenih v Prilogi I k direktivi o pticah, bodo vključevali zlasti tiste, ki jih je mogoče najti na posebnih območjih varstva, razvrščenih v skladu s členom 4 direktive o pticah. Vendar ker posebna območja varstva verjetno zajemajo najpomembnejše habitate, besedilo direktive

⁽¹⁰⁵⁾ Belgija, Ciper, Češka, Estonija, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugalska, Slovenija, Španija in Švedska.

⁽¹⁰⁶⁾ Seznam vrst ptic, ki so zajete v členu 1 direktive o pticah, tj. prostoživeče vrste ptic, ki so naravno prisotne na evropskem ozemlju držav članic, kjer se uporablja Pogodba, je na voljo na naslednji povezavi: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm. Glej tudi „kontrolni seznam vrst ptic“ (zadnja posodobitev: 5.7.2018) na voljo na naslednji povezavi: http://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12.

⁽¹⁰⁷⁾ Glej Prilogo II k dokumentu s smernicami o vrstah, zavarovanih v skladu z direktivo o habitatih, ki je na voljo na naslednji povezavi: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf.

⁽¹⁰⁸⁾ Za informacije o značilnih vrstah glej stran 74 dokumenta „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018“ (Poročanje v skladu s členom 17 direktive o habitatih – pojasnila in smernice za obdobje 2013–2018), imenovanega „Reporting guidelines Article 17 (pdf) Addendum“ (Dodatek k smernicam o poročanju v skladu s členom 17 (pdf) (zadnja posodobitev: 5. 7. 2018))“ na spletni povezavi: http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹⁰⁹⁾ Glej str. 164 dokumenta „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018“ (Poročanje v skladu s členom 17 direktive o habitatih – pojasnila in smernice za obdobje 2013–2018), imenovanega „Reporting guidelines Article 17 (pdf) Addendum“ (Dodatek k smernicam o poročanju v skladu s členom 17 (pdf) (zadnja posodobitev: 5. 7. 2018)) na spletni povezavi: http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹¹⁰⁾ Glej https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf.

o okoljski odgovornosti ne omejuje uporabe škode, povzročene habitatom in vrstam ptic, na posebna območja varstva. Države članice Komisiji pošljejo karte razširjenosti razmnoževališč (10 km × 10 km) za vse gnezditvene vrste (vključno s sedentarnimi) iz Priloge I in druge selitvene gnezditvene vrste, ki sprožijo uvrstitev med posebna območja varstva ⁽¹¹¹⁾.

92. Habitate vrst, navedenih v Prilogi II k direktivi o habitatih, bo mogoče najti zlasti na območjih Natura 2000, opredeljenih za te vrste. Vendar uporaba direktive o okoljski odgovornosti ni omejena na naravne habitate, ki jih je mogoče najti na območjih Natura 2000. Države članice v skladu s členom 17 direktive o habitatih Komisiji pošljejo „karte razširjenosti“ za vrste iz Priloge II, ki zajemajo njihovo celotno ozemlje ⁽¹¹²⁾.
93. Kar zadeva razmnoževališča in počivališča vrst, navedenih v Prilogi IV k direktivi o habitatih, je Komisija pripravila smernice, ki so lahko v pomoč pri njihovi opredelitvi ⁽¹¹³⁾. Vendar direktivi o naravi ne vključujeta obveznosti držav članic, da Komisiji poročajo o njihovi lokaciji (*samo* za vrste, navedene v Prilogi IV).
94. Tako kot pri vrstah lahko države članice vključijo naravne habitate, določene za enake namene na nacionalni ravni, poleg tistih, ki so povezani z direktivama o naravi ⁽¹¹⁴⁾.
95. Kar zadeva geografski obseg, so nekatere zavarovane vrste, na primer kiti, in nekateri naravni habitati, na primer morski grebeni, na morju. Direktiva o okoljski odgovornosti se zanje uporablja v zvezi z naslednjim: celinskimi vodami in teritorialnim morjem; izključno ekonomsko cono (IEC) in/ali drugimi območji, na katerih države članice izvršujejo enakovredne suverene pravice, ter za vrste in habitate na morskem dnu ali vrste in habitate, ki so odvisni od morskega dna, kot so morske želve, epikontinentalnim pasom ⁽¹¹⁵⁾.

Referenčni koncept za škodljive vplive

96. Referenčni koncept za škodljive vplive na zavarovane vrste in naravne habitate „ugodno stanje ohranjenosti“ je izrecno opredeljen v direktivi o okoljski odgovornosti in direktivi o habitatih ⁽¹¹⁶⁾, pri čemer sta opredelitvi podobni.

Okvir 6: Opredelitev „ugodnega stanja ohranjenosti“ v direktivi o okoljski odgovornosti

V skladu s členom 2(4) direktive o okoljski odgovornosti „stanje ohranjenosti“ pomeni:

„(a) stanje ohranjenosti naravnega habitata pomeni skupek vplivov, ki delujejo na naravni habitat in njegove značilne vrste in ki lahko vplivajo na njegovo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje njegovih značilnih vrst na evropskem ozemlju držav članic, na katerem se uporablja Pogodba, ali na ozemlju države članice ali na naravnem območju razširjenosti takega habitata.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata „ugodno“:

- če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilni ali se povečujejo,
- če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev, in
- če je stanje ohranjenosti njegovih značilnih vrst ugodno, kakor je opredeljeno v (b);

⁽¹¹¹⁾ Karte, združene za EU, so na voljo za prenos pri podatkovni službi Evropske agencije za okolje <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/article-12-database-birds-directive-2009-147-ec-1>.

⁽¹¹²⁾ Glej str. 121 dokumenta „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018“ (Poročanje v skladu s členom 17 direktive o habitatih – pojasnila in smernice za obdobje 2013–2018) Reporting guidelines Article 17 (pdf) (zadnja posodobitev: 5. 7. 2018)) na spletni povezavi: http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹¹³⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, v postopku revizije.

⁽¹¹⁴⁾ Glej člen 2(3)(c) direktive o okoljski odgovornosti.

⁽¹¹⁵⁾ Glej smernice za vzpostavitev omrežja Natura 2000 v morskem okolju Uporaba direktiv o habitatih in pticah, str. 18–25.

⁽¹¹⁶⁾ Člen 1(e) in (i) direktive o habitatih.

- (b) stanje ohranjenosti vrste pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na evropskem ozemlju držav članic, na katerem se uporablja Pogodba, ali na ozemlju države članice ali na naravnem območju razširjenosti take vrste.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti vrste „ugodno“:

- če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov,
- če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo, in
- če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij.“

97. Sklicevanje na „skupek“ vplivov v opredelitvi iz okvira 6 kaže, da različni posamezni vplivi prispevajo k navedenim skupnim rezultatom stanja ohranjenosti. Vplivi so lahko pozitivni ali negativni in ustvarjajo neposredne ali posredne učinke. Škodljivi dogodki, ki povzročajo okoljsko škodo, se bodo upoštevali pri celotnem skupku vplivov, vendar ga ne bodo predstavljali.
98. Opredelitev „stanja ohranjenosti“ se pri opisu rezultatov stanja ohranjenosti, ki izhajajo iz skupka vplivov, sklicuje na številne parametre. Pri naravnih habitatih ti parametri zajemajo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje značilnih vrst habitatov na evropskem ozemlju držav članic, na katerem se uporablja Pogodba, ali na ozemlju države članice ali na naravnem območju razširjenosti takega habitatov. Pri vrstah parametri vključujejo dolgoročno razširjenost in številčnost njihovih populacij na evropskem ozemlju držav članic, na katerem se uporablja Pogodba, ali na ozemlju države članice ali na naravnem območju razširjenosti takih vrst. Geografska sklicevanja na različne razsežnosti so podrobneje obravnavana v odstavku 118 spodaj v zvezi z oceno pomembnosti.
99. Zgoraj navedeni parametri so nadalje opredeljeni v podrobnih opisih tega, kaj pomeni „ugodno stanje ohranjenosti“. Na primer, v zvezi z naravnimi habitatmi, se opredelitev, ki ustreza parametru dolgoročne naravne razširjenosti, glasi: „če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilni ali se povečujejo“.
100. Posamezni vplivi – kot so škodljivi dogodki, ki povzročajo okoljsko škodo – se lahko nanašajo na enega ali več teh parametrov in opredelitev. Vendar ni nujno, da posamezen vpliv vpliva na vse različne parametre in opredelitve hkrati. Čeprav lahko škodljiv dogodek pomeni posamezen vpliv, ni mogoče izključiti, da se bodo nekateri od škodljivih vplivov, ki jih ustvarja, pojavili v kombinaciji z drugimi vplivi. Na primer, škodljiv dogodek lahko vključuje zastrupitev osebkov, ki pripadajo populaciji zavarovane vrste, v okoliščinah, ko je populacija že prizadeta zaradi drugih negativnih vplivov, ki nato delujejo v kombinaciji s škodljivimi vplivi strupa.
101. V okviru direktiv o naravi so službe Komisije pripravile dokumentacijo za razjasnitev konceptov, kot je „naravno območje razširjenosti“⁽¹¹⁷⁾.

Ocena večjih škodljivih vplivov

Okoliščine

102. Kot je razvidno iz odstavka 14 zgoraj, je za namene škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, pomembnih več različnih izvajalcev in več različnih poklicnih dejavnosti kot za namene škode na vodah in škode, povzročene tlom. Ocena pomembnosti škodljivih vplivov se zato nanaša na potencialno širši nabor vzrokov, odgovornih oseb in dejavnikov škode.

⁽¹¹⁷⁾ Glej stran 11 že navedenih smernic o varstvu vrst.

Ozadje

103. Kot je razvidno iz besedila v okviru 3, je koncept pomembnosti izražen v smislu škode, ki ima „večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti“ zavarovanih vrst in naravnih habitatov.
104. Kot je mogoče sklepati iz odstavkov 98 do 101 zgoraj, so lahko škodljivi vplivi večji, če škodljiv dogodek vpliva na samo en parameter ali nekaj parametrov in opredelitev, navedenih v opredelitvi „ugodnega stanja ohranjenosti“. Na primer, ubijanje redke ujede z nezakonito uporabo strupa pri dejavnosti gospodarjenja z zemljišči lahko negativno vpliva na dinamiko in razširjenost populacije ptice brez zmanjšanja razpoložljivega habitata (čeprav bo prisotnost strupa seveda prizadela funkcije naravnih virov, ki jih habitat zagotavlja ptici).
105. Stanje ohranjenosti zavarovanih vrst in naravnih habitatov je dejstvo ter ni trajno in nespremenljivo. Direktivi o naravi sta namenjeni bodisi ohranjanju ugodnega stanja ohranjenosti, če je to že doseženo, bodisi doseganju ugodnega stanja ohranjenosti, če trenutno stanje ni ugodno. S sklicevanjem na doseganje ali ohranjanje ugodnega stanja ohranjenosti sta v besedilu opredelitve upoštevani obe možnosti. Tako lahko v primeru, ko je stanje ohranjenosti že ugodno, škodljivi vplivi ogrozijo ohranjanje pozitivnega *statusa quo*, če pa stanje ohranjenosti ni ugodno, lahko škodljivi vplivi še dodatno poslabšajo ali ogrozijo potrebno izboljšanje trenutnega negativnega *statusa quo*. To pomeni, da se za škodljive vplive na zavarovano vrsto ali naravni habitat v neugodnem stanju ne more šteti, da ne spadajo v obseg škode, povzročene zavarovani vrsti ali naravnemu habitatu, zgolj zato, ker je vrsta ali habitat že v slabem stanju. Namesto tega je treba obravnavati sposobnost vrste ali habitata, da doseže ugodno stanje ohranjenosti – in morebitne ovire za tako sposobnost. Kot je navedeno v odstavku 118 spodaj, mora biti ocena pomembnosti škodljivih vplivov smiselna na lokalni ravni.
106. V praksi je stanje ohranjenosti številnih zavarovanih vrst in naravnih habitatov, ki spadajo na področje uporabe direktive o okoljski odgovornosti in direktiv o naravi, neugodno ⁽¹¹⁸⁾.
107. Če imajo vrste ali habitati, navedeni v direktivah o naravi, neugodno stanje ohranjenosti, direktivi o naravi zahtevata ukrepe za njihovo povrnitev v ugodno stanje ohranjenosti ⁽¹¹⁹⁾. V tem okviru je treba upoštevati škodljive vplive na sprejete obnovitvene ukrepe za doseganje ugodnega stanja ohranjenosti. Taki ukrepi so lahko na primer v obliki ukrepov za obnovitev habitatov ali programov za ponovno naselitev vrst. Kot primer je mogoče navesti upoštevanje, v zvezi s škodljivim dogodkom, ki vključuje umrljivost rib, vseh ukrepov aktivnega ohranjanja na določenem območju, namenjenih izboljšanju stanja ohranjenosti prizadete vrste rib. To bo povezano z vidikom dinamike populacije. Upoštevati bi bilo treba tudi škodljive vplive na možnosti za obnovitev. Na primer, prizadeto območje lahko gosti vrsto, ki ni v ugodnem stanju, vendar pri njej obstajajo možnosti za obnovitev, ki izražajo njeno trenutno prisotnost. Škodljivi vplivi, ki negativno vplivajo na prisotnost vrste, lahko tudi zmanjšajo možnosti za obnovitev.

Izvedba ocene

108. V opredelitvi se zahteva, da se pomembnost oceni „glede na stanje ob upoštevanju meril iz Priloge I“.

Okvir 7: Besedilo meril iz Priloge I k Direktivi

„Pomen škode, ki slabo vpliva na doseganje ali ohranjanje ugodnega stanja habitatov ali vrst, se ovrednoti po stanju ohranjenosti v času škode glede na funkcije, ocenjene po ugodju, ki ga zagotavljajo, in glede na zmožnost naravne obnovitve. Pomembne škodljive spremembe referenčnega stanja se ugotovijo z merljivimi podatki, kakršni so na primer:

— število osebkov, njihova gostota ali površina območja,

⁽¹¹⁸⁾ Glej na primer rezultate, ki jih je objavila Evropska agencija za okolje, na spletni povezavi <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/state-of-nature-2020/state-of-nature-in-the-eu/state-of-nature-2020>.

⁽¹¹⁹⁾ Glej člen 2(2) direktive o habitatih.

- vloga posameznih osebkov ali območja, ki ga je prizadela škoda, glede na ohranitev vrste ali habitata, redkost vrste ali habitata (ocenjeno na lokalni, regionalni in višji ravni, tudi na ravni Skupnosti),
- sposobnost vrste za razmnoževanje (glede na značilno dinamiko za to vrsto ali populacijo), sposobnost za življenje ali sposobnost habitata za naravno obnavljanje (glede na dinamiko za značilne vrste ali za populacije habitatov),
- zmogljivost vrste ali habitata, da se po nastali škodi v kratkem času in brez drugih posegov kot okrepljenih varstvenih ukrepov povrne v stanje, ki samo zaradi dinamike vrste ali habitata vodi v stanje, šteto kot enakovredno referenčnemu stanju ali boljše od njega.

Škoda, za katero je dokazan vpliv na zdravje ljudi, se oceni kot večja škoda.

Naslednjega ni treba oceniti kot večjo škodo:

- negativne variacije, manjše od naravnih nihanj, ki veljajo kot normalne za vrsto ali habitat,
- negativne variacije, nastale zaradi naravnih vzrokov ali kot posledica posegov, ki spadajo v običajno upravljanje območij, kakršno je opredeljeno v popisu habitata ali ciljnih dokumentih ali kakršno so predhodno izvajali lastniki ali izvajalci,
- škoda, povzročena vrsti ali habitatom, za katere je ugotovljeno, da se bodo v kratkem času in brez posegov obnovili bodisi do referenčnega stanja bodisi do stanja, ki samo zaradi dinamike vrste ali habitata vodi v stanje, šteto kot enakovredno referenčnemu stanju ali boljše od njega.“

109. Referenčno stanje se nanaša na določeno območje ali določeno populacijo ali populacije vrst, ki so prizadeti zaradi škodljivih vplivov. Za njihovo obravnavanje bi bilo treba uporabiti najboljše razpoložljive informacije.
110. Da se omogoči ocena za posamezno območje ali posamezno populacijo, bi se moralo referenčno stanje nanašati na zgoraj navedene parametre in opredelitve. Za naravne habitate, navedene v Prilogi I k direktivi o habitatih, bi to na primer vključevalo preučitev habitatov na določenem območju, njihove strukture in delovanja ter njihovih značilnih vrst. Obstaja lahko na primer mozaik različnih naravnih habitatov, ali pa lahko habitat deluje v povezavi z vodnim telesom (kot na primer slano močvirje, ki deluje v skladu s plimovanjem v obalnih vodah). Za območja Natura 2000 bo standardni obrazec verjetno pomemben vir informacij ⁽¹²⁰⁾.
111. Pri določanju teh posebnosti se lahko pojavijo številni možni praktični izzivi: določitev najboljših razpoložljivih informacij v danih okoliščinah in zagotavljanje zanesljivosti informacij.
112. Če je škoda že nastala, lahko sama škoda pomeni oviro za ocenjevanje referenčnega stanja. Če je habitat poškodovan ali uničen ali če so vrste pregnane iz njega, bo morda zelo težko določiti referenčno stanje na podlagi informacij, zbranih naknadno. To je lahko še posebej očitno v takih okoliščinah, kot so predstavljene v zadevah C-529/15, Folk, in C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, tj. kadar bi lahko poklicna dejavnost kumulativno povzročala škodljive vplive v precej dolgem obdobju, ki bi zavrli način, na katerega bi sicer habitat naravno deloval, ali zavrli prisotnost zavarovanih vrst. Vendar se natančna količinska opredelitev tega, kaj je zavrto ali izgubljeno, ne zahteva, saj se opredelitev nanaša na „ocenjeno“. Sklicevati se je mogoče tudi na sodbo v zadevi C-374/98, Komisija proti Franciji ⁽¹²¹⁾, v kateri je Sodišče navedlo, da ugodnost ne bi smela izhajati iz neizpolnjevanja zahtev iz direktive o pticah. V okviru Direktive izvajalec, ki z nezakonitim ravnanjem ali opustitvijo uniči ali poškoduje podlago, na kateri se lahko zbirajo podatki (na primer z zasutjem zavarovanega mokrišča za ekonomsko korist), zaradi tega ne bi smel pridobiti koristi in primerjavi z izvajalcem, ki ravna zakonito.

⁽¹²⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=EN>. Glej tudi register škode, povzročene biotski raznovrstnosti, v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti: stran „Baseline Info Source Europe“, ki zajema zemljevid „Natura 2000 Network Viewer“ (v vrstici 5): <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

⁽¹²¹⁾ Glej točki 51 in 52 sodbe.

113. Pomembna je tudi sodba v zadevi C-157/89, Komisija proti Italiji, v kateri je Sodišče preučilo koncept najboljših razpoložljivih informacij v okviru direktive o pticah, pri čemer je potrdilo vlogo priznane znanstvene literature splošnega značaja, kadar ni na voljo bolj specifična literatura ⁽¹²²⁾.
114. Tudi če je bilo območje resno poškodovano, je morda mogoče pridobiti informacije o referenčnem stanju z uporabo obstoječih podatkov, zbranih z opazovanjem Zemlje. Poleg tega je v primeru, ko so informacije omejene, morda ustrezno določiti referenčno stanje z uporabo podatkov s podobnih območij, ki niso prizadeta zaradi škodljivega dogodka (tj. „referenčnih območij“) ali z uporabo modelov ⁽¹²³⁾.
115. Komisija je objavila excelovo preglednico z naslovom *Biodiversity baseline condition (Referenčno stanje biotske raznovrstnosti)* ⁽¹²⁴⁾. Ta preglednica se nanaša na zelo obsežen nabor virov informacij na ravni Unije in na ravni vseh držav članic, vključno z informacijami o posameznih območjih, kot je „standardni obrazec“ vseh območij Natura 2000, zagotavlja pa tudi metodološke pristope na ravni Unije in nacionalnih ravneh, ki pomagajo določiti referenčno stanje zavarovanih vrst in naravnih habitatov ⁽¹²⁵⁾.
116. Koncept najboljših razpoložljivih informacij zajema tudi *kakovost* informacij, uporabljenih za določitev referenčnega stanja, in sklepe, izpeljane na podlagi uporabljenih informacij. Potrebna je previdnost glede zanesljivosti in veljavnosti informacij ter sklepov, izpeljanih na njihovi podlagi, zlasti če izvajalec zanika, da so ali bodo nastali škodljivi vplivi. V tem okviru se je mogoče sklicevati na sodbo v zadevi C-209/02, Komisija proti Avstriji, v kateri je Sodišče ugotovilo, da pristojni organi niso izpeljali pravih sklepov na podlagi znanstvene ocene verjetnih vplivov projekta na območju Natura 2000 ⁽¹²⁶⁾.
117. Kar zadeva stanje po škodljivem dogodku, prvi stavek prvega odstavka Priloge I pomaga umestiti referenčno stanje v ustrezen okvir s sklicevanjem na stanje ohranjenosti, funkcije, ocenjene po ugodju, in zmožnost naravne obnovitve. To so splošna kontekstualna merila, tj. kaj je splošno znanega o zavarovanih vrstah ali naravnih habitatih, izpostavljenih škodljivim vplivom škodljivega dogodka (v pomoč naj bi bila zgoraj navedena excelova preglednica z naslovom *Biodiversity baseline condition (Izhodiščno stanje biotske raznovrstnosti)*). Sklicevanja v opredelitvi „stanja ohranjenosti“ na evropsko ozemlje držav članic, na katerem se uporablja Pogodba, ozemlje države članice in naravno območje razširjenosti omogočajo določitev tega okvira na različnih ravneh. Na primer, redek endemičen in geografsko omejen habitat bo kazal drugačno sliko kot habitat, ki je zelo razširjen tako znotraj držav članic kot med njimi.
118. Drugi stavek prvega odstavka Priloge I se nanaša na določitev negativnih sprememb s sklicevanjem na merljive podatke z navedbo primerov. S tem stavkom je poudarjeno, da se škodljivi vplivi nanašajo na merljive negativne spremembe in prizadetosti. Podatki se nanašajo tako na posamezna prizadeta območja in populacije kot tudi na zadevne vrste in habitatne tipe bolj na splošno. To pomeni, da so pomembne tako informacije o posameznih območjih in populacijah kot tudi splošnejše informacije (kot so na primer informacije iz znanstvene literature):
- prva alinea se nanaša na „število osebkov, njihovo gostoto ali površino območja“. Pri zavarovanih vrstah lahko to zajema število ubitih osebkov ali število osebkov, ki so utrpeli škodo ali drugo poslabšanje. Pri habitatih lahko površina območja zajema habitate zavarovanih vrst, razmnoževališča in počivališča ter habitate iz Priloge I k direktivi o habitatih ter se lahko nanaša na izgubo habitata, poslabšanje stanja habitata in prizadetost funkcij, ki jih ti habitat zagotavljajo;
 - druga alinea ima primerjalni namen in je namenjena povezovanju osebkov in prizadetega območja s širšim ohranjanjem zadevnih osebkov in habitatov. Sklicevanje na oceno na lokalni, regionalni in višji ravni je skladno s sklicevanjem na evropsko ozemlje in ozemlje držav članic ter naravno območje razširjenosti iz opredelitve

⁽¹²²⁾ Glej točko 15 sodbe.

⁽¹²³⁾ Environmental Liability Directive: Training Handbook and Accompanying Slides (Direktiva o okoljski odgovornosti: priročnik za usposabljanje in spremne prosojnice), Evropska komisija/Eftec/Stratus Consulting, februar 2013“, str. 69.

⁽¹²⁴⁾ <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>.

⁽¹²⁵⁾ Referenčno stanje biotske raznovrstnosti.

⁽¹²⁶⁾ Glej zlasti točko 26 sodbe.

„stanja ohranjenosti“. Ocena in določitev pomembnosti morata biti smiselna na lokalni ravni. Sklicevanja na nacionalno in evropsko raven zagotavljajo dodatno usmeritev za umestitev osebkov in habitatov v različne geografske okvire. To ne pomeni, da je treba škodljive vplive dokazati na nacionalni in evropski ravni;

- tretja alinea se osredotoča na sposobnost obnovitve prizadetih vrst in habitatov. Ta se seveda lahko razlikuje. Nekateri habitatni imajo abiotske značilnosti, ki jih ni mogoče obnoviti. Primer je apnenčasti pod, naveden v sodbi v zadevi C-258/11, Sweetman ⁽¹²⁷⁾, za katerega je bilo v okviru postopka ocenjevanja v skladu z direktivo o habitatih opredeljeno, da mu grozi trajno uničenje. Tak položaj trajne izgube bi lahko nastal v zvezi z direktivo o okoljski odgovornosti;
- četrta alinea se osredotoča na časovni dejavnik in je tesno povezana s tretjo alineo. Sklicevanja na „v kratkem času“ in na neposredovanje dovoljujejo možnost, da se vrsta ali habitat lahko sama hitro obnovita. Vendar je treba poudariti, da je to glede na referenčno stanje. Zato je treba upoštevati posebnosti prizadetega območja in populacije. Pri tem ni mogoče izključiti na primer, da lahko obnove zaradi lokalnih dejavnikov traja dlje kot drugje. Kaj pomeni „v kratkem času“, ni opredeljeno, vendar izraz nakazuje, da morata biti vrsta ali habitat vsaj zmožna hitre obnovitve. Vrste z dolgimi cikli razmnoževanja in habitatni, ki se počasi oblikujejo, nimajo take zmožnosti.

119. Kot je bilo navedeno, postopek ocenjevanja ni sam sebi namen, ampak je namenjen opredelitvi potrebe po preventivnih ukrepih, takojšnjemu obvladovanju dejavnikov škode oziroma sanacijskih ukrepih. Časovna kritičnost prvega in drugega namena mora biti izražena v postopku ocenjevanja. Besedilo opredelitve „škoda, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ se nanaša na oceno „ob upoštevanju“ meril iz Priloge I. To bi moralo omogočiti osredotočanje na tiste vidike iz Priloge I, ki so potrebni za hitro določitev potrebe po preventivnih ukrepih ali takojšnjem obvladovanju dejavnikov škode. Za namene sanacijskih ukrepov bo verjetno primerna bolj poglobljena ocena.

Določitev pomembnosti

120. Za namene preventivnih ukrepov in ukrepov za takojšnje obvladovanje dejavnikov škode bi bilo treba določiti pomembnost, če ocena privede – ali bi morala privedi – do razumnega prepričanja, da bodo brez takih ukrepov nastale negativne spremembe in prizadetosti, kot so navedene v odstavkih 121 in 122 spodaj.

121. Ob upoštevanju meril o nepomembnosti, navedenih v odstavkih 124 in 125 spodaj, bodo za namene sanacijskih ukrepov v zvezi z naravnimi habitatmi negativne spremembe pomembne in bo prišlo do prizadetosti, če bodo na območju prizadetega naravnega habitata povzročile eno ali več od naslednjega:

- merljivo trajno ali začasno izgubo območja, ki ga zajema habitat,
- merljivo poslabšanje, kar zadeva strukturo ali delovanje habitata,
- merljivo trajno ali začasno zmanjšanje območja razširjenosti habitata,
- merljivo trajno ali začasno izgubo značilnih vrst ali zmanjšanje njihovega območja razširjenosti ali razpoložljivih habitatov,
- merljivo trajno ali začasno prizadetost naravnih funkcij, povezanih z območjem, strukturo in funkcijami naravnega habitata, in njegovih značilnih vrst,
- merljivo razliko med časom, ko so nastali škodljivi vplivi, in časom, ko je bilo za območje, strukturo, funkcije in zadevne značilne vrste ponovno vzpostavljeno referenčno stanje.

⁽¹²⁷⁾ Glej točko 11 sodbe.

122. Ob upoštevanju meril o nepomembnosti, navedenih v odstavkih 124 in 125 spodaj, bodo za namene sanacijskih ukrepov v zvezi z zavarovanimi vrstami negativne spremembe pomembne in bo prišlo do prizadetosti, če bodo v zvezi s prizadeto populacijo povzročile eno ali več od naslednjega:

- merljivo trajno ali začasno izgubo populacije (vključno z izgubo osebkov ali osebkov) ali poslabšanje zdravja populacije, ki vpliva na dinamiko populacije na območju, na katerem so se pojavili škodljivi vplivi. Izguba populacije je lahko posledica poginov, vzročno povezanih s škodljivim dogodkom. Poslabšanje zdravja populacije lahko vključuje na primer oblike škode, kot so bioakumulacija toksinov ali škodljive genske spremembe po navzkrižni oploditvi z gensko spremenjenimi osebki, ki so namerno sproščeni v okolje ⁽¹²⁸⁾;
- merljivo trajno ali začasno zmanjšanje območja razširjenosti zadevne vrste,
- merljivo trajno ali začasno zmanjšanje habitatov, ki so na voljo zadevnim vrstam za njihovo dolgoročno ohranitev,
- merljivo trajno ali začasno prizadetost naravnih funkcij, povezanih z izgubo populacije, zmanjšanjem območja razširjenosti ali zmanjšanjem razpoložljivih habitatov,
- merljivo razliko med časom, ko so nastali škodljivi vplivi, in časom, ko je bilo za populacijo, obseg območja razširjenosti in razpoložljivost habitatov ponovno vzpostavljeno referenčno stanje.

123. V drugem odstavku Priloge I je navedeno, da je treba škodo, za katero je dokazan vpliv na zdravje ljudi, oceniti kot večjo škodo. Mogoče je, da bo negativna sprememba pri zavarovani vrsti ali naravnem habitatu vključevala vplive, ki bodo zaradi vključenih dejavnikov škode hkrati pomembni za zdravje ljudi. Na primer, onesnaženje naravnega habitata s strupenimi snovmi bi lahko hkrati izpostavilo ljudi škodljivim vplivom na zdravje.

124. V zadnjem odstavku Priloge I je navedeno, česa ni treba oceniti kot večjo škodo. V sodbi v zadevi C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV*, je Sodišče navedlo: „Iz uporabe glagola ‚ni treba‘ izhaja, da imajo države članice pri prenosu te direktive možnost, da to škodo štejejo – ali pa ne – za večjo v smislu Priloge I k navedeni direktivi“ ⁽¹²⁹⁾. Sodišče je tudi ugotovilo, da je treba določbe tega odstavka razlagati ozko ⁽¹³⁰⁾.

125. Kar zadeva vsebino zadnjega odstavka Priloge I:

- prva alineja se nanaša na negativne variacije, ki so manjše od običajnih naravnih nihanj. To je povezano z morebitno nestatično naravo referenčnega stanja iz odstavka 65 zgoraj. Poudarek je na velikosti negativnih variacij glede na naravne variacije;
- druga alineja se nanaša na negativne variacije zaradi naravnih vzrokov ali običajnega upravljanja območja. Sodišče je to alinejo podrobno preučilo v zadevi C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V.* Zadeva se je nanašala na redno izsuševanje mokrišča Natura 2000, ki ga je za namene kmetijstva izvajal javni organ. Zaradi izsuševanja se je vodostaj znižal, kar je škodljivo vplivalo na zavarovano vrsto, črno čigro (*Chlidonias niger*). Sodišče je odločilo, da se pojem „običajno upravljanje“ nanaša na popis habitata in ciljne dokumente (ki zadevajo ukrepe upravljanja, ki jih izvajajo pristojni organi) ter predhodno upravljanje s strani lastnikov ali izvajalcev ⁽¹³¹⁾. Sodišče je ugotovilo naslednje: „Da se izrazu ‚običajno‘ ne bi odvzel polni učinek v okviru varstva okolja, je treba dodati, da se lahko upravljanje šteje za običajno le, če je v skladu z dobrimi praksami, kot so zlasti dobre kmetijske prakse“ ⁽¹³²⁾. Ugotovilo je tudi, da lahko upravljanje območja, zajetega

⁽¹²⁸⁾ Med poklicnimi dejavnostmi, zajetimi v Prilogi III k direktivi o okoljski odgovornosti, so dejavnosti, ki vključujejo gensko spremenjene organizme, kot so opredeljeni v Direktivi 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS.

⁽¹²⁹⁾ Točka 36.

⁽¹³⁰⁾ Glej točki 44 in 45.

⁽¹³¹⁾ Glej točko 49.

⁽¹³²⁾ Glej točko 52.

z direktivo o habitatih in direktivo o pticah, vključuje kmetijske dejavnosti, vključno z namakanjem, vendar se lahko šteje za običajno le, če je skladno s cilji in obveznostmi iz navedenih direktiv ⁽¹³³⁾. Ta sodba velja za vsa območja, zajeta z direktivama o naravi, ne le za območja Natura 2000 ⁽¹³⁴⁾. Kar zadeva območja Natura 2000, je treba omeniti pomembnost ustreznih ciljev ohranjanja območij;

- tretja alinea se nanaša na naravno povrnitev habitatov ali vrst v stanje, ki je enakovredno referenčnemu stanju ali boljše od njega, v kratkem času.

Izključitve

126. V opredelitvi „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ so določene izključitve s sklicevanjem na člen 6(3) in (4) ter člen 16 direktive o habitatih in člen 9 direktive o pticah. Sodišče je v sodbi v zadevi C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein, odločilo, da je treba te izključitve razlagati ozko ⁽¹³⁵⁾.
127. Iz sklicevanj na te določbe direktiv o naravi je mogoče izpeljati več sklepov.
128. Prvič, sam obstoj dovoljenja v skladu z eno od zgoraj navedenih določb ne pomeni splošne izključitve škodljivih vplivov iz obsega škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom. Da bi bili škodljivi vplivi izključeni:
- so morali biti predhodno ugotovljeni;
 - vzročno dejanje je moralo biti izrecno dovoljeno. Če izvajalec presega pogoje, določene v dovoljenju (na primer z večjim poseganjem v habitat, kot je dovoljeno z dovoljenjem), lahko nastane odgovornost za škodljive vplive, povezane z neizpolnjevanjem obveznosti ⁽¹³⁶⁾.
129. Drugič, besedilo izključitev kaže, da odgovornost na podlagi direktive o okoljski odgovornosti *lahko* nastane v primerih, ko ni nobenega dovoljenja, vendar se uporabljajo zahteve iz člena 6(3) in (4) ter člena 16 direktive o habitatih in člena 9 direktive o pticah. To na primer velja, ko bi moral izvajalec pridobiti dovoljenje za odstopanje v skladu s členom 16 direktive o habitatih, da bi lahko zakonito izvajal poklicno dejavnost, vendar ga ni pridobil ⁽¹³⁷⁾.

6. „ŠKODA NA VODAH“

130. Kot je razvidno iz okvira 3 zgoraj, se „škoda na vodah“, kar zadeva stvarni obseg, nanaša na dve glavni kategoriji voda: zadevne vode iz okvirne direktive o vodah in morske vode, ki spadajo na področje uporabe okvirne direktive o morski strategiji. V smernicah sta ti kategoriji obravnavani ena za drugo.

⁽¹³³⁾ Glej točko 55.

⁽¹³⁴⁾ To izhaja iz sklicevanj v točki 54 sodbe na ukrepe upravljanja, ki so podrobno določeni v členih 6 in 12 do 16 direktive o habitatih ter členih 3 do 9 direktive o pticah.

⁽¹³⁵⁾ Glej točki 44 in 45.

⁽¹³⁶⁾ To je skladno tudi s členom 8(4)(a) direktive o okoljski odgovornosti, ki državam članicam omogoča, da izvajalcu dovolijo, da ne krije stroškov sanacijskih ukrepov, vendar le, če so izpolnjeni nekateri pogoji. Ti vključujejo izpolnjevanje vseh pogojev iz dovoljenja.

⁽¹³⁷⁾ V sodbi v zadevi C-477/19, IE proti Magistrat der Stadt Wien, je v točkah 11 in 12 pojasnjeno, kako lahko nastanejo take okoliščine. Gradbena dela, ki jih je Sodišče opisalo kot „škodljivi ukrepi“, so škodljivo vplivala na razmnoževališče in počivališče zavarovane vrste, velikega hrčka, pri čemer ni bilo pridobljeno predhodno dovoljenje.

(A) ZADEVNE VODE IZ OKVIRNE DIREKTIVE O VODAH

Stvarni in geografski obseg zadevnih voda

131. Za razumevanje stvarnega obsega „škoda na vodah“ je treba razumeti, kaj je mišljeno z izrazom „zadevne vode“. Pojem „vode“ vključuje vse vode, zajete z okvirno direktivo o vodah – glej okvir 8 spodaj. Namen okvirne direktive o vodah je „določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode“ ⁽¹³⁸⁾. Vode iz tega citata so vode, zajete z okvirno direktivo o vodah. Okvirna direktiva o vodah se uporablja za vse navedene vode, ne glede na njihovo velikost in značilnosti ⁽¹³⁹⁾. Nadaljnje ustrezne opredelitve so v okviru 9 spodaj. „Zadevne“ vode so vode, ki jih je prizadela škoda.

Okvir 8: Opredelitev „voda“

V skladu s členom 2(5) direktive o okoljski odgovornosti: „vode“ pomenijo „vse vode, zajete v Direktivo 2000/60/ES“.

Okvir 9: Opredelitve iz okvirne direktive o vodah, ki se nanašajo na „vode“.

V okvirni direktivi o vodah sta izrecno opredeljena dva osnovna razreda voda, tj. „površinske vode“ in „podzemna voda“.

V skladu s členom 2(1) okvirne direktive o vodah „površinske vode“ pomenijo „celinske vode razen podzemne vode; somornice in obalno morje, ki glede kemijskega stanja vključujejo tudi teritorialno morje“.

V skladu s členom 2(2) okvirne direktive o vodah „podzemna voda“ pomeni „vso vodo pod zemeljskim površjem v zasičenem območju in v neposrednem stiku s tlemi ali podtaljem“.

Kot je razvidno, se opredelitev „površinskih voda“ nanaša na štiri podrazrede voda: „celinske vode“, „somornice“, „obalno morje“ in „teritorialno morje“. Prvi trije od teh podrazredov so sami izrecno opredeljeni.

V skladu s členom 2(3) okvirne direktive o vodah „celinske vode“ pomenijo „vse stoječe ali tekoče vode na površju kopnega in vso podzemno vodo na kopenski strani temeljne črte, od katere se meri širina teritorialnega morja“.

V skladu s členom 2(6) okvirne direktive o vodah „somornice“ pomenijo „telesa površinske vode v bližini rečnih ustij, ki so zaradi bližine obalnih voda delno slana, vendar nanje znatno vplivajo tokovi sladke vode“.

V skladu s členom 2(7) okvirne direktive o vodah „obalno morje“ pomeni „površinsko vodo na kopenski strani črte, ki je v vsaki svoji točki oddaljena eno navtično miljo na morsko stran od najbližje točke temeljne črte, od katere se meri širina teritorialnega morja; kadar je primerno, se razteza do zunanje meje somornic“.

⁽¹³⁸⁾ Člen 1 okvirne direktive o vodah.

⁽¹³⁹⁾ V zvezi s tem glej tudi smernice, pripravljene v okviru skupne strategije izvajanja na podlagi okvirne direktive o vodah, zlasti smernico št. 2.

132. Kot je razvidno iz opredelitev v okviru 9, geografski obseg površinskih voda zajema obalno morje in, kar zadeva kemijsko stanje, teritorialno morje. Teritorialno morje sega do dvanajst navtičnih milj proti morju od temeljne črte. Upoštevati je treba še dvojje. Prvič, kar zadeva površinske vode, obstaja določeno prekrivanje z morskimi vodami – kot je razvidno iz okvira 12 spodaj. Kjer prihaja do prekrivanja, ima za namene direktive o okoljski odgovornosti prednost okvirna direktiva o vodah (glej okvir 12 in odstavek 175 spodaj). Drugič, okvirna direktiva o vodah vključuje nadaljnje ustrezne podrazdelitve voda, kot je prikazano v okviru 10 spodaj. Tretjič, kar zadeva ocenjevanje pomembnosti škodljivih vplivov na zadevne vode iz okvirne direktive o vodah, je treba upoštevati geografske omejitve, povezane z referenčnimi koncepti za škodljive vplive. Ti so obravnavani v nadaljevanju.

Okvir 10: Nadaljnje ustrezne opredelitve podrazdelitev „voda“ v okvirni direktivi o vodah.

V skladu s členom 2(4) okvirne direktive o vodah „reka“ pomeni „telo celinske vode, ki večji del teče po površini, vendar pa del njenega toka lahko teče tudi pod zemljo“.

V skladu s členom 2(5) okvirne direktive o vodah „jezero“ pomeni „telo stoječe celinske površinske vode“.

V skladu s členom 2(8) okvirne direktive o vodah „umetno vodno telo“ pomeni „telo površinske vode, ki ga je ustvaril človek“.

V skladu s členom 2(9) okvirne direktive o vodah „močno preoblikovano vodno telo“ pomeni „telo površinske vode, ki ga je določila država članica skladno z določbami Priloge II in katerega značilnosti so znatno spremenjene zaradi fizičnih sprememb, ki jih je povzročilo človekovo delovanje“.

V skladu s členom 2(10) okvirne direktive o vodah „telo površinske vode“ pomeni „ločen in pomemben sestavni del površinske vode, kot na primer jezero, vodni zbiralnik, potok, reka ali kanal, del potoka, reke ali kanala, somornica ali del obalnega morja“.

V skladu s členom 2(12) okvirne direktive o vodah „telo podzemne vode“ pomeni „razločen volumen podzemne vode v vodonosniku ali vodonosnikih“.

V skladu s členom 2(11) okvirne direktive o vodah „vodonosnik“ pomeni „kamninski sloj ali sloje ali druge geološke plasti pod zemeljsko površino, ki so dovolj porozne ali prepustne, da omogočajo pomemben tok podzemne vode ali odvzem pomembnih količin podzemne vode“.

Referenčni koncepti za škodljive vplive

133. Referenčni koncepti za škodljive vplive so „ekološko [pomembno za površinske vode], kemično [pomembno za površinske in podzemne vode] in/ali količinsko stanje [pomembno za podzemno vodo] in/ali ekološki potencial [pomemben za močno in umetno preoblikovana vodna telesa] [zadevnih] voda, kakor je opredeljeno v Direktivi 2000/60/ES“. Ob upoštevanju razlik med kemičnim stanjem površinskih in podzemnih voda to pomeni, da obstaja pet različnih vrst stanja, ki jih bo morda treba upoštevati, in da se je treba za njihovo opredelitev sklicevati na okvirno direktivo o vodah. Kot je navedeno v okviru 11 spodaj, sta „ekološko stanje“ in „količinsko stanje“ izrecno opredeljeni; po drugi strani pa je treba opredeliti „kemijskega stanja“ in „ekološkega potenciala“ izpeljati iz opredelitev „dobrega kemijskega stanja“ in „dobrega ekološkega potenciala“.

Okvir 11: Referenčni koncepti, kot so opredeljeni v okvirni direktivi o vodah.

Okvirna direktiva o vodah vsebuje natančni opredelitvi „ekološkega stanja“ in „količinskega stanja“.

V skladu s členom 2(21) okvirne direktive o vodah „ekološko stanje“ pomeni „izraz kakovosti zgradbe in delovanja vodnih ekosistemov, povezanih s površinskimi vodami, skladno z razvrstitvijo v Prilogi V“.

V skladu s členom 2(26) okvirne direktive o vodah „količinsko stanje“ pomeni „izraz stopnje vpliva na telo podzemne vode zaradi neposrednega in posrednega odvzemanja“.

Okvirna direktiva o vodah sicer vsebuje izrecni opredelitvi „ekološkega stanja“ in „količinskega stanja“, ne vsebuje pa izrecne opredelitve „kemijskega stanja“. Namesto tega je v členu 2(24) in (25) okvirne direktive o vodah opredeljeno „**dobro** kemijsko stanje površinske vode“ oziroma „**dobro** kemijsko stanje podzemne vode“ (poudarek dodan).

„Dobro kemijsko stanje površinske vode“ pomeni „kemijsko stanje, ki je potrebno, da se dosežejo okoljski cilji za površinske vode, določeni v členu 4(1)(a); to je kemijsko stanje telesa površinske vode, v katerem koncentracije onesnaževal ne presegajo okoljskih standardov kakovosti, določenih v Prilogi IX ⁽¹⁴⁰⁾ in na podlagi člena 16(7), ter na podlagi druge s tem povezane zakonodaje Skupnosti, ki določa okoljske standarde kakovosti na ravni Skupnosti“.

„Dobro kemijsko stanje podzemne vode“ pomeni „kemijsko stanje telesa podzemne vode, ki izpolnjuje vse pogoje iz preglednice 2.3.2. v Prilogi V“ ⁽¹⁴¹⁾.

Prav tako okvirna direktiva o vodah ne vsebuje izrecne opredelitve „ekološkega potenciala“, vendar je v členu 2(23) opredeljen „**dober** ekološki potencial“, ki pomeni „stanje močno preoblikovanega ali umetnega vodnega telesa, ki je tako opredeljeno skladno z ustreznimi določbami Priloge V“.

134. V skladu z okvirno direktivo o vodah se načeloma uporablja pet referenčnih konceptov v zvezi z vodnimi telesi, ki so razmejena na podlagi navedene direktive in ocenjena na podlagi programov spremljanja stanja, ki državam članicam puščajo polje proste presoje glede pogostosti in merilnih mest. V tem pravnem okviru se ti koncepti in koncept razmejenih vodnih teles načeloma uporabljajo za doseganje dolgoročnih ciljev z ustreznim upravljanjem povodij in načrtovanjem ukrepov. V zvezi s tem je v *dokumentu s smernicami št. 2 o opredelitvi vodnih teles* ⁽¹⁴²⁾, tj. nezavezujočem referenčnem dokumentu, pripravljenim v okviru skupne strategije izvajanja za okvirno direktivo o vodah, navedeno, da se koncept vodnih teles uporablja za poročanje o skladnosti z glavnimi okoljskimi cilji Direktive in njeno ocenjevanje; vendar je razmejitev vodnega telesa orodje in ne cilj sam po sebi.
135. V okviru direktive o okoljski odgovornosti se pet referenčnih konceptov nanaša na iste zadevne vode; tj. vode, zajete z okvirno direktivo o vodah, vendar se uporabljajo za drugačen namen, tj. so referenčna merila za oceno škode na vodah, tj. škode, ki ima večje škodljive vplive na elemente kakovosti, ki opredeljujejo te referenčne koncepte.
136. Kot bo podrobno pojasnjeno v nadaljevanju, se pet referenčnih konceptov sklicuje na več nadaljnjih konceptov iz okvirne direktive o vodah. Odvisno od voda, prizadetih zaradi škodljivih vplivov, bo treba te nadaljnje koncepte upoštevati pri uporabi opredelitve „škoda na vodah“. Za namene direktive o okoljski odgovornosti je mogoče teh pet konceptov uporabno razdeliti na tiste, ki se nanašajo na površinske vode, tj. ekološko stanje, ekološko potencial in kemijsko stanje površinskih voda, in tiste, ki se nanašajo na podzemno vodo, tj. kemijsko stanje in količinsko stanje.
137. Opredelitev „ekološkega stanja“ se nanaša na kakovost zgradbe in delovanja vodnih ekosistemov, povezanih s površinskimi vodami, razvrščenimi v skladu s Prilogo V k okvirni direktivi o vodah. Priloga V se nanaša na pet podrazredov ali razdelitev površinskih voda: reke, jezera, somornice, obalno morje, umetna in močno preoblikovana

⁽¹⁴⁰⁾ Leta 2012 so bili akti, navedeni v Prilogi IX okvirne direktive o vodah, razveljavljeni z direktivo o okoljskih standardih kakovosti, navedeno v sproti opombi 143. Okoljski standardi kakovosti iz zadevnih aktov so bili nadomeščeni s standardi v direktivi o okoljskih standardih kakovosti.

⁽¹⁴¹⁾ Koncentracije onesnaževal ne kažejo učinkov slanih ali drugih vdorov, ne presegajo standardov kakovosti, ki se uporabljajo po drugi ustreznih zakonodaji Skupnosti v skladu s členom 17, in niso take, da ne ni bilo mogoče doseči okoljskih ciljev, določenih po členu 4 za z njimi povezane površinske vode, ali da bi povzročile kakršno koli pomembno poslabšanje ekološke ali kemijske kakovosti takih vodnih teles ali kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od telesa podzemne vode.

⁽¹⁴²⁾ <https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%202%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf>

vodna telesa. Reke, jezera ter umetno in močno preoblikovana vodna telesa so dejansko nadaljnje razdelitve podrazreda „celinske vode“ iz okvira 9 zgoraj, ki so vsi izrecno opredeljeni v okvirni direktivi o vodah – glej okvir 10 zgoraj. „Ekološko stanje“ se nanaša na reke, jezera, somornice in obalno morje. V Prilogi V so opredeljeni tudi elementi kakovosti, ki so pomembni za različne podrazrede in razdelitve površinskih voda: biološki elementi; hidromorfološki elementi, ki podpirajo biološke elemente; splošni fizikalno-kemijski elementi, ki podpirajo biološke elemente; posebna onesnaževala, za katera je treba določiti nacionalne okoljske standarde kakovosti.

138. Opredelitev „dobrega ekološkega potenciala“ prav tako vsebuje sklicevanje na Prilogo V in se nanaša na umetna ali močno preoblikovana vodna telesa. Natančneje, v preglednici 1.2.5 Priloge V je opredeljen največji, dober in zmeren ekološki potencial umetnih in močno preoblikovanih vodnih teles, in sicer s sklicevanjem na iste elemente kakovosti, kot se uporabljajo za ekološko stanje za najbližje druge primerljive površinske vode, navedene v Prilogi V, tj. reke, jezera, somornice in obalno morje. Ta v največji možni meri izraža vrednosti teh elementov kakovosti, pri čemer se upošteva tudi neizogiben vpliv fizikalnih razmer, ki so posledica umetno ali močno preoblikovanih značilnosti zadevnega vodnega telesa – na primer kanala ali pristanišča. Vse to pomeni, da je referenčni koncept „ekološki potencial“ zelo tesno povezan z „ekološkim stanjem“.
139. Iz opredelitve „dobrega kemijskega stanja površinske vode“ je mogoče sklepati, da se pri površinskih vodah „kemijsko stanje“ nanaša na koncentracije kemičnih onesnaževal. Od sprejetja direktive o okoljski odgovornosti so bili sprejeti posebni ukrepi, ki so pomembni za kemijsko stanje površinske vode. Natančneje, v skladu s členom 16 okvirne direktive o vodah je bila sprejeta Direktiva 2008/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o okoljskih standardih kakovosti na področju vodne politike, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv Sveta 82/176/EGS, 83/513/EGS, 84/156/EGS, 84/491/EGS, 86/280/EGS ter spremembi Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljnjem besedilu: direktiva o okoljskih standardih kakovosti ⁽¹⁴³⁾), kakor je bila spremenjena ⁽¹⁴⁴⁾. Navedena direktiva med drugim določa standarde kakovosti za prednostne (nevarne) snovi ⁽¹⁴⁵⁾ v površinskih vodah.
140. Opredelitvi „dobrega kemijskega stanja podzemne vode“ in „količinskega stanja“ se nanašata na „telo podzemne vode“, tj. pojem, ki je ločeno opredeljen (glej okvir 10 zgoraj).
141. Iz opredelitve „dobrega kemijskega stanja podzemne vode“ je mogoče sklepati, da se kemijsko stanje podzemne vode nanaša na koncentracije kemičnih onesnaževal in prevodnost. Prevodnost se nanaša na slane ali druge vdore ⁽¹⁴⁶⁾. V skladu s členom 17 okvirne direktive o vodah je bila sprejeta Direktiva 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem ⁽¹⁴⁷⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o podzemni vodi). Ta med drugim določa standarde Unije za koncentracije nitratov in pesticidov v podzemni vodi ⁽¹⁴⁸⁾ in obveznost držav članic, da sprejmejo nacionalne pragove za vrsto drugih onesnaževal, navedenih v Prilogi k Direktivi.

Ocena večjih škodljivih vplivov

Okoliščine

142. V nasprotju s škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, iz člena 3(1)(a) izhaja, da se direktiva o okoljski odgovornosti uporablja samo za tisto škodo na vodah, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, opisanih v Prilogi III. Več od teh poklicnih dejavnosti, kot so črpanje vode in zajezev vode ⁽¹⁴⁹⁾ ter izpust ali vbrizgavanje onesnaževal ⁽¹⁵⁰⁾, je še posebno pomembnih za vodo. Več teh dejavnosti ureja okvirna direktiva o vodah.

⁽¹⁴³⁾ UL L 348, 24.12.2008, str. 84.

⁽¹⁴⁴⁾ Z Direktivo 2013/39/ES, UL L 226, 24.8.2013, str. 1.

⁽¹⁴⁵⁾ Glej Prilogo I k direktivi o okoljskih standardih kakovosti.

⁽¹⁴⁶⁾ Glej Prilogo V.2.3 k okvirni direktivi o vodah.

⁽¹⁴⁷⁾ UL L 372, 27.12.2006, str. 19.

⁽¹⁴⁸⁾ Glej Prilogo I k direktivi o podzemni vodi.

⁽¹⁴⁹⁾ Glej Prilogo III.6 k direktivi o okoljski odgovornosti.

⁽¹⁵⁰⁾ Glej Prilogo III.5 k direktivi o okoljski odgovornosti.

Ozadje

143. Za namene ocene pomembnosti škode s sklicevanjem na pet referenčnih konceptov je treba razlikovati med vsemi naslednjimi razredi in razdelitvami „voda“:
- podzemnimi vodami,
 - rekami,
 - jezeri,
 - somornicami,
 - obalnim morjem, teritorialnim morjem,
 - ter umetnimi in močno preoblikovanimi vodnimi telesi.
144. Kot je že bilo navedeno, je koristno vzpostaviti osnovno razlikovanje med škodo, ki prizadene podzemne vode, in škodo, ki prizadene površinske vode, saj je pet referenčnih konceptov usklajenih s tem osnovnim razlikovanjem. Mogoče je, da bodo škodljivi vplivi prizadeli podzemno in površinsko vodo ter več kot eno razdelitev površinskih voda, vendar bo treba v takem primeru škodo oceniti glede na vsak posamezen razred ali razdelitev voda. Razlog za to je, da se referenčni koncepti in ustrezni elementi kakovosti spreminjajo glede na razred ali razdelitev voda. Na primer, za škodo, ki prizadene površinske vode, referenčna koncepta „ekološko stanje“ in „ekološki potencial“ zahtevata sklicevanje na različne razdelitve površinskih voda, navedene v zadnjem odstavku.
145. Upoštevati je treba tudi povezanost različnih vodnih teles. Kemično onesnaževanje lahko prehaja med različnimi razredi in razdelitvami voda, na primer kadar razlitje kemikalij v reki pozneje povzroči onesnaženje jezera.
146. Koncept „škoda na vodah“ se nanaša na večje škodljive vplive na stanje voda, kot je opredeljeno v okvirni direktivi o vodah. Vendar je pomembno upoštevati, da koncept „škoda“ iz člena 2(2) direktive o okoljski odgovornosti zajema ne le merljive negativne spremembe vode, ampak tudi merljivo prizadetost funkcij, ki jih voda zagotavlja. Škodljivi vplivi, zajeti v kategoriji okoljske škode „škoda na vodah“, tako vključujejo ne le merljive spremembe vode, ampak tudi merljivo prizadetost funkcij, ki jih voda zagotavlja. To je potrjeno z besedilom Priloge II.1 k direktivi o okoljski odgovornosti, ki se pri obravnavanju sanacije škode na vodah ter škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, nanaša na naravne vire in funkcije naravnih virov. Po drugi strani, kot je bilo že navedeno, koncept „škoda“ ni samostojen in ga je treba razlagati ob upoštevanju opredelitve „okoljske škode“ – ter natančnejše, „škode na vodah“. Prizadetost funkcij, ki jih zagotavljajo vode, morajo zato spremljati večji škodljivi vplivi na stanje zadevnih voda.
147. Škoda na vodah lahko vključuje izgubo funkcij za zavarovane vrste in naravne habitate. Na primer, zavarovana vrsta je lahko odvisna od reke s posebnimi hidromorfološkimi razmerami.
148. Škoda na vodah lahko vključuje tudi izgubo funkcij v korist javnosti. Izguba funkcij se lahko nanaša na veliko ali majhno število ljudi in celo posameznike.
149. Nekatere funkcije, kot je zagotavljanje pitne vode in čiste kopalne vode, imajo pomembno zdravstveno razsežnost. Škodljiv dogodek lahko na primer povzroči onesnaženje vira pitne vode, zaradi česar voda ni več varna za pitje.

150. Okvirna direktiva o vodah določa register zavarovanih območij ⁽¹⁵¹⁾, ki je lahko pomemben za namene opredelitve nekaterih pomembnih funkcij in prizadetosti. Zavarovana območja med drugim vključujejo območja, ki se uporabljajo za odvzem pitne vode; območja, določena za varstvo gospodarsko pomembnih vodnih živalskih in rastlinskih vrst; vodna telesa, namenjena rekreaciji, vključno z območji, ki so določena za kopalne vode, in območja, določena za varstvo habitatov ali vrst, pri katerih je ohranjanje ali izboljšanje stanja vode pomemben dejavnik za njihovo varstvo, vključno z ustreznimi območji Natura 2000, ki so določena na podlagi direktiv o naravi.

151. V okviru okvirne direktive o vodah se pet referenčnih konceptov nanaša na razmejena vodna telesa in se v navedenem okviru uporablja za določitev, ali so vodna telesa v dobrem stanju (ali imajo dober potencial), ali za vodna telesa, ki niso v dobrem stanju, za oceno vrzeli do dobrega stanja in opredelitev ustreznih ukrepov za zapolnitev te vrzeli. V skladu z okvirno direktivo o vodah se stanje vodnih teles oceni na podlagi programov spremljanja in pregleda vsakih šest let. V okviru direktive o okoljski odgovornosti je pomembno upoštevati posebno vsebino programov spremljanja in potrebo po tem, da se omogoči bolj kratkoročno ugotavljanje večjega škodljivega vpliva na stanje vodnih teles, kot je opredeljeno v okvirni direktivi o vodah. V zvezi s tem se besedila „z večjim škodljivim vplivom na [...] stanje“ ne sme zamenjevati s poslabšanjem stanja ali spremembo stanja v skladu z okvirno direktivo o vodah (čeprav ju lahko vključuje). Besedilo je treba brati ob upoštevanju cilja direktive o okoljski odgovornosti in koncepta „škoda“, kar pomeni, da je treba upoštevati pojma (merljivih) negativnih sprememb voda in prizadetost funkcij, ki jih vode zagotavljajo. Tako je treba pri razlagi in uporabi petih referenčnih konceptov za oceno in določitev pomembnosti dejanske škode na vodah upoštevati posebnosti direktive o okoljski odgovornosti:

- kot je navedeno zgoraj, so v besedilu člena 2(1)(b) direktive o okoljski odgovornosti „vode“ opredeljene kot vse vode, zajete v Direktivo 2000/60/ES;
- prizadetost funkcij naravnih virov, ki jih zagotavljajo vode, se lahko nanaša na območja voda, ki so bolj omejena kot tista, ki so del vodnih teles, razmejenih v skladu z okvirno direktivo o vodah. Na primer, lahko je prizadeta oskrba z vodo za prehrano ljudi zaradi onesnaženja posameznega odzemnega mesta;
- kar zadeva negativne spremembe naravnega vira (ki se razlikujejo od prizadetosti funkcij naravnih virov), dejansko območje nastanka negativnih sprememb morda ni v celoti znotraj meja posameznega razmejenega vodnega telesa, temveč lahko zajema več delov ali se nanaša na samo del vodnega telesa;
- v okviru okvirne direktive o vodah je Sodišče vplive na del vodnega telesa obravnavalo v sodbi v zadevi C-535/18, IL in drugi proti Land Nordrhein-Westfalen, ki se je nanašala na nevarnost kemičnega onesnaženja podzemne vode zaradi gradnje avtoceste. Sodišče je navedlo, da bi preseganje zgolj na enem merilnem mestu pomenilo poslabšanje kemijskega stanja večjega dela vodnega telesa, čeprav bi se telo podzemne vode kot celota na podlagi člena 4(2)(c) Direktive 2006/118/ES lahko opredelilo kot vodno telo z dobrim kemijskim stanjem, tj. ob upoštevanju [med drugim], kjer je ustrezno, obsega prizadetega telesa podzemne vode. Poleg tega je Sodišče poudarilo, da preseganje katere koli mejne vrednosti na katerem koli merilnem mestu pomeni poslabšanje njegovega kemijskega stanja v smislu člena 4(1)(b)(i) okvirne direktive o vodah ⁽¹⁵²⁾, kar zahteva ukrepanje v skladu z direktivo o podzemni vodi in okvirno direktivo o vodah. To kaže, da uporaba direktive o okoljski odgovornosti na ravneh, ki ne zajemajo celotnega vodnega telesa, ne bi bila neskladna s pristopom, uporabljenim za izvajanje same okvirne direktive o vodah in direktive o podzemni vodi.

152. Glede na navedeno lahko okoliščine določenega škodljivega dogodka upravičujejo uporabo direktive o okoljski odgovornosti na ravni celotnega razmejenega vodnega telesa. Na primer, razlitje strupene snovi lahko vpliva na celoto posameznega jezera. Ali pa lahko telo podzemne vode deluje kot ločena hidrološka enota za namene količinskega stanja in je treba elemente stanja, pomembne za to kategorijo stanja, morda oceniti ob upoštevanju celotnega telesa podzemne vode. Poleg tega lahko veliko obstoječega znanja o zadevnih vodah obstaja na ravni razmejenih vodnih teles glede na to, da je spremljanje v skladu z okvirno direktivo o vodah organizirano v zvezi s takimi telesi.

⁽¹⁵¹⁾ Glej člen 6 okvirne direktive o vodah.

⁽¹⁵²⁾ Glej točki 115 in 116.

Poudarek in izvedba ocene

153. Tako kot pri škodi, povzročeni zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, bi bilo treba pomembnost škodljivih vplivov škode na vodah oceniti glede na referenčno stanje. Izraz „referenčno stanje“ ni izrecno naveden v opredelitvi škode na vodah. Vendar je iz okvira 4 zgoraj razvidno, da opredelitev „referenčnega stanja“ zajema vse naravne vire in funkcije. Poleg tega je referenčno stanje navedeno v Prilogi II.1 v okviru škode na vodah ter škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom.
154. Iz opredelitve „referenčnega stanja“ izhaja, da bi se morala ocena pomembnosti nanašati na območje ali območja voda, ki so prizadete zaradi škodljivih vplivov, in da bi morala vključevati primerjavo stanja zadevnega območja ali zadevnih območij *pred* škodljivim dogodkom in *po* njem.
155. Okvirna direktiva o vodah zahteva, da so telesa površinske in podzemne vode v skladu s Prilogo V k navedeni direktivi razvrščena v različne kategorije stanja. Razvrstitve se nanašajo na elemente stanja, ki morajo biti podlaga za oceno referenčnega stanja ter merjenje negativnih sprememb ali mogočih negativnih sprememb prizadetosti funkcij v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti. Razvrstitve, že opravljene na podlagi Priloge V k okvirni direktivi o vodah, lahko torej pomagajo ugotoviti stanje območja ali območij vode, prizadetih zaradi škodljivih vplivov škodljivega dogodka. Vendar „najboljše razpoložljive informacije“ niso izključno vezane na informacije, ki izhajajo iz izvajanja okvirne direktive o vodah.
156. Na primer, pri eni od razdelitvi površinskih voda, tj. rekah, so kategorije ekološkega stanja zelo dobro, dobro, zmerno, slabše in slabo ⁽¹⁵³⁾.
157. Za reke, opredeljene kot reke z zelo dobrim, dobrim in zmernim ekološkim stanjem, okvirna direktiva o vodah določa podroben sklop opisov, ki ustrezajo več različnim elementom stanja:
- za biološke elemente kakovosti so opisani naslednji elementi: fitoplankton, makrofiti in fitobentos, bentoški nevretenčarji in ribe,
 - za hidrološke elemente kakovosti so opisani naslednji elementi: hidrološki režim, kontinuiteta toka in morfološke razmere,
 - za fizikalno-kemijske elemente kakovosti so opisani naslednji elementi: splošne razmere, posebna sintetična onesnaževala in posebna nesintetična onesnaževala.
158. Pri podzemnih vodah za referenčni koncept „količinsko stanje“ obstaja samo en element stanja, in sicer „gladina podzemne vode“. Podroben opis tega se glasi: „Gladina podzemne vode v telesu podzemne vode je taka, da se pri dolgoletnem povprečju letne stopnje odvzema razpoložljivi vir podzemne vode ne izčrpa. Temu ustrezno se gladina podzemne vode zaradi človekovih posegov ne sme spremeniti tako, da bi to povzročilo:
- nedoseganje okoljskih ciljev, določenih po členu 4, za z njo povezane površinske vode,
 - kakršno koli pomembno poslabšanje stanja takih voda,

⁽¹⁵³⁾ Glej Prilogo V.1.2.1 k okvirni direktivi o vodah.

— kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, neposredno odvisnih od telesa podzemne vode,

in smer toka se zaradi sprememb gladine lahko občasno ali na prostorsko omejenem območju trajno spremeni, vendar take spremembe smeri ne povzročijo vdora slane vode ali drugih vdorov in ne kažejo na trajen in jasno določen trend v smeri toka, ki bi ga povzročil človek in zaradi katerega bi lahko prišlo do takih vdorov.“⁽¹⁵⁴⁾

159. Za referenčni koncept kemijskega stanja podzemne vode obstajata dva elementa stanja, in sicer „splošni“ in „električna prevodnost“, za katera okvirna direktiva o vodah zagotavlja podroben opis. Opis za element stanja „splošni“ se glasi: „Kemijska sestava telesa podzemne vode je taka, da koncentracije onesnaževal:

— kot je navedeno spodaj, ne kažejo učinkov slanih ali drugih vdorov,

— ne presegajo standardov kakovosti, ki se uporabljajo po drugi ustrezni zakonodaji [Unije] v skladu s členom 17,

— niso take, da ne bi bilo mogoče doseči okoljskih ciljev, določenih po členu 4 za z njimi povezane površinske vode, ali kakršno koli pomembno poslabšanje ekološke ali kemijske kakovosti takih vodnih teles ali kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od telesa podzemne vode“.

160. Kot je razvidno iz elementa stanja „splošni“ v zvezi s kemijskim stanjem podzemnih voda, opis dobrega kemijskega stanja vključuje nadaljnja sklicevanja. Kot je bilo že navedeno zgoraj, obstajajo sklicevanja na standarde kakovosti iz druge zakonodaje v skladu s členom 17 okvirne direktive o vodah, direktiva o podzemni vodi pa skladno s tem določa standarde za nitrate in pesticide ter obveznost držav članic, da določijo nacionalne mejne vrednosti za vrsto drugih onesnaževal, navedenih v delu A njene Priloge II.

161. Vsi zgoraj navedeni elementi (in ustrezni elementi za druge razdelitve voda) so lahko pomembni pri ocenjevanju referenčnega stanja in merjenju negativne spremembe. Narava dejavnikov škode, tj. ali so aditivni, subtraktivni, ekstraktivni ali destruktivni, kot je navedeno v odstavku 18 zgoraj, bi morala izražati obseg elementov stanja, ki bodo verjetno pomembni.

162. Raznolika narava teh elementov stanja in možne različne funkcije, ki jih zagotavlja vodno telo, pomenijo raznolik nabor tehnik in metodologij za oceno in merjenje referenčnega stanja ter negativnih sprememb in prizadetosti. Vključujejo lahko na primer kemijske analize, ocenjevanje habitatov, meritve toksičnosti in biološke indekse. Pri ocenjevanju referenčnega stanja bi bilo treba upoštevati obstoječe delo, opravljeno za namene razvrstitve in spremljanja v skladu z okvirno direktivo o vodah. Kadar podatki o spremljanju za oceno referenčnega stanja območij vode, prizadetih zaradi škodljivih vplivov, ne obstajajo, jih je morda mogoče ekstrapolirati iz podatkov, ki so na voljo za druga podobna območja vode, ali iz splošnih referenčnih virov.

163. Kar zadeva prizadetost funkcij naravnih virov, bi bilo treba take storitve upoštevati, če je očitno, da ima škodljiv dogodek večji škodljiv vpliv na stanje vodnega telesa. Če na primer škodljiv dogodek povzroči onesnaženje zavarovanega površinskega vira pitne vode v jezeru ter ima hkrati večje škodljive vplive na ekološko ali kemijsko stanje jezera, bo spadal v obseg škode na vodah v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti. V takem primeru pod pogojem, da gre za isti škodljivi dogodek, ni treba, da so dejavniki škode, ki povzročajo prizadetost funkcije, in dejavniki škode, ki imajo večji vpliv na stanje, enaki. Če škodljivi dogodek vključuje na primer razlitje odpadne vode, lahko dejavniki škode, pomembni za prizadetost funkcije pitne vode, vključujejo vnos mikroorganizmov v vir pitne vode, medtem ko lahko dejavniki škode z večjim škodljivim vplivom na stanje vključujejo vnos hranil.

⁽¹⁵⁴⁾ Glej Prilogo V.2.1.2 k okvirni direktivi o vodah.

164. Poleg tega upoštevanje prizadetosti funkcij ne sme biti odvisno samo od opredelitve „škode“. Pomembni so lahko posebni cilji, določeni za zavarovana območja, navedena v registru zavarovanih območij v skladu z okvirno direktivo o vodah. Opredelitvi dobrega količinskega stanja podzemne vode in dobrega kemijskega stanja podzemne vode iz okvirne direktive o vodah vključujeta jasno sklicevanje na pogoje, namenjene preprečevanju nedoseganja okoljskih ciljev, ki so v členu 4 navedene direktive določeni za povezane površinske vode. Ti cilji vključujejo cilje za zavarovana območja iz člena 4(1)(c) okvirne direktive o vodah. Za onesnaženje podzemne vode, ki bi lahko vplivalo na kakovost pitne vode, direktiva o podzemni vodi določa tudi obveznost ocenjevanja kemijskega stanja podzemne vode ob upoštevanju tveganja, ki ga za kakovost vode, odvzete za prehrano ljudi, predstavljajo onesnaževala ⁽¹⁵⁵⁾. Poleg tega člen 7(3) okvirne direktive o vodah določa, da države članice zagotovijo potrebno varstvo za vodna telesa, ki se uporabljajo za odvzem pitne vode, da se izognejo poslabšanju njihove kakovosti in s tem zmanjšajo stopnjo čiščenja, ki je potrebna za proizvodnjo pitne vode. Glede na navedeno je ob upoštevanju opredelitve „škode“ ter posebnih ciljev in dodatnih zahtev, določenih v okvirni direktivi o vodah in direktivi o podzemni vodi za zagotavljanje dobrega stanja teles podzemne vode, ki se uporabljajo za odvzem pitne vode, mogoče sklepati, da lahko škodljivi dogodki, ki povzročijo potrebo po višji stopnji čiščenja za izpolnitev zahtev iz direktive o pitni vodi, spadajo v obseg škode na vodah iz direktive o okoljski odgovornosti ⁽¹⁵⁶⁾.
165. Vendar obstajajo omejitve. Mogoče je na primer, da bo škodljiv dogodek povzročil vnos mikroorganizmov na območje površinske vode. Čeprav to lahko povzroči prizadetost funkcije pitne vode, škodljiv dogodek ne bo spadal v obseg škode na vodah, razen če se lahko dokaže, da bo škodljivo vplival tudi na element stanja. Vendar lahko tak vnos mikroorganizmov včasih spada v obseg škode, povzročene tlom (glej oddelek teh smernic, namenjen škodi, povzročeni tlom).
166. Pri ocenjevanju in merjenju referenčnega stanja ter morebitnih sprememb in prizadetosti je morda treba upoštevati dejavnike škode, ki povzročajo vplive v zelo dolgem obdobju. Na primer, sedanji izvajalec poklicne dejavnosti, ki spušča onesnaževala v vodno telo, morda to počne neprekinjeno v obdobju, ki vključuje obdobje pred 30. aprilom 2007 (glej odstavek 24 zgoraj). Tako je lahko nekaj škode (na primer v obliki onesnaženih usedlin v reki) nastalo pred datumom začetka izvajanja direktive o okoljski odgovornosti. Vendar bo poznejša škoda morda zajeta; izvajalec lahko na primer krši zahtevo za pridobitev dovoljenja, ki je začela veljati po 30. aprilu 2007. V takih okoliščinah bo treba razlikovati med poznejšo in predhodno škodo za oceno referenčnega stanja ter merjenje negativnih sprememb in prizadetosti.

Določitev pomembnosti

167. Da bi se škodljivi vplivi lahko opredelili kot pomembni, ni nujno, da se nanašajo na vse elemente stanja, ki bi lahko bili pomembni. Morajo pa se nanašati na vsaj en element stanja ⁽¹⁵⁷⁾.
168. Za namene preventivnih ukrepov in ukrepov za takojšnje obvladovanje dejavnikov škode bi bilo treba določiti pomembnost, če rezultati ocene privedejo – ali bi morali privedi – do razumnega prepričanja, da bodo brez takih ukrepov nastale negativne spremembe in z njimi povezane prizadetosti, ki so navedene v odstavku 169 spodaj.

⁽¹⁵⁵⁾ Glej člen 4(2)(c)(ii) in (iii) v povezavi z odstavkom 4 Priloge III k direktivi o podzemni vodi.

⁽¹⁵⁶⁾ Člen 4(1) okvirne direktive o vodah se nanaša na tri kategorije ciljev. Člen 4(1)(a) se nanaša na cilje za površinske vode; člen 4(1)(b) se nanaša na cilje za podzemno vodo, člen 4(1)(c) pa se nanaša na zavarovana območja. Cilji iz okvirne direktive o vodah vključujejo preprečevanje poslabšanja stanja površinskih in podzemnih voda ter doseganje njihovega dobrega stanja in doseganje skladnosti s pravom Unije v zvezi z zavarovanimi območji (če so vodna telesa pomembna zanje). Stanje iz okvirne direktive o vodah je opredeljeno s sklicevanjem na elemente kakovosti za površinsko in podzemno vodo. Cilji iz člena 4(1)(c) niso izraženi v opredelitvi stanja površinskih voda: nobeden od elementov se ne nanaša na to določbo. Vendar pa so v nasprotju s tem cilji iz člena 4(1)(c) implicitno vsebovani v opredelitvi kemijskega [in količinskega] stanja podzemnih voda. Kemijsko stanje se nanaša zlasti na skladnost s standardi Unije in nacionalnimi standardi za kemikalije ter na zagotavljanje, da onesnaževanje ni takšno, da bi oviralo doseganje [vseh] ciljev okvirne direktive o vodah za povezane površinske vode. Cilji iz člena 4(1)(c) v zvezi z zavarovanimi območji so tako obravnavani v kemijskem stanju podzemnih voda. Čeprav direktiva o podzemni vodi ne obravnava neposredno mikrobioloških onesnaževal v podzemni vodi (zanje ni standardov Unije ali nacionalnih standardov), bo torej mikrobiološko onesnaževanje zajeto, če ovira doseganje ciljev iz člena 4(1)(c). V tem okviru bodo pomembna zavarovana območja za pitno vodo. Pomembna so lahko tudi zavarovana območja za kopanje.

⁽¹⁵⁷⁾ To je skladno s pristopom, ki ga je Sodišče uporabilo v zvezi s samo okvirno direktivo o vodah, glej sodbo v zadevi C-461/13.

169. Za namene sanacijskih ukrepov bodo negativne spremembe pomembne in bodo povzročile z njimi povezane prizadetosti, če v zvezi z območjem ali območji prizadetih vodnih teles privedejo do:

- merljive trajne ali začasne izgube v zvezi z elementom stanja, ki je taka, da prizadeto vodno območje za zadevni element stanja ne kaže več značilnosti elementa stanja, ki bi bile prisotne na zadevnem območju pred negativno spremembo ali prizadetostjo. Če vzamemo za primer en referenčni koncept in en element stanja, tj. ekološko stanje in ribe v zvezi z reko, bodo škodljivi vplivi pomembni, če škodljivi dogodek, kot je razlitje strupene snovi, v celoti uniči ribjo populacijo na prizadetem vodnem območju;
- merljivega poslabšanja v zvezi z elementom stanja, ki je tako, da prizadeto vodno območje za zadevni element stanja ne kaže več značilnosti elementa stanja, ki bi bile prisotne na zadevnem območju pred negativno spremembo ali prizadetostjo. Če vzamemo za primer en referenčni koncept in en element stanja, tj. ekološko stanje in ribe v zvezi z reko, bodo škodljivi vplivi pomembni, če škodljivi dogodek na zadevnem območju povzroči stopnjo umrljivosti rib, ki opazno presega običajne ravni umrljivosti rib (ne da bi v celoti uničil ribjo populacijo). Če vzamemo za primer drug referenčni koncept, tj. količinsko stanje, in drug element stanja, tj. gladino podzemne vode v telesu podzemne vode, bodo škodljivi vplivi pomembni, če se je gladina podzemne vode opazno znižala ali se znižuje v taki meri, da opazno presega razpoložljivi vir podzemne vode;
- merljive prizadetosti naravnih funkcij, povezanih z elementi stanja, ki so utrpeli izgubo ali poslabšanje. Če vzamemo isti primer rib v reki, kot je naveden zgoraj, bo, če je reka zavarovana za namene rekreacijskega ribolova, prizadetost nastala, če škodljivi dogodek na vodnem območju povzroči zmanjšano razpoložljivost rib za rekreacijski ribolov;
- merljivega razmika med časom nastanka škodljivih vplivov in časom, ko je za zadevne elemente stanja ponovno vzpostavljeno referenčno stanje. Če vzamemo isti primer rib v reki, bodo škodljivi vplivi pomembni, če bodo ne glede na uporabo sanacijskih ukrepov povzročili zmanjšanje ribje populacije za obdobje, ki opazno presega obdobja, ki ustrezajo naravni stopnji nihanja ribje populacije. Takšen časovni razmik bo pomenil začasno izgubo naravnega vira in vseh z njim povezanih funkcij ter zahteval kompenzacijsko sanacijo ⁽¹⁵⁸⁾. Tako kompenzacijsko sanacijo je treba zagotoviti v zvezi s celotnim obdobjem sanacije. Zadevno obdobje je treba zato izračunati.

170. Kot je bilo že navedeno, da bi bili škodljivi vplivi pomembni, ni nujno, da povzročijo spremembo razvrstitve za namene okvirne direktive o vodah, čeprav bi bila sprememba, ki bi pomenila razvrstitev stanja v nižji razred, primer večjega škodljivega vpliva. Po analogiji je Sodišče v sodbi v zadevi C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV proti Bundesrepublik Deutschland, ki se je nanašala na okvirno direktivo o vodah, odločilo, da je treba koncept „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v členu 4(1)(a)(i) okvirne direktive o vodah razlagati tako, da gre za poslabšanje, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k navedeni direktivi poslabša za en razred, čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti ⁽¹⁵⁹⁾. Če pa je zadevni element kakovosti v smislu navedene priloge že v najnižjem razredu, vsako poslabšanje takega elementa pomeni „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v smislu člena 4(1)(a)(i) ⁽¹⁶⁰⁾.

171. Za „škodo na vodah“ direktiva o okoljski odgovornosti ne določa meril, ki bi bila enakovredna merilom iz Priloge I za ocenjevanje in določanje pomembnosti „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“. Prav tako v njej ni opredeljena neobvezna podlaga iz navedene priloge za to, da se nekateri škodljivi vplivi obravnavajo kot nepomembni. Vendar je v Prilogi II.1.3.3 navedeno, da imajo pristojni organi določeno polje proste presoje, kar zadeva obseg sanacijskih ukrepov, ki jih zahteva posamezen škodljiv dogodek.

Izključitev

172. Opredelitev „škode na vodah“ izključuje iz svojega obsega škodljive vplive, za katere se uporablja člen 4(7) okvirne direktive o vodah. Čeprav je cilj okvirne direktive o vodah doseči dobro stanje vseh vodnih teles do leta 2015 (ali 2027 v primeru uporabe časovno omejenih izključitev) in poleg tega prepoveduje vsako nadaljnje poslabšanje vodnih teles, člen 4(7) omogoča, da nove spremembe/projekti poslabšajo stanje prizadetega vodnega telesa, ob

⁽¹⁵⁸⁾ Priloga II.1.1.3.

⁽¹⁵⁹⁾ Glej točki 69 in 70.

⁽¹⁶⁰⁾ Glej tudi odstavek 151, zadnjo točko.

upoštevanju strogih meril, določenih v njem. Ker je poslabšanje v takih okoliščinah v skladu z okvirno direktivo o vodah sprejemljivo, škoda na vodah, ki izhaja iz njega, ne bi bila zajeta z direktivo o okoljski odgovornosti. Vendar je iz sodbe v zadevi C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein*, mogoče sklepati, da je treba to izključitev razlagati ozko ⁽¹⁶¹⁾.

173. V členu 4(7) okvirne direktive o vodah je določenih več pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, vključno s sprejetjem vseh praktičnih ukrepov za ublažitev škodljivega vpliva na stanje vodnega telesa ⁽¹⁶²⁾. Za upravičenost do izključitve iz člena 4(7) direktive o okoljski odgovornosti mora gospodarski subjekt torej izpolnjevati vse pogoje glede ublažitve, povezane s soglasjem iz člena 4(7). Poleg tega se bo direktiva o okoljski odgovornosti tudi v primeru pridobitve soglasja iz člena 4(7) uporabljala za škodo na vodah, ki izhaja iz neizpolnjevanja takih pogojev ⁽¹⁶³⁾.
174. Sodišče je v zadevi C-529/15, *Folk*, preučilo uporabo izključitve iz člena 4(7) v opredelitvi „škoda na vodah“. Ugotovilo je, da „[č]e je bilo dovoljenje izdano na podlagi nacionalnih določb, ne da bi bili preverjeni pogoji iz člena 4(7), od (a) do (d), Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES [...], nacionalno sodišče za ugotovitev obstoja okoljske škode v smislu člena 2, točka 1(b), Direktive 2004/35, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31, ni dolžno samo preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz prvonavedene določbe“. Ta zadeva dodatno opozarja na potrebo po strogi uporabi izjeme. Nacionalno sodišče bo lahko zavrnilo izjemo, če organ, ki je izdal dovoljenje, ni dokazal, da so stroga merila iz člena 4(7) v celoti izpolnjena.

(B) ZADEVNE MORSKE VODE IZ OKVIRNE DIREKTIVE O MORSKI STRATEGIJI

Stvarni in geografski obseg morskih voda

Okvir 12: Opredelitev „morskih voda“ v okvirni direktivi o morski strategiji.

V skladu s členom 3(1) okvirne direktive o morski strategiji „morske vode“ pomeni:

- „(a) vode, morsko dno in podtalje od temeljne črte proti odprtemu morju, od katere se meri velikost teritorialnih voda, ki sega do najbolj oddaljenega območja, na katerem država članica v skladu z UNCLOS ima in/ali izvaja sodne pristojnosti, razen voda ob državah in ozemljih, navedenih v Prilogi II k Pogodbi, in francoskih čezmorskih departmajev in območnih skupnosti; in
- (b) obalno morje, kot je opredeljeno v Direktivi 2000/60/ES, njegovo morsko dno in podtalje, kolikor posebni vidiki okoljskega stanja v morskem okolju niso že obravnavani v navedeni direktivi“.

175. Kot je razvidno, se opredelitev „morskih voda“ v okvirni direktivi o morski strategiji prekriva z opredelitvijo „obalnega morja“ v okvirni direktivi o vodah, za katero se okvirna direktiva o morski strategiji uporablja, če posamezni vidiki okoljskega stanja morskih voda še niso obravnavani v okvirni direktivi o vodah ali drugi zakonodaji Unije ⁽¹⁶⁴⁾. Poleg tega obstaja prekrivanje z opredelitvijo „teritorialnega morja“ iz okvirne direktive o vodah. Okvirna direktiva o vodah se uporablja na območju teritorialnega morja, če se škoda nanaša na kemijsko stanje.

Referenčni koncept za škodljive vplive

176. Referenčni koncept za škodljive vplive na „morske vode“ je njihovo „okoljsko stanje“, kot je opredeljeno v okvirni direktivi o morski strategiji – glej okvir 13 spodaj. Vendar, kot je navedeno zgoraj, opredelitev „morskih voda“ ne vključuje vidikov okoljskega stanja, ki so že obravnavani v okvirni direktivi o vodah ali drugi zakonodaji Unije. Kar zadeva drugo zakonodajo, sta zlasti pomembni direktivi o naravi (glej odstavke 95 zgoraj).

⁽¹⁶¹⁾ Glej točki 44 in 45.

⁽¹⁶²⁾ Glej člen 4(7)(a) okvirne direktive o vodah.

⁽¹⁶³⁾ Prej navedena sodba v zadevi C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV proti Bundesrepublik Deutschland* je pomembna tudi za razumevanje člena 4(7) okvirne direktive o vodah.

⁽¹⁶⁴⁾ Prej zakonodaja Skupnosti.

Okvir 13: Opredelitev „okoljskega stanja“

V skladu s členom 3(4) okvirne direktive o morski strategiji „okoljsko stanje“ pomeni:

„celotno stanje okolja v morskih vodah, ob upoštevanju strukture, delovanja in procesov sestavnih morskih ekosistemov, skupaj z naravnimi fiziografskimi, geografskimi, biološkimi, geološkimi in podnebnimi dejavniki ter fizičnimi, akustičnimi in kemičnimi razmerami, vključno s tistimi, ki so posledica človekovih dejavnosti znotraj ali zunaj zadevnega območja“.

177. V okvirni direktivi o vodah je v zvezi z obalnim morjem že obravnavano naslednje: koncentracije kemikalij; biološki elementi; hidromorfološki elementi, ki podpirajo biološke elemente; kemijski in fizikalno-kemijski elementi, ki podpirajo biološke elemente; splošni elementi in posebna onesnaževala. Poleg tega so v okvirni direktivi o vodah obravnavane koncentracije kemikalij na območju teritorialnega morja.
178. Direktivi o naravi že obravnavata morske habitate in vrste, ki živijo v morju, ki spadajo na njuno področje uporabe. Poleg tega se uporabljata za morsko okolje, vključno z izključno ekonomsko cono in epikontinentalnim pasom, kjer država članica izvršuje pristojnost (glej odstavek 95 zgoraj).

Ocena večjih škodljivih vplivov*Okoliščine*

179. Tako kot pri zadevnih vodah iz okvirne direktive o vodah bodo škodljivi vplivi za namen direktive o okoljski odgovornosti pomembni le, če obstaja vzročna povezava med temi vplivi in poklicnimi dejavnostmi, opisanimi v Prilogi III k direktivi o okoljski odgovornosti. Narava teh dejavnosti bi morala izražati verjetno naravo dejavnikov škode, ki bi lahko povzročili škodljive vplive v morskih vodah in z njimi povezano prizadetost funkcij.
180. Naslednje dejavnosti iz Priloge III k direktivi o okoljski odgovornosti ⁽¹⁶⁵⁾ so dejavnosti, ki bodo najverjetneje pomembne za škodo, povzročeno na morskih vodah:
- industrijske dejavnosti iz Priloge III.1, tj. obratovanje naprav, za katere se zahtevajo dovoljenja skladno z Direktivo Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja ⁽¹⁶⁶⁾. Na primer, rafiniranje mineralnega olja in plina na pristaniških območjih lahko povzroči onesnaženost obalnega morja;
 - dejavnosti ravnanja z odpadki iz Priloge III.2, tj. zbiranje, prevoz, predelava in odlaganje odpadkov in nevarnih odpadkov, za katere je potrebno dovoljenje ali registracija na podlagi Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih ⁽¹⁶⁷⁾. Na primer, škoda je lahko posledica namernega odmetavanja odpadkov v morje ali slabega upravljanja odlagališč ob obali ⁽¹⁶⁸⁾;
 - proizvodnja, predelava, polnjenje in izpust v okolje iz Priloge III.7(a) nevarnih snovi, kot so opredeljene v členu 2(2) Direktive Sveta 67/548/EGS z dne 27. junija 1967 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z razvrščanjem, pakiranjem in označevanjem nevarnih snovi ⁽¹⁶⁹⁾. Na primer, v morskih vodah v pristojnosti države članice lahko pride do nesreč in razlitij v morje zaradi naftnih in plinskih dejavnosti na morju (tj. dejavnosti raziskovanja in izkoriščanja). Upoštevati je treba, da Direktiva 2013/30/EU Evropskega

⁽¹⁶⁵⁾ Te dejavnosti so, kot je opisano zgoraj, običajno vse dovoljene dejavnosti.

⁽¹⁶⁶⁾ Nadomeščena z direktivo o industrijskih emisijah.

⁽¹⁶⁷⁾ Združena in nadomeščena z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, 22.11.2008, str. 3).

⁽¹⁶⁸⁾ Za primer škodljivega odlagališča na obalnem območju glej sodbo v zadevi C-494/01, Komisija proti Irski, točka 84.

⁽¹⁶⁹⁾ Nadomeščena z Uredbo (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi (UL L 353, 31.12.2008, str. 1).

parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES ⁽¹⁷⁰⁾ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o varnosti dejavnosti na morju) vključuje tudi nekatere posebne določbe in opredelitve, zlasti v členu 2(5), (11), (15) in (16) ter členu 7. Tako za raziskovalne in proizvodne dejavnosti na morju, ki povzročajo okoljsko škodo, v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti ni odgovoren „izvajalec“, ampak „imetnik dovoljenja“;

- dejavnosti pomorskega prometa iz Priloge III.8, tj. prevoz po morju, v zvezi z minimalnimi zahtevami za plovila, ki so namenjena v pristanišča Skupnosti ali jih zapuščajo in prevažajo nevarno blago ali blago, ki onesnažuje okolje, kot so opredeljene v Direktivi Sveta 93/75/EGS ⁽¹⁷¹⁾. Prevoz po morju lahko vključuje velike količine blaga, ki se pošilja v zabojnikih, izguba zabojnikov na morju pa lahko pomeni škodljive dogodke;
- čezmejno pošiljanje odpadkov po Evropski uniji iz Priloge III.12 (za katero je potrebna odobritev ali ki je prepovedano v smislu Uredbe Sveta (EGS) št. 259/93 ⁽¹⁷²⁾). Na primer, odpadki se lahko izgubijo na morju med prevozom pošiljke odpadkov.

181. Tabela 2b „Uporabe in človekove dejavnosti, ki se izvajajo v morskem okolju ali nanj vplivajo“ iz Direktive Komisije 2017/845/EU ⁽¹⁷³⁾ vsebuje ustrezne navedbe dejavnosti, ki bi lahko povzročile škodo na morskih vodah, čeprav se bodo za namene uporabe direktive o okoljski odgovornosti upoštevale samo tiste poklicne dejavnosti, ki so navedene tudi v Prilogi III k direktivi o okoljski odgovornosti.

182. Kar zadeva škodo na morskih vodah, je pomembno omeniti izjeme iz člena 4(2) in (3) direktive o okoljski odgovornosti. V skladu s členom 4(2) se direktiva o okoljski odgovornosti ne uporablja v primeru neposredne nevarnosti škode ali dejanske škode na morskih vodah, ki bi nastala zaradi izrednega dogodka, pri kakršnem sta odgovornost ali odškodnina urejeni s katero od mednarodnih konvencij iz Priloge IV ⁽¹⁷⁴⁾. V skladu s členom 4(3) to ne posega v pravico izvajalca, da omeji svojo odgovornost v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvajajo nekatere mednarodne konvencije ⁽¹⁷⁵⁾.

Izvedba ocene

183. Tako kot pri škodi, povzročeni zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in škodi na zadevnih vodah iz okvirne direktive o vodah bi bilo treba pomembnost škodljivih vplivov oceniti glede na referenčno stanje. Kot je bilo že navedeno, opredelitev „referenčnega stanja“ zajema vse naravne vire in funkcije. Poleg tega je referenčno stanje navedeno v Prilogi II.1 v okviru škode na vodah ter škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom.

184. Iz opredelitve „referenčnega stanja“ izhaja, da bi se morala ocena večjih škodljivih vplivov nanašati na območje ali območja morskih voda, prizadeta zaradi škodljivih vplivov, in da bi morala vključevati primerjavo stanja zadevnega območja ali zadevnih območij *pred* škodljivim dogodkom in *po* njem. Za njihovo oceno bi bilo treba uporabiti najboljše razpoložljive informacije.

⁽¹⁷⁰⁾ UL L 178, 28.6.2013, str. 66.

⁽¹⁷¹⁾ Nadomeščena z Direktivo 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2002 o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet (UL L 208, 5.8.2002, str. 10).

⁽¹⁷²⁾ Nadomeščena z Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L 190, 12.7.2006, str. 1).

⁽¹⁷³⁾ Direktiva Komisije (EU) 2017/845 z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z okvirnimi sezname elementov, ki se upoštevajo pri pripravi morskih strategij (UL L 125, 18.5.2017, str. 27).

⁽¹⁷⁴⁾ Zadevne konvencije so: Mednarodna konvencija o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z onesnaženjem z nafto, 1992; Mednarodna konvencija o ustanovitvi Mednarodnega sklada za povrnitev škode, nastale zaradi onesnaženja z nafto, 1992; Mednarodna konvencija o civilni odgovornosti za škodo, ki jo povzroči onesnaženje z gorivom, 2001; Mednarodna konvencija o odgovornosti in nadomestilu škode v zvezi s prevozom nevarnih in zdravju škodljivih snovi po morju, 1996/2010 (še ni v veljavi).

⁽¹⁷⁵⁾ Konvencija o omejitvi odgovornosti za pomorske terjatve (LLMC), 1976; Strasbourška Konvencija o omejevanju odgovornosti pri kopenski plovbi (CLNI), 1988.

185. Škodljivi vplivi vključujejo negativno spremembo morskih voda. Z njimi je lahko povezana tudi prizadetost funkcij, ki jih te vode zagotavljajo, glede na referenčno stanje. Kar zadeva druge kategorije naravnih virov, morske vode zagotavljajo funkcije naravnim habitatom in zavarovanim vrstam v njih, kot so plimovanje v primeru nekaterih obalnih habitatov ali viri hrane v primeru morskih sesalcev ali morskih ptic. Take funkcije niso omejene na morska zavarovana območja, kot so območja Natura 2000, določena v skladu z direktivama o naravi, vendar so zanje posebno pomembne, saj imajo take funkcije pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev ohranjanja območij. Pojem funkcij zajema tudi funkcije za ljudi. Na primer, morske vode zagotavljajo ribe in drugo hrano za ljudi. Drug primer so možnosti, ki jih zagotavljajo za rekreacijsko opazovanje kitov.
186. Ob upoštevanju referenčnega koncepta „okoljsko stanje“ je ustrezno upoštevati delo, ki je v okvirni direktivi o morski strategiji določeno kot izhodišče za oceno referenčnega stanja in vseh zadevnih sprememb ali z njimi povezanih prizadetosti.
187. Člen 8 okvirne direktive o morski strategiji določa, da države članice izvedejo začetno presojo morskih voda za pripravo morskih strategij v skladu z navedeno direktivo. Člen 17 okvirne direktive o morski strategiji določa, da se take začetne presoje pregledajo vsakih šest let. Zaradi praktičnosti so take presoje v teh smernicah imenovane „presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji“, da se razlikujejo od ocene večjih škodljivih vplivov iz direktive o okoljski odgovornosti.
188. V okvirni direktivi o morski strategiji se uporablja koncept „dobro okoljsko stanje“ – glej okvir 14 spodaj.

Okvir 14: Opredelitev „dobrega okoljskega stanja“ iz člena 3(5) okvirne direktive o morski strategiji:

„5. ‚dobro okoljsko stanje‘ pomeni okoljsko stanje morskih voda, če te predstavljajo ekološko raznolike in dinamične oceane ter morja, ki so čista, zdrava in produktivna v okviru svojih naravnih pogojev, in če je uporaba morskega okolja na trajnostni ravni, tako da se ohrani možnost uporabe in dejavnosti za sedanje in prihodnje generacije, tj.:

- (a) struktura, funkcije in procesi sestavnih morskih ekosistemov, skupaj s povezanimi fiziografskimi, geografskimi, geološkimi in podnebnimi dejavniki, omogočajo polno delovanje teh ekosistemov in ohranjanje njihove odpornosti na okoljske spremembe, ki jih povzroča človek. Morske vrste in habitatni so zaščiteni, preprečeno je zmanjšanje biotske raznovrstnosti, ki ga povzroči človek, in raznolike biološke sestavine delujejo uravnoteženo;
- (b) hidromorfološke, fizikalne in kemične lastnosti ekosistemov, vključno z lastnostmi, ki izhajajo iz človekovih dejavnosti na zadevnem območju, podpirajo ekosisteme, kot so opisani zgoraj. Antropogeni vnosi snovi in energije, vključno s hrupom, v morsko okolje ne povzročijo onesnaženosti.

Dobro okoljsko stanje se določi na ravni morske regije ali podregije iz člena 4 na podlagi kakovostnih deskriptorjev iz Priloge I. Na podlagi ekosistemskega pristopa se uporablja prilagodljivo upravljanje s ciljem doseganja dobrega okoljskega stanja.“

189. S sklicevanjem na začetno presojo v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji člen 9(1) okvirne direktive o morski strategiji zahteva, da države članice v zvezi z vsako morsko regijo ali podregijo na podlagi enajstih kakovostnih deskriptorjev iz Priloge I določijo vrsto značilnosti za dobro okoljsko stanje. Ti deskriptorji so predstavljeni v okviru 15 spodaj. Morske regije ⁽¹⁷⁶⁾ in podregije ⁽¹⁷⁷⁾ iz okvirne direktive o morski strategiji so opredeljene v členu 4(1) in (2) direktive.

⁽¹⁷⁶⁾ Baltsko morje; Severovzhodni Atlantski ocean; Sredozemsko morje; Črno morje.

⁽¹⁷⁷⁾ V Severovzhodnem Atlantskem oceanu: širše Severno morje, vključno s Kattegatom, in Rokavski preliv; Keltsko morje; Biskajski zaliv in iberska obala; v Atlantskem oceanu Makaroneška biogeografska regija, tj. vode, ki obkrožajo Azore, Madeiro in Kanarske otoke. V Sredozemskem morju: zahodno Sredozemsko morje; Jadransko morje; Jonsko morje in osrednje Sredozemsko morje; Egejsko-levatinsko morje.

Okvir 15: Kakovostni deskriptorji za določanje dobrega okoljskega stanja

- (1) Biotska raznovrstnost se ohranja. Kakovost in prisotnost habitatov ter razporeditev in številčnost vrst so v skladu s prevladujočimi fiziografskimi, geografskimi in podnebnimi pogoji.
- (2) Neavtohtone vrste, ki so posledica človekovih dejavnosti, so na ravneh, ki ne škodujejo ekosistemom.
- (3) Populacije vseh rib in lupinarjev, ki se izkoriščajo v komercialne namene, so znotraj varnih bioloških meja in imajo takšno razporeditev starosti in velikosti populacije, ki je značilna za zdrav stalež.
- (4) Vsi elementi morskih prehranjevalnih spleto so, kolikor je znano, prisotni v normalnih količinah in so normalno raznoliki ter se pojavljajo na ravneh, ki lahko zagotavljajo dolgoročno številčnost vrst in ohranitev njihove polne sposobnosti razmnoževanja.
- (5) Evtrofikacija, ki jo povzroči človek, in zlasti njeni škodljivi učinki, kot so upad biotske raznovrstnosti, degradacija ekosistemov, škodljivo cvetenje alg in pomanjkanje kisika v spodnjih plasteh voda, so minimalni.
- (6) Neoporečnost morskega dna je na ravni, ki zagotavlja zaščito strukture in funkcij funkcije ekosistemov ter preprečuje škodljive vplive zlasti na bentoške ekosisteme.
- (7) Trajna sprememba hidrografskih pogojev ne škoduje morskim ekosistemom.
- (8) Koncentracije onesnaževal so na ravneh, ki ne povzročajo onesnaženosti.
- (9) Onesnaževala v ribah in drugi morski hrani, namenjeni za prehrano ljudi, ne presegajo ravni, ki jih določa zakonodaja Skupnosti ali drugi ustrezni standardi.
- (10) Lastnosti in količine morskih odpadkov ne škodujejo obalnemu in morskemu okolju.
- (11) Uvedba energije, vključno s podvodnim hrupom, je na vseh ravneh, ki ne škodujejo morskemu okolju.

190. Komisija je sprejela sklep ⁽¹⁷⁸⁾ o merilih in metodoloških standardih za vsakega od enajstih deskriptorjev za določanje dobrega okoljskega stanja s strani držav članic ⁽¹⁷⁹⁾. Za določanje in doseganje dobrega okoljskega stanja so pomembni vsi naslednji: „elementi meril“ ⁽¹⁸⁰⁾; mejne vrednosti ⁽¹⁸¹⁾ za vsako merilo ⁽¹⁸²⁾; ravni kakovosti ⁽¹⁸³⁾; obseg, v katerem so bile mejne vrednosti dosežene in bodo dosežene ⁽¹⁸⁴⁾, in okvirni seznam značilnosti, obremenitev in vplivov ⁽¹⁸⁵⁾. Pomembne so tudi medsebojne povezave med njimi ⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁷⁸⁾ Sklep Komisije (EU) 2017/848 z dne 17. maja 2017 o merilih in metodoloških standardih na področju dobrega okoljskega stanja morskih voda ter specifikacijah in standardiziranih metodah za spremljanje ter presojo in razveljavitvi Sklepa 2010/477/EU (UL L 125, 18.5.2017, str. 43).

⁽¹⁷⁹⁾ Sklep za vsak deskriptor predpisuje, kako je treba za posamezno področje, habitat ali populacijo izraziti, v kolikšni meri je bilo doseženo dobro okoljsko stanje. Glej metodološke standarde, opredeljene v Prilogi k Sklepu.

⁽¹⁸⁰⁾ Ti v skladu s členom 2(4) Sklepa (EU) 2017/848 pomenijo „sestavne dele ekosistema, zlasti njegove biološke elemente (vrste, habitate in njihove skupnosti) ali vidike pritiskov na morsko okolje (biološki, fizikalni, snovi, odpadki in energija), za katere se izvede presoja v smislu vsakega merila“.

⁽¹⁸¹⁾ „Mejna vrednost“ v skladu s členom 2(5) Sklepa (EU) 2017/848 pomeni „vrednost ali razpon vrednosti, ki omogoča presojo dosežene ravni kakovosti za določeno merilo, s čimer prispeva k presoji, v kolikšni meri je bilo doseženo dobro okoljsko stanje“.

⁽¹⁸²⁾ Glej člen 4 Sklepa (EU) 2017/848. Mejne vrednosti se oblikujejo na ravni Unije ali regionalni ali podregionalni ravni. Zaenkrat mejne vrednosti niso določene za vsa merila, vendar so v fazi razvoja. Primer bi bilo število določenih kosov odpadkov na kvadratni meter. Za onesnaževala je mejna vrednost okoljski standard kakovosti, določen v okvirni direktivi o vodah, če je vzpostavljen.

⁽¹⁸³⁾ Člen 4(1)(c) Sklepa (EU) 2017/848 določa, da mejne vrednosti, kjer je to primerno, razlikujejo raven kakovosti, ki odraža pomen negativnega vpliva na merilo, in so določene glede na referenčno stanje. V zvezi s tem je v uvodni izjavi 13 Sklepa med drugim navedeno: „Mejne vrednosti bi morale odražati, kjer je to primerno, raven kakovosti, ki odraža pomen negativnega vpliva na merilo, in bi morale biti določene glede na referenčno stanje“. Opozoriti je treba, da se pojem „negativni vpliv“ v Sklepu (EU) 2017/848 uporablja neodvisno od sklicevanja na „večji škodljiv vpliv“ v opredelitvi „škoda na vodah“.

⁽¹⁸⁴⁾ Glej uvodni izjavi 14 in 15 Sklepa (EU) 2017/848. Opozoriti je treba, da je treba v skladu s členom 1(3) okvirne direktive o morski strategiji zagotoviti, da je skupna obremenitev človekovih dejavnosti ohranjena v mejah, ki so skladne z doseganjem dobrega okoljskega stanja, in da ni ogrožena sposobnost morskih ekosistemov, da se odzovejo na spremembe, ki jih povzročajo ljudje, in da to lahko pomeni, da mejne vrednosti za nekatere pritiske in njihovi vplivi na okolje niso nujno doseženi na vseh območjih morskih voda držav članic, in sicer pod pogojem, da to ne ogroža doseganja ciljev okvirne direktive o morski strategiji ter obenem omogoča trajnostno uporabo morskega blaga in storitev.

⁽¹⁸⁵⁾ Ti so opredeljeni v Prilogi III k okvirni direktivi o morski strategiji.

⁽¹⁸⁶⁾ Medsebojne povezave teh različnih vidikov določanja dobrega okoljskega stanja so pojasnjene v delovnem dokumentu služb Komisije. Glej delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 62, Background document for the Marine Strategy Framework Directive on the determination of good environmental status and its links to assessments and the setting of environmental targets (Referenčni dokument za okvirno direktivo o morski strategiji o določanju dobrega okoljskega stanja ter njegovih povezavah z ocenami in določanjem okoljskih ciljev).

191. Vse zgoraj navedeno ustvarja okvir za oceno škode na morskih vodah v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti.
192. V primerjavi s presojami v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji je za oceno škode na morskih vodah v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti potreben bolj specifičen postopek, določen glede na potrebo po vzpostavitvi referenčnega stanja območja morskih voda, ki je prizadeto zaradi škodljivega dogodka, ter glede na spremembe okoljskega stanja prizadetega območja morskih voda in morebitno prizadetost funkcij, ki jih zagotavlja tako območje. Glede na navedeno presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji obravnavajo okoljsko stanje širših morskih voda, ki zajemajo morske vode, ki jih je prizadela škoda. Tako bi morale presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji zagotavljati informacije, pomembne za oceno referenčnega stanja. Poleg tega presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji ter merila in metodološki standardi, ki jih je treba v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji uporabiti za določitev značilnosti dobrega okoljskega stanja, olajšujejo oceno škodljivih vplivov in prizadetosti v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti. Omogočajo namreč globlje razumevanje sestavnih elementov okoljskega stanja, ki so pomembni za tako oceno, ter globlje razumevanje sprememb in prizadetosti, ki bodo verjetno pomembne.
193. Ocena posameznega škodljivega dogodka v morskih vodah bi morala torej temeljiti na opredelitvi „dobrega okoljskega stanja“ iz člena 3(5) okvirne direktive o morski strategiji, zgoraj navedenih kakovostnih deskriptorjih za določanje dobrega okoljskega stanja, merilih in metodoloških standardih za določitev dobrega okoljskega stanja v skladu s Sklepom (EU) 2017/848 ter značilnostih dobrega okoljskega stanja, ki jih države članice določijo na podlagi člena 9(1) okvirne direktive o morski strategiji in se posodablajo v skladu s členom 17 zadnjenavedene direktive. Ocena v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti bi morala temeljiti tudi na okvirnem seznamu značilnosti, obremenitev in vplivov iz okvirne direktive o morski strategiji.
194. V zvezi z „okoljskim stanjem“ so lahko pri ocenjevanju referenčnega stanja in merjenju negativne spremembe ali prizadetosti naravnih funkcij morebiti pomembni vsi kakovostni deskriptorji za določanje dobrega okoljskega stanja. Če so kakovostni deskriptorji pomembni, bi bilo treba upoštevati premisleke, navedene v prejšnjih odstavkih, tj. merila, metodološke standarde, določene značilnosti dobrega okoljskega stanja ter okvirni seznam značilnosti, obremenitev in vplivov.
195. Škodo bo morda treba ugotoviti v smislu več kot enega kakovostnega deskriptorja ⁽¹⁸⁷⁾. Po drugi strani pa za določitev škode na morskih vodah zadostuje, če zgolj eden od kakovostnih deskriptorjev na območju škode kaže na škodljiv učinek.
196. V praksi verjetno ne bodo vsi deskriptorji enako pomembni za oceno primera škode na morskih vodah v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti. Ob upoštevanju poklicnih dejavnosti iz Priloge III k direktivi o okoljski odgovornosti in dejavnikov škode, ki bodo verjetno povezani s škodljivimi dogodki, povezanimi z njimi, bodo naslednji deskriptorji, navedeni v okviru 15 zgoraj, verjetno pomembnejši od drugih: (1), (5), (8), (10) in (11).

Določitev večjih škodljivih vplivov

197. Obseg ocene in določitve večjih škodljivih vplivov na morske vode v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti je treba razlikovati od obsega presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji. Direktiva o okoljski odgovornosti temelji na vsebini okvirne direktive o morski strategiji in v obeh direktivah se uporabljajo nekateri enotni pojmi in koncepti ter uresničujejo primerljivi cilji. Na primer, člen 1(2)(a) okvirne direktive o morski strategiji določa, da se morske strategije oblikujejo in izvajajo zato, da zagotavljajo varstvo in ohranjanje morskega okolja, preprečijo njegovo propadanje ali, če je mogoče, obnovijo morske ekosisteme na območjih, ki so jih prizadeli škodljivi učinki. Vendar pa je obseg predvidenega posredovanja v obeh direktivah različen. Zlasti je treba zmanjšati obseg ocene in določitve iz direktive o okoljski odgovornosti, da bi se smiselno merili pomembni vplivi škodljivega dogodka glede na referenčno stanje in s tem uresničevali cilji direktive o okoljski odgovornosti.

⁽¹⁸⁷⁾ Glej tudi člen 8(1)(b)(ii) okvirne direktive o morski strategiji.

198. Glede na navedeno je treba pomembnost škodljivih vplivov na stanje morskega okolja določiti na podlagi referenčnega stanja ter ustreznih merljivih podatkov o negativnih spremembah in z njimi povezanih prizadetostih. Za namene sanacijskih ukrepov bodo negativne spremembe pomembne, če bodo v zvezi s prizadetim območjem ali območji morskih voda povzročile merljivo trajno ali začasno izgubo glede na stanje kakovostnega deskriptorja v povezavi z okvirnim seznamom značilnosti, obremenitev in vplivov, ob upoštevanju „elementov meril“ in „mejnih vrednosti“, kot so določeni v okvirni direktivi o morski strategiji, tako da prizadeto območje morskih voda ni več skladno z okoljskim stanjem, ki bi veljalo za to območje pred nastankom negativne spremembe. Kakovostni deskriptor bi bil na primer koncentracija ogljikovodikov, razliti na območju morskih voda zaradi nesreče na naftni vrtni na morju, ki škodljivo vplivajo na naravni habitat na zadevnem vodnem območju. Primer velja tudi za merljivi razmik med časom nastanka škodljivih vplivov in časom, ko je za zadevni kakovostni deskriptor ponovno vzpostavljeno referenčno stanje.
199. Da se škodljivi vplivi lahko opredelijo kot pomembni v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti, ni *a fortiori* treba, da povzročijo spremembo okoljskega stanja za namene okvirne direktive o morski strategiji, čeprav bi bila sprememba z dobrega okoljskega stanja na okoljsko stanje, ki ni dobro, primer pomembnega škodljivega vpliva. Poleg tega ni nujno, da so morske vode, kot so ocenjene na podlagi presoje v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji, v dobrem okoljskem stanju: dejansko lahko presoja v skladu z okvirno direktivo o morski strategiji pokaže, da so bile v času nastanka škodljivega dogodka že v stanju, ki ni bilo dobro. Nadaljnje poslabšanje takega stanja se prav tako lahko šteje za pomemben škodljiv vpliv za namen direktive o okoljski odgovornosti.
200. Nazadnje, pri vsaki oceni in določitvi pomembnih škodljivih vplivov v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti je treba upoštevati, ali škodljiv dogodek vpliva na katero koli od morskih zavarovanih območij. Za morská zavarovana območja namreč veljajo strožje zahteve glede ohranjanja biotske raznovrstnosti kot za morske vode.

7. „ŠKODA, POVZROČENA TLOM“

201. Opredelitev „škode, povzročene tlom“, je enostavnejša od opredelitev „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ in „škode na vodah“. V nasprotju s slednjima ne vsebuje izrecnih sklicevanj na drugo okoljsko zakonodajo Unije, sklicevanj na dodatne opredelitve, povezane s stvarnim obsegom, in posebnih izključitev, ki se nanašajo na drugo zakonodajo. Zato je treba za oblikovanje skupnega razumevanja upoštevati manj elementov.
202. Vendar je opredelitev omejena na „znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi“. Opozoriti je treba, da nekatere države članice uporabljajo širšo opredelitev, ki na primer zajema tveganje za okolje ali tveganje kršitve mejnih vrednosti za nekatera onesnaževala. V takih primerih lahko zadevne države članice ohranijo svojo strožjo zakonodajo na področju varstva tal, vendar morajo vsaj izpolnjevati tudi zahteve iz direktive v zvezi s škodo, povzročeno tlom.

Stvarni in geografski obseg tal

203. Direktiva ne vsebuje opredelitve „tal“. Vendar sklicevanja v opredelitvi „škode, povzročene tlom“, na „v tla ali pod tlemi“ pomeni, da obseg ne zajema le površine tal, ampak tudi podtalje. Zajeta je torej tudi prst. To je potrjeno s sklicevanjem na prst v prvem odstavku Priloge II.2, ki obravnava sanacijo škode, povzročene tlom.
204. Razlikovanje, ki je lahko pomembno, se nanaša na opredelitev „podzemne vode“ iz okvira 10 zgoraj. Onesnaženje tal in onesnaženje podzemne vode lahko pogosto sovpadata, škodljiv dogodek pa lahko povzroči škodo tlom in škodo na vodah hkrati.

205. Vsi pojmi iz Direktive, ki določajo, kaj pomenijo zavarovane vrste, naravni habitati in vode, vključujejo geografske kvalifikacije, ki vplivajo na geografsko uporabo pojmov „škoda, povzročena zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ in „škoda na vodah“. Vendar pa ne obstajajo podkategorije, ki bi jih bilo treba upoštevati. Področje uporabe opredelitve je enotno za vsa tla na ozemlju držav članic.

Referenčni koncept za škodljive vplive

206. Referenčni koncept za škodo, povzročeno tlom, je zdravje ljudi (in ne škoda, povzročena okolju; vendar glej odstavek 202 zgoraj). Škodljivi vplivi so zajeti le, če lahko onesnaženje tal prizadene zdravje ljudi.
207. „Zdravje ljudi“ v Direktivi ni opredeljeno. Kontekst kaže, da zajema dobro telesno počutje, če je le-to lahko ogroženo zaradi izpostavljenosti onesnaževalom, vključenih v opredelitev. Med temi onesnaževali so toksini in patogeni.

Ocena pomembnosti

Okoliščine

208. Sklicevanje na „onesnaženje tal“ kaže na razlikovanje z opredelitvama „škode, povzročene zavarovanim vrstam in naravnim habitatom“ in „škode na vodah“. Njegova vključitev omejuje možen obseg dejavnikov škode, ki bodo sprožili odgovornost za škodo, povzročeno tlom. V zvezi z drugimi oblikami škode, povzročene naravnim virom, ni podobnih omejitev.
209. „Onesnaženje tal“ ni izrecno opredeljeno, vendar je v opredelitvi „škode, povzročene tlom“ povezano z „neposrednim ali posrednim vnosom snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla“.
210. Priloga II.2 vključuje sklicevanje na „onesnaževala“. To, sama uporaba pojma „onesnaženje“ in povezava z zdravjem ljudi kažejo, da mora za nastanek škode, povzročene tlom, poleg „snovi, pripravkov, organizmov in mikroorganizmov“ z intrinzičnimi lastnostmi, ki so lahko neposredno ali posredno nevarne, obstajati tudi znatna nevarnost za zdravje ljudi. Pomembnost tveganja se oceni na podlagi znanih nevarnosti in ravni izpostavljenosti ljudi nekaterim onesnaževalom. Ob upoštevanju seznama poklicnih dejavnosti iz Priloge III k Direktivi je lahko pomembno vse naslednje:
- snovi, ki so naravno prisotne v naravi, kot so težke kovine in hranila,
 - snovi, ki so naravno prisotne v naravi, vendar so bile na nek način obdelane, kot na primer naftni proizvodi,
 - povsem sintetične snovi in pripravki, kot so umetno pridobljene kemikalije,
 - organizmi ali mikroorganizmi, ki so naravno prisotni v naravi, vključno s človeškimi patogeni, kot je *Salmonella* ali *E-coli*,
 - gensko spremenjeni organizmi.
211. Narava poklicnih dejavnosti iz Priloge III je lahko v pomoč pri razumevanju okoliščin, v katerih lahko pride do onesnaženja tal. Z neizčrpnim sklopom primerov dejavnosti kažejo, da lahko do onesnaženja pride med rudarjenjem ali izkopavanjem, predelavo ali proizvodnjo, živinorejo, uporabo pesticidov, prevozom odpadkov in kemikalij ter obdelavo odpadkov. Do onesnaženja lahko pride tudi po prehodu poklicne dejavnosti iz ekonomske ali aktivne faze v fazo upravljanja po končanju. Na primer, regulativne zahteve, povezane z upravljanjem odlagališč in objektov za ravnanje z rudarskimi odpadki, zajemajo tudi pogoje po zaprtju.

212. Kar zadeva način nastanka onesnaženja, sklicevanje na „vnos [...] v tla ali pod tla“ kaže na številne možnosti, vključno z naslednjimi:
- onesnaženje lahko povzročijo snovi, ki so prisotne na kraju samem. To je lahko v primeru, ko lahko zaradi rudarjenja ali izkopavanja na zemeljsko površje pridejo težke kovine, ki so prisotne pod površjem, in tam ostanejo na način, ki ni varen;
 - onesnaženje lahko povzroči enkratna nesreča ali izreden dogodek, ki je na primer povezan s transportom nevarnih snovi po cevovodih na kraju samem ali cestnim prevozom nevarnega blaga ali za okolje škodljivega blaga ⁽¹⁸⁸⁾;
 - do onesnaženja lahko pride zaradi stalnega znanega ali neznanega vzroka (na primer počena cev, iz katere neprekinjeno uhajajo nevarne snovi).
213. Okoliščine, v katerih nastane škoda, povzročena tlom, lahko vključujejo izvajalce, ki morajo izpolnjevati vzporedne obveznosti za preprečevanje in odpravo škodljivih vplivov v skladu z drugo zakonodajo Unije ter obveščati pristojne organe. Določbe direktive o industrijskih emisijah so še posebno pomembne ⁽¹⁸⁹⁾. Vendar je pomembno zagotoviti, da se take vzporedne obveznosti ne obravnavajo kot nadomestek obveznosti iz direktive o okoljski odgovornosti, saj obseg, namen in rezultati niso nujno enaki.

Poudarek in izvedba ocene

214. Ocena pomembnosti škode, povzročene tlom, se nanaša na tveganje zaradi škodljivih vplivov na zdravje ljudi. Gre za oceno, ali je navedeno tveganje znatno.
215. Čeprav v sami opredelitvi „škode, povzročene tlom“ ni opredeljeno, kako je treba oceniti tveganje, je v Prilogi II.2 k Direktivi o sanaciji škode, povzročene tlom, jasno navedeno, kaj mora zajemati ocena tveganja v primerih, ko je že prišlo do onesnaženja tal.

Okvir 16: Besedilo Priloge II.2 k Direktivi o sanaciji škode, povzročene tlom.

„Sprejmejo se potrebni ukrepi, ki zagotovijo vsaj to, da se onesnaževala odstranijo, nadzirajo ali da se zmanjša njihova količina, tako da onesnažena tla, ob upoštevanju sedanje uporabe ali v času škode odobrene prihodnje uporabe tal, ne predstavljajo večjega tveganja zaradi škodljivih vplivov na zdravje ljudi. Obstoje takega tveganja se oceni s postopki ocene tveganja ob upoštevanju značilnosti in funkcije prsti, vrste in koncentracije škodljivih snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov, njihove tveganosti in možnosti razširjanja. Raba zemljišč se ugotovi na podlagi morebitnih predpisov o rabi zemljišč ali drugih predpisov, ki so veljali v času nastanka škode.

Če je raba zemljišč spremenjena, se sprejmejo vsi potrebni ukrepi za preprečitev škodljivih vplivov na zdravje ljudi.

Če predpisov o rabi zemljišč ali drugih ustreznih predpisov ni, se raba območja ugotovi na podlagi značilnosti območja, kjer je nastala škoda, ob upoštevanju pričakovanega razvoja.

Preučiti je treba možnost naravne obnovitve, to je možnosti, pri kateri človek v obnovitveni proces neposredno ne posega.“

216. Ker se opredelitev „referenčnega stanja“ nanaša na vse naravne vire in njihove funkcije, zagotavlja omejeno pomoč za namen ocenjevanja pomembnosti tveganja za zdravje ljudi. Če obstaja neposredna nevarnost nastanka škode, povzročene tlom, vendar dejansko še ni prišlo do onesnaženja tal, je lahko referenčno stanje pomembno za namene merjenja tveganj za zdravje ljudi, ki bi lahko nastala brez preventivnih ukrepov. Če je onesnaženje v procesu nastajanja, je referenčno stanje lahko podobno pomembno za namene merjenja tveganj za zdravje ljudi, ki lahko

⁽¹⁸⁸⁾ Glej Prilogo III.7(a) in III.8.

⁽¹⁸⁹⁾ Na primer: člen 7 direktive o industrijskih emisijah obvezuje izvajalce, da obvestijo pristojne organe o izrednih dogodkih in nesrečah ter sprejmejo preventivne ukrepe; člen 8 iste direktive obvezuje izvajalce, da obvestijo organe o neizpolnjevanju obveznosti in sprejmejo preventivne ukrepe, obenem pa določa tudi mogočo začasno prekinitev operativne dejavnosti.

nastanejo, če se dejavniki, ki povzročajo onesnaženje, ne obvladajo takoj. Kar zadeva sanacijo škode, povzročene tlom, pa je namen Direktive odpraviti vsako znatno tveganje za zdravje ljudi in ne povrniti tla v stanje pred onesnaženjem. Taka povrnitev je lahko seveda ustrezna ali potrebna v nekaterih primerih zaradi obravnavanja tveganja za zdravje ljudi. Onesnaževala se lahko odstranijo, nadzorujejo, omejijo ali zmanjšajo s sanacijskimi tehnikami, kot so izkopavanje, obdelava tal *in-situ* ali *ex-situ* ali bioremediacija ter ukrepi za nadzor in omejevanje, kot sta prekrivanje in postavljanje prepek ali ograj. Opozoriti je treba, da direktiva o industrijskih emisijah določa, da morajo upravljavci obratov z dovoljenjem pripraviti izhodiščno poročilo ⁽¹⁹⁰⁾. Poleg vloge, ki jo ima v skladu z direktivo o industrijskih emisijah, lahko izhodiščno poročilo zagotovi dragocene informacije za namene obravnavanja škode, povzročene tlom, v skladu z direktivo o okoljski odgovornosti.

217. Kot kaže Priloga II.2 k Direktivi, je ključnega pomena sedanja ali odobrena prihodnja uporaba zadevnih tal v času škode, saj bo to verjetno vplivalo na izpostavljenost zadevnim onesnaževalom. Pomembna je časovna razsežnost. Na primer, škoda, povzročena tlom, se lahko nanaša na zemljišče, ki se trenutno ne uporablja za bivanje ljudi, vendar je odobreno za prihodnje bivanje. Odobreno prihodnje rabo zemljišča je treba upoštevati pri oceni pomembnosti. V Prilogi II.2 je navedeno, da se raba ugotovi na podlagi veljavnih predpisov o rabi zemljišč ali drugih predpisov, če obstajajo.
218. Pomembno je omeniti sklicevanje na spremembo rabe zemljišč iz drugega odstavka Priloge II.2. Ta ni časovno omejena. Pomembna ostaja tudi po izvedbi začetne ocene tveganja. Mogoče je na primer, da v času ocene tveganja trenutne in odobrene prihodnje rabe zemljišč vključujejo omejeno izpostavljenost ljudi zadevnim onesnaževalom, vendar se pozneje raba zemljišč spremeni, tako da se zviša raven izpostavljenosti ljudi in s tem poveča tveganje za zdravje ljudi. Industrijska zemljišča, ki niso več v rabi in so bila prej onesnažena zaradi poklicne dejavnosti iz Priloge III, se lahko na primer odobrijo za gradnjo stanovanj. V takih okoliščinah morajo države članice pri odločitvi za spremembo rabe zemljišča upoštevati vse škodljive vplive, ki izhajajo iz onesnaženosti, da bi preprečile morebitno povečanje izpostavljenosti in tveganja za zdravje ljudi. Posodabljanja ocene tveganja zato ni mogoče izključiti iz okvira potrebnih sanacijskih ukrepov ⁽¹⁹¹⁾. Priporočljivo je, da se o tem obvestijo organi, pristojni za odobritev sprememb rabe zemljišč v zvezi z onesnaženimi tlemi.
219. Priloga II.2 se nanaša na uporabo postopkov za oceno tveganja in vrsto zadev, ki jih je treba upoštevati v zvezi z *obstojem* tveganja:
- *značilnosti in funkcija tal*. Značilnosti tal lahko vplivajo na tveganje. Na primer, pri poroznih tleh obstaja večja verjetnost prenosa patogenov, prisotnih v odpadni vodi, v podzemno ali površinsko vodo. Tla lahko opravljajo ustrezne funkcije ali so predvidena za opravljanje ustreznih funkcij. V primeru posameznega ustreznega sistema za čiščenje odpadne vode so lahko tla na primer predvidena za čiščenje izpuščene odpadne vode – s katerim onesnaževala, ki jih vsebuje, postanejo neškodljiva –, preden doseže vodno telo. V primeru odlagališča ali drugega območja odlaganja odpadkov se lahko površinska prst uporabi za zadrževanje odpadkov pod njo in zmanjšanje tveganja njihovega razširjanja;
 - *vrsta in koncentracija škodljivih snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov*. To sklicevanje se nanaša na določena onesnaževala, prisotna v onesnaženih tleh. Treba je vedeti, katera so ta onesnaževala, in poznati njihova posebna tveganja. Tveganje toksičnosti, povezano s težkimi kovinami, se bo precej razlikovalo od tveganja pojava nalezljivih bolezni, povezanega s patogenom. Poleg tega je treba tveganje obravnavati v smislu različnih mogočih poti izpostavljenosti, kot so stik s kožo, zaužitje prek stika roke z usti in uživanje onesnažene hrane ali vode. Za hrano in vodo lahko obstajajo veljavni standardi, ki se lahko uporabljajo za oceno tveganj – na primer obvezni standardi za pitno vodo iz direktive o pitni vodi ⁽¹⁹²⁾. Poleg tega ni izključenih kategorij oseb: upoštevati je treba izpostavljenost delavcev na onesnaženih tleh, sosedov in širše javnosti;

⁽¹⁹⁰⁾ Člen 22 direktive o industrijskih emisijah. Komisija je pripravila smernice za pripravo izhodiščnega poročila. Glej Navodila Evropske komisije v zvezi z izhodiščnimi poročili na podlagi člena 22(2) Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah (UL C 136, 6.5.2014, str. 3).

⁽¹⁹¹⁾ Člen 6(1)(b) Direktive.

⁽¹⁹²⁾ Direktiva Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (UL L 330, 5.12.1998, str. 32).

- *tveganost in možnost razširjanja*. Razširjanje lahko poteka prek samih tal, na primer kadar onesnaževala vstopijo v prehransko verigo z gojenjem rastlin ali živinorejo na onesnaženih tleh. Razširjanje lahko vključuje tudi drug okoljski medij, tj. zrak ali vodo. Tako je na primer, kadar z onesnaženih tal odnaša strupeni prah, ki nato prehaja skozi zrak in se odlaga na sosednjih bivališčih ljudi ali kmetijskih zemljiščih (kar ponovno ustvarja možnost izpostavljenosti ljudi prek prehranske verige). Tako je tudi, kadar na primer patogeni, prisotni v sistemu čiščenja odpadne vode, prehajajo skozi tla v podzemno vodo, kjer dosežejo vodnjak, ki se uporablja za odvzem vode za prehrano ljudi.

220. Smernice UNEP o upravljanju območij, onesnaženih z živim srebrom ⁽¹⁹³⁾, kažejo, kako se lahko za posamezno onesnaževalo uporabijo ocene tveganja ter kako se na splošno izvajajo ocene tveganja in sprejemajo odločitve ⁽¹⁹⁴⁾. Različne države članice uporabljajo svoje vrednosti in postopke za pregledovanje tal ter metodologije in modele ⁽¹⁹⁵⁾ za oceno tveganja, med katerimi zaradi geografskih, socialno-kulturnih, regulativnih, političnih ali znanstvenih razlik obstajajo odstopanja ⁽¹⁹⁶⁾.

Določitev pomembnosti

221. Poudarek določitve je na tveganju za zdravje ljudi, ki ga predstavljajo onesnažena tla – ali za namene preventivnih ukrepov in ukrepov za takojšnje obvladovanje dejavnikov škode, tla, ki jim grozi onesnaženje ali večje onesnaženje.
222. Za namene preventivnih ukrepov in ukrepov za takojšnje obvladovanje dejavnikov škode bo nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi znatna, če obstaja utemeljen dvom glede neobstoja merljive možnosti, da lahko neposredna nevarnost ali dejavniki škode povzročijo neposredno ali posredno izpostavljenost ljudi onesnaževalom v obsegu, ki je škodljiv za njihovo zdravje, ob upoštevanju trenutne ali odobrene prihodnje rabe zemljišč.
223. Podobno bo za namen sanacijskih ukrepov nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi znatna, če obstaja utemeljen dvom glede neobstoja merljive možnosti, da snovi, pripravki, organizmi ali mikroorganizmi, neposredno ali posredno vneseni v tla ali pod tla, povzročijo neposredno ali posredno izpostavljenost ljudi onesnaževalom v obsegu, ki je škodljiv za njihovo zdravje, ob upoštevanju trenutne ali odobrene prihodnje rabe zemljišč.

⁽¹⁹³⁾ UNEP/MC/COP.3/8/Rev.1

⁽¹⁹⁴⁾ Ocena tveganja se lahko uporablja za pomoč pri opredelitvi ciljev sanacije ali upravljanja za območje, kot je:

- (a) doseganje najvišjih sprejemljivih meja, ki jih določajo nacionalna ali lokalna zakonodaja ali ustrezni organi, ali
 - (b) doseganje posebnih meja, ki temeljijo na tveganju in se določijo za območje na podlagi ocene. Za podporo utemeljenemu odločanju, ki temelji na tveganju, in trajnostnemu obvladovanju tveganj bi se lahko ocena za posamezno območje, ki temelji na dobro opredeljenem konceptualnem modelu lokacije (tj. povezavi med virom, potjo in prejemnikom) ter upošteva lokalne razmere in referenčne vrednosti, štela za glavno orodje za določanje potrebe po ukrepih za obvladovanje tveganja.
- Ocena tveganja se običajno izvede v štirih jasno opredeljenih fazah s posebnimi cilji, da se opredelijo povezave med nevarnostmi, odmerki in tveganjem ter izmeri obseg izpostavljenosti za določitev ravni tveganja in ocenjenega vpliva na izpostavljene prejemnike:
- (a) ugotovitev in opredelitev obsega (npr. obseg onesnaženja, bližina človeške populacije, globina do podzemne vode, bližina površinske vode ali občutljivih habitatov): ocena tveganja se lahko osredotoča na vplive onesnaževal na zdravje ljudi, kopenske živali in vodne organizme. Zdravje ljudi bo pogosto prednostna naloga. Obseg ocene tveganja določajo potrebe posameznega območja;
 - (b) analiza ravni nevarnosti in strupenosti: nevarnosti nekaterih onesnaževal so dobro znane, o njihovih vplivih pa so na voljo obsežne znanstvene informacije;
 - (c) analiza izpostavljenosti: cilj je oceniti stopnjo stika med opredeljenimi onesnaževali in ljudmi ali okoljem. Analiza temelji na opisu scenarijev dejanske in morebitne izpostavljenosti ter opredelitvi narave in obsega onesnaženja. Vključuje lahko meritve izpostavljenosti, kot je testiranje zaloga vode, lokalno pridelane hrane, morskih sadežev ter lasišča in urina. Z meritvami ravni onesnaževal v usedlinah ter ribah in drugih organizmih se lahko opredelijo morebitni ekološki vplivi;
 - (d) analiza tveganj: rezultati prejšnjih faz se združijo za objektivno oceno verjetnosti škodljivih vplivov na zavarovane elemente v skladu s posebnimi pogoji območja.

Po oceni onesnaženega območja se sprejmejo odločitve o najprimernejših načinih obvladovanja tveganj, ki obstajajo na območju. Take odločitve se lahko sprejmejo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, v določenih okoliščinah pa jih lahko sprejmejo tudi lastniki zemljišč ali drugi subjekti. O cilju obvladovanja tveganj bi se bilo treba dogovoriti pred ukrepanjem in bi moral biti skladen s ciljem varovanja zdravja ljudi in okolja pred antropogenimi emisijami in izpusti onesnaževal. Zahteve za upravljanje onesnaženega območja so lahko določene v nacionalni ali lokalni zakonodaji in nacionalnih ali lokalnih politikah.

⁽¹⁹⁵⁾ Glej na primer model S-Risk, ki se uporablja v Flandriji: www.s-risk.be.

⁽¹⁹⁶⁾ JRC (2007). Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonization (Metode izpeljave vrednosti za pregledovanje tal v Evropi. Pregled in ocena nacionalnih postopkov za uskladitev): https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR22805.pdf.

224. Za določitev pomembnosti se ne zahteva, da se tveganje izrazi v dejanski škodi. Za uporabo opredelitve škode, povzročene tlom, ni nujno, da se dokaže dejanska škoda za zdravje ljudi; niti ni nujno dokazati, da se je tveganje z razširjanjem že izrazilo v onesnaženju drugega okoljskega medija, kot je voda. Če torej posamezen sistem čiščenja odpadne vode zaradi neustrezne zasnove, lokacije ali delovanja pomeni merljivo tveganje prehajanja človeških patogenov prek tal v že onesnaženi vir pitne vode, se bo opredelitev škode, povzročene tlom, uporabljala, ne da bi bilo treba dokazati, da je pomanjkljivi sistem čiščenja povzročil dejansko onesnaženje vodnjaka.

8. SKLEPI

225. Te smernice opozarjajo na različne škodljive vplive, zajete v opredelitvi okoljske škode. Ti škodljivi vplivi, skupaj z različnimi poklicnimi dejavnostmi in dejavniki škode, ki so lahko povezani s škodljivimi vplivi, pomenijo, da bodo morali imeti pristojni organi za oceno pomembnosti škodljivih vplivov pogosto dostop do strokovnega znanja, vključno s strokovno presojo. Če je ustrezno strokovno znanje porazdeljeno po različnih upravnih organih in centrih znanja (kar je pogosto), je pomembno učinkovito medagencijsko sodelovanje.
226. Poleg tega je v smernicah poudarjen pomen pravnih, tehničnih in znanstvenih premislekov, ki so lahko pomembni, kadar pristojni organi ocenjujejo pomembnost škodljivih vplivov ali kako drugače zagotavljajo izpolnjevanje obveznosti za preprečevanje škodljivih vplivov, takojšnje obvladovanje dejavnikov škode ali sprejetje sanacijskih ukrepov. Med sredstvi, s katerimi lahko pristojni organi in deležniki obravnavajo povezane izzive, sta ustrezno strokovno usposabljanje in izmenjava dobrih praks. Da bi Komisija pomagala državam članicam, je dala na voljo gradivo za usposabljanje, ki ga bo redno pregledovala (https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/eld_training.htm), tudi ob upoštevanju razvoja sodne prakse Sodišča (https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/sl/). Z istim namenom je Komisija podprla delo Mreže Evropske unije za izvajanje in uveljavljanje okoljskega prava (IMPEL) v zvezi s praktičnimi vidiki izvajanja Direktive <https://www.impel.eu/projects/financial-provision-what-works-when/>.

PRILOGA

Seznam odločb Sodišča, navedenih v smernicah

Zadeva C-157/89, Komisija proti Italiji, EU:C:1990:385

Zadeva C-3/96, Komisija proti Nizozemski, EU:C:1998:238

Zadeva C-392/96, Komisija proti Irski, EU:C:1999:431

Zadeva C-374/98, Komisija proti Franciji, EU:C:2000:670

Zadeva C-494/01, Komisija proti Irski, EU:C:2005:250

Zadeva C-209/02, Komisija proti Avstriji, EU:C:2004:61

Zadeva C-378/08, Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA in drugi, EU:C:2010:126

Zadeva C-258/11, Sweetman, EU:C:2013:220

Zadeva C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV proti Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2015:433

Zadeva C-534/13, Fipa Group in drugi, EU:C:2015:140

Zadeva C-104/15, Komisija proti Romuniji, EU:C:2016:581

Zadeva C-529/15, Folk, EU:C:2017:419

Zadeva C-129/16, Túrkevei Tejtermelő Kft, EU:C:2017:547

Zadeva C-411/17, Inter-environnement Wallonie, EU:C:2019:622

Zadeva C-535/18, IL in drugi proti Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:2020:391

Zadeva C-15/19, AMA, EU:C:2020:371

Zadeva C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, EU:C:2020:533

Zadeva C-477/19, IE proti Magistrat der Stadt Wien, EU:C:2021:517
