

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

ZAWIADOMIENIE KOMISJI

Wytyczne zawierające wspólne rozumienie pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” zdefiniowanej w art. 2 dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu

(2021/C 118/01)

Spis treści

	<i>Strona</i>
1. Wprowadzenie	1
2. Kontekst prawny i szerszy kontekst regulacyjny	2
3. „Szkoła”	9
4. Przegląd „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”	10
5. „Szkoła wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych”	17
6. „Szkoła wyrządzone w wodach”	26
7. „Szkoła dotyczące powierzchni ziemi”	43
8. Wnioski	48
ZAŁĄCZNIK	49
Wykaz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, o których mowa w niniejszych wytycznych	49

1. WPROWADZENIE

1. Celem dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu ⁽¹⁾ („dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko” lub „dyrektywa”) jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzenia szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu ⁽²⁾. W 2019 r. wprowadzono zmianę ⁽³⁾, na mocy której zobowiązano Komisję Europejską do opracowania wytycznych zawierających wspólne rozumienie pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu” zdefiniowanej w art. 2 dyrektywy ⁽⁴⁾. Wytyczne te przedstawiono w niniejszym zawiadomieniu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

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

⁽²⁾ Artykuł 1.

⁽³⁾ Dyrektywę zmieniono czterokrotnie – dyrektywą 2006/21/WE (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15), dyrektywą 2009/31/WE (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 114), dyrektywą 2013/30/UE (Dz.U. L 178 z 28.6.2013, s. 66), oraz rozporządzeniem (UE) 2019/1010 (Dz.U. L 170 z 25.6.2019, s. 115).

⁽⁴⁾ W wyniku zmiany do art. 18 ust. 3 dyrektywy dodano następujący tekst: „Do dnia 31 grudnia 2020 r. Komisja opracuje wytyczne zawierające wspólne rozumienie pojęcia »szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu« zdefiniowanej w art. 2”.

2. W systemie dyrektywy pojęcie „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” ma zasadnicze znaczenie. Służy ono do określenia ogólnego celu dyrektywy ⁽³⁾. W przypadku wystąpienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub gdy istnieje zagrożenie ich wystąpienia, podmioty gospodarcze są zobowiązane do zastosowania działań zapobiegawczych lub zaradczych, podobnie jak właściwe organy ⁽⁴⁾, przy czym inne osoby są uprawnione do żądania podjęcia działań ⁽⁵⁾. W przypadku szkód transgranicznych mających wpływ na więcej niż jedno państwo członkowskie państwa członkowskie mają obowiązek współpracy w tej kwestii ⁽⁶⁾. Ponadto pojęcie to jest istotne dla podmiotów finansowych, które zapewniają zabezpieczenie finansowe w celu pokrycia zobowiązań wynikających z dyrektywy ⁽⁷⁾. Pojęcie to odgrywa zatem potencjalnie istotną rolę w ochronie środowiska – pomaga określić, czy szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu zapobiega się i czy się im zaradza.
3. Niniejsze wytyczne dotyczące wspólnego rozumienia szkód wyrządzonych środowisku odnoszą się do potrzeby wskazanej w ocenie dyrektywy przeprowadzonej przez Komisję w 2016 r. („ocena”) ⁽¹⁰⁾. W ocenie stwierdzono, że wdrożenie dyrektywy było utrudnione ze względu na poważny brak spójności w stosowaniu kluczowych pojęć, w szczególności pojęć związanych ze szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu ⁽¹¹⁾. W związku z tym Komisja zatrudniła wykonawcę w celu przygotowania wspólnie z grupą rządowych ekspertów ds. dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko i odpowiednimi służbami Komisji dokumentu w sprawie wspólnego rozumienia opartego na badaniach i konsultacjach ⁽¹²⁾. Chociaż ostatecznie nie powstał ani dokument Komisji, ani dokument uzgodniony z państwami członkowskimi, te wstępne prace wykorzystano do przygotowania niniejszych wytycznych.
4. W tym kontekście w wytycznych zbadano wszystkie aspekty definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”. Jest to pojęcie bogate w treść, które odnosi się do szeregu innych pojęć i koncepcji lub je obejmuje. Uwzględniono je w niniejszych wytycznych, ponieważ są one niezbędne do zrozumienia przedmiotowego pojęcia. Jeżeli chodzi o strukturę, pierwszą część wytycznych poświęcono analizie kontekstu prawnego i szerszego kontekstu regulacyjnego, w których definicja ta ma znaczenie. Następnie przeanalizowano definicję „szkody” i pełny tekst definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”, po czym szczegółowo zbadano trzy odrębne kategorie szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu zawarte w tej definicji tj. „szkod wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych”, „szkod wyrządzonych w wodach” oraz „szkod dotyczących powierzchni ziemi”. Na końcu przedstawiono ogólne wnioski.
5. Ponieważ wytyczne mają zapewnić wspólne rozumienie definicji, ich treść jest analityczna i szczegółowa. Chociaż wytyczne nie są skierowane wyłącznie do określonej grupy odbiorców, przewiduje się, że będą one przydatne w szczególności dla następujących podmiotów, z których wszystkie pełnią określone w dyrektywie funkcje: państw członkowskich, właściwych organów, podmiotów gospodarczych, osób fizycznych i prawnych oraz podmiotów zapewniających zabezpieczenie finansowe. Wytyczne mają na celu możliwie najbardziej kompleksowe rozwiązanie trudności ze zrozumieniem, które już się pojawiły lub których pojawienia się w przyszłości można się spodziewać. Obejmuje to szczegółową analizę wszystkich części definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”, w której zwrócono uwagę na szczegółowe okoliczności, które można wywieść ze sformułowań oraz kontekstu prawnego i regulacyjnego, a także odniesiono się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE” lub „Trybunał”), które może pomóc w wyjaśnieniu różnych aspektów definicji bezpośrednio lub przez analogię.
6. Za przygotowanie wytycznych wyłączną odpowiedzialność ponosi Komisja. Do dokonywania obowiązującej wykładni przepisów UE upoważniony jest jednak wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. KONTEKST PRAWNY I SZERSZY KONTEKST REGULACYJNY

7. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko jest ogólnym, przekrojowym instrumentem środowiskowym, niemającym zastosowania do jednego obszaru tematycznego związanego ze środowiskiem, lecz do kilku obszarów. Uzupełnia ona zatem inne unijne instrumenty służące ochronie środowiska naturalnego. W definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” wyraźnie odniesiono się do czterech z nich: dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa ⁽¹³⁾ [obecnie dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa ⁽¹⁴⁾] („dyrektywa ptasia”); dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r.

⁽³⁾ Zob. art. 2.

⁽⁴⁾ Zob. w szczególności art. 5, 6 i 11 dyrektywy.

⁽⁵⁾ Art. 12 dyrektywy. Prawo to obejmuje „działania zapobiegawcze”, jeżeli państwo członkowskie zdecydowało w ramach krajowej transpozycji dyrektywy, że nie skorzysta z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 5 o niestosowaniu tego prawa w przypadkach bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody.

⁽⁶⁾ Art. 15 ust. 1 i 2 dyrektywy.

⁽⁷⁾ Art. 14 dyrektywy.

⁽¹⁰⁾ Ocena REFIT dotycząca dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, SWD(2016) 121 final.

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

⁽¹¹⁾ Ocena REFIT, s. 60.

⁽¹²⁾ Dokument w sprawie wspólnego rozumienia – najważniejsze pojęcia dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Konkretne zamówienie nr 07.0203/2016/745366/SER/ENV.E4<https://circabc.europa.eu/ui/group/cafd8bfb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/3112f0b5-0021-49ce-9dfc-9127a1e12a8b/details>.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 103 z 25.4.1979, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7.

w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁽¹⁵⁾ („dyrektywa siedliskowa”); dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁽¹⁶⁾ („ramowa dyrektywa wodna”); dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego⁽¹⁷⁾ („dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej”). Odniesienia do przepisów prawnych zawartych w tych instrumentach oraz ich zrozumienie są niezbędne do zrozumienia pojęcia „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”.

8. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci” i jest jej wyrazem⁽¹⁸⁾. Ponadto wspólne rozumienie „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” musi opierać się, w stosownych przypadkach, na innych zasadach, na których opiera się unijna polityka ochrony środowiska, a mianowicie na zasadzie ostrożności⁽¹⁹⁾ oraz na zasadach działania zapobiegawczego i naprawiania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w pierwszym rzędzie u źródła⁽²⁰⁾, ponieważ zasady te są istotne dla interpretacji przedmiotowego pojęcia. Znaczenie dla dyrektywy mają również ogólne zasady prawa Unii, takie jak zasada proporcjonalności.
9. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko dotyczy negatywnego wpływu na środowisko wynikającego z działalności zawodowej. Działalność ta podlega wymogom prawnym określonym w innych unijnych przepisach dotyczących ochrony środowiska⁽²¹⁾. Wspomniane akty prawne tworzą szerszy kontekst regulacyjny, który jest istotny dla wypełniania obowiązków wynikających z dyrektywy, dotyczących szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Dzieje się tak dlatego, że przepisy zawarte w tych aktach prawnych zazwyczaj mają również na celu zapobieganie wielu rodzajom negatywnego wpływu na przyrodę, wodę i ziemię, które wchodzą w zakres pojęcia „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu”, oraz ich ograniczanie.

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu

10. „Szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” należy rozumieć w odniesieniu do podmiotów, które zgodnie z dyrektywą mogą być za nie prawnie odpowiedzialne, okoliczności i warunków, w których mogą stać się odpowiedzialne, oraz rodzajów działań, do których podjęcia zobowiązuje ich ta odpowiedzialność.
11. Podmioty, które mogą ponosić odpowiedzialność prawną, określa się mianem „podmiotów gospodarczych”⁽²²⁾. Odpowiadają one jedynie za „działalność zawodową” objętą zakresem dyrektywy⁽²³⁾. W sprawie C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, Trybunał stwierdził, że pojęcie „działalności zawodowej” nie ogranicza się wyłącznie do działalności mającej związek z rynkiem lub działalności mającej konkurencyjny charakter, lecz obejmuje wszystkie rodzaje działalności wykonywane w ramach działalności zawodowej, w przeciwieństwie do wykonywanych w ramach działalności czysto osobistej lub domowej, a tym samym rodzaje działalności wykonywane w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań⁽²⁴⁾. W tym konkretnym przypadku Trybunał potwierdził, że dyrektywa ma zastosowanie do podmiotu publicznego odpowiedzialnego za odwadnianie terenów podmokłych na potrzeby rolnicze.
12. Najważniejsze rodzaje działalności zawodowej⁽²⁵⁾ są opisano w załączniku III do dyrektywy. Podmioty gospodarcze prowadzące te rodzaje działalności mogą ponosić odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu należące do wszystkich trzech kategorii określonych w dyrektywie. Ponadto odpowiedzialność podmiotów gospodarczych objętych zakresem załącznika III odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, tzn. nie jest to odpowiedzialność na zasadzie winy, uzależniona od ich działania lub zaniechania działania (wynikająca z działań umyślnych lub zaniebania). Do stwierdzenia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka wystarczy ustalenie związku przyczynowego między szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu a działalnością zawodową. W motywie 8 dyrektywy przedstawiono uzasadnienie objęcia zakresem jej stosowania działalności zawodowej opisanej w załączniku III. Stwierdzono, że dyrektywa powinna mieć zastosowanie do działalności zawodowej, która stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska, oraz że: „[n]ależy zidentyfikować tę działalność, co do zasady, poprzez odniesienie do odpowiedniego prawodawstwa [unijnego], które przewiduje wymagania regulacyjne w stosunku do niektórych rodzajów działalności lub praktyk, co do których uznano, że stanowią one potencjalne lub rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska”.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 206 z 22.7.92, s. 7.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 32 z 22.12.2000, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19.

⁽¹⁸⁾ Zob. w szczególności art. 1 dyrektywy.

⁽¹⁹⁾ Zob. sprawa C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft i sprawa C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV*, w których Trybunał wyraźnie wspomina o zasadzie ostrożności – w pkt 52 pierwszej sprawy i w pkt 31 drugiej.

⁽²⁰⁾ Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽²¹⁾ Szczególne znaczenie mają instrumenty, o których mowa w załączniku III, lub instrumenty, które je zastąpiły.

⁽²²⁾ Zdefiniowane w art. 2 ust. 6 dyrektywy.

⁽²³⁾ Zdefiniowane w art. 2 ust. 7 dyrektywy. Zob. również art. 3 ust. 1 dyrektywy.

⁽²⁴⁾ Pkt 76 wyroku.

⁽²⁵⁾ Zob. art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy.

13. Rodzaje działalności zawodowej wymienione w załączniku III zdefiniowano poprzez odniesienie do innych aktów prawnych Unii dotyczących środowiska, z których wiele zostało ujednoliconych, zmienionych lub zastąpionych od czasu przyjęcia dyrektywy. Te rodzaje działalności zawodowej nadal są jednak objęte zakresem dyrektywy. W dokumencie w sprawie wspólnego rozumienia zawarto informacje na temat zmian tych przepisów na przestrzeni czasu ⁽²⁶⁾. Rodzaje działalności zawodowej wymienione w załączniku III obejmują m.in. wiele rodzajów działalności przemysłowej, w tym prowadzenie większych lub obciążonych większym ryzykiem instalacji przemysłowych, takich jak fabryki chemiczne; działania związane z gospodarowaniem odpadami; niektóre rodzaje odprowadzania zanieczyszczeń do wód; pobór i gromadzenie wody; produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, zrzuty do środowiska naturalnego oraz transport miejscowy niektórych substancji, preparatów i produktów, jak również transport drogowy, kolejowy, śródlądowymi drogami wodnymi, transport morski lub powietrzny substancji lub towarów niebezpiecznych.
14. Jeżeli chodzi o jedną z kategorii „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”, a mianowicie szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, również podmioty gospodarcze prowadzące działalność zawodową inną niż wymieniona w załączniku III mogą ponosić odpowiedzialność, jeżeli zawiniły lub dopuściły się zaniedbania ⁽²⁷⁾.
15. Zgodnie z innymi mającymi zastosowanie unijnymi przepisami dotyczącymi środowiska podmioty gospodarcze często są zobowiązane do posiadania zezwolenia i przestrzegania jego warunków; ewentualnie mogą mieć obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z ogólnymi wiążącymi wymogami. Nie można jednak wykluczyć, że niektóre podmioty gospodarcze będą prowadziły działalność zawodową bez wymaganego zezwolenia lub nie przestrzegając wszystkich obowiązujących przepisów. Taka sytuacja może mieć miejsce np. w przypadku osób, które prowadzą nielegalną działalność związaną z odpadami. Fakt, że te podmioty gospodarcze działają niezgodnie z prawem nie oznacza, że nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy. Gdyby tak miało być, efekt byłby niespójny z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Dyrektywa stanowi jej wyraz zasady – i należy ją interpretować w świetle tej zasady ⁽²⁸⁾. Objęcie dyrektywą podmiotów gospodarczych działających nielegalnie uzasadniono również w sprawie C-494/01, Komisja przeciwko Irlandii, w której Trybunał stwierdził, że nieprzestrzeganie wymogów dotyczących kontroli związanych z wymogami dotyczącymi zezwoleń może mieć miejsce w odniesieniu do działalności związanej z odpadami przeprowadzanej bez żadnego zezwolenia ⁽²⁹⁾. Przez analogię można stwierdzić, że wynikające z dyrektywy wymogi dotyczące odpowiedzialności mogą mieć również zastosowanie do działalności zawodowej prowadzonej bez zezwolenia lub z naruszeniem innych wymogów regulacyjnych.
16. W sprawach C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG I) SpA i in., oraz C-534/13, Fipa Group i in. Trybunał orzekł, że przewidziany w dyrektywie mechanizm odpowiedzialności za środowisko wymaga wykazania związku przyczynowego między działalnością co najmniej jednego możliwego do zidentyfikowania podmiotu gospodarczego a szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub bezpośrednim zagrożeniem wystąpieniem szkód ⁽³⁰⁾. Jeżeli chodzi o związek przyczynowy, Trybunał orzekł, że jeżeli przepisy państwa członkowskiego tak stanowią, do ustalenia tego związku wystarczy domniemanie oparte na wiarygodnych przesłankach ⁽³¹⁾.
17. W dyrektywie nie określono, jakie zdarzenia powodują powstanie związku przyczynowego między działalnością zawodową a szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu lub bezpośrednim zagrożeniem wystąpieniem szkody. W kilku miejscach w tekście dyrektywy znajdują się odniesienia do „emisji, zdarzenia lub wypadku” ⁽³²⁾. Jednak z wyjątkiem „emisji” ⁽³³⁾ pojęcia te nie są zdefiniowane, a jak wynika z wyroku w sprawie C-529/15, Folk ⁽³⁴⁾ i w sprawie C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, dyrektywa obejmuje skutki normalnego prowadzenia działalności zawodowej wymienionej w załączniku III. W sprawie C-529/15 normalna działalność obejmowała eksploatację elektrowni wodnej; w sprawie C-297/19 – utrzymanie systemu melioracyjnego na terenie podmokłym. Nie należy zatem zakładać, że odpowiedzialność powstaje wyłącznie w wyniku jednorazowych wypadków lub incydentów; może ona również powstać w związku z normalną działalnością i dotyczyć rodzajów okoliczności opisanych w pkt 18 i 19 poniżej. Dla ułatwienia w niniejszych wytycznych spektrum możliwych zdarzeń będzie określane jako „zdarzenia szkodliwe”.

⁽²⁶⁾ Zob. rozdział 2.9 w dokumencie w sprawie wspólnego rozumienia zatytułowany „Prawodawstwo, o którym mowa w załączniku III”, s. 41–43.

⁽²⁷⁾ Art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

⁽²⁸⁾ Zob., analogicznie, sprawa C-15/19, AMA, pkt 54.

⁽²⁹⁾ Pkt 190–194.

⁽³⁰⁾ Odpowiednio pkt 52 i pkt 54.

⁽³¹⁾ Zob. sprawa C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i in., w której Trybunał stwierdził: „Dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają właściwym władzom działającym na jej podstawie przyjęcie domniemania, że istnieje związek przyczynowy – także w przypadku zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym – między działalnością podmiotów gospodarczych a stwierdzonym zanieczyszczeniem, ze względu na położenie należących do nich urządzeń w pobliżu strefy zanieczyszczenia. Jednakże zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci« dla przyjęcia domniemania istnienia takiego związku przyczynowego władze te winny dysponować wiarygodnymi przesłankami mogącymi uzasadnić to domniemanie, takimi jak położenie urządzeń należących do danego podmiotu gospodarczego w pobliżu miejsca stwierdzonego zanieczyszczenia i istnienie powiązania między wykrytymi substancjami zanieczyszczającymi a składnikami wykorzystywanymi przez ten podmiot w ramach jego działalności”.

⁽³²⁾ Zob. np. art. 17.

⁽³³⁾ Zob. art. 2 ust. 8 dyrektywy.

⁽³⁴⁾ Pkt 33.

18. Charakter czynników wywołujących negatywny wpływ – które można określić mianem „szkodliwych czynników”⁽³⁵⁾ – również może być zróżnicowany⁽³⁶⁾. Mogą mieć charakter addytywny – np. składowanie odpadów na gruntach lub zasypywanie terenów podmokłych materiałami obojętnymi, bądź skażenie środowiska, do którego uwolniono zanieczyszczenia. Mogą też mieć charakter ubytkowy lub wydobywczy – np. zakłócenie przepływu rzeki⁽³⁷⁾ lub usuwanie drzew czy wydobywanie kopalin. Mogą też mieć charakter czysto destrukcyjny – np. usuwanie elementów krajobrazu lub zabijanie osobników z gatunków chronionych.
19. Negatywny wpływ może się przejawiać w sposób nagły i przypadkowy – np. gdy wybuch w fabryce chemicznej skutkuje pożarem, zniszczeniem budynków i zanieczyszczeniem gruntu i wody w wyniku uwolnienia do wody substancji toksycznych lub substancji służących do walki z pożarem. Wpływ może też być natychmiastowy – jak w przypadku utraty chronionego siedliska leśnego w wyniku szybkiego pozyskiwania drewna. Może też być stopniowy – jak w sytuacji, gdy wyciek z pękniętej rury wywołuje w środowisku narastające szkody, które zostają wykryte dopiero po pewnym czasie. Możliwa jest również sytuacja, w której negatywny wpływ jednego szkodliwego zdarzenia przejawia się na oba sposoby – jak w przypadku, gdy nagłe i przypadkowe uwolnienie dużej ilości substancji toksycznych do rzeki powoduje natychmiastową śmierć ryb, a następnie wywołuje wolniejsze i bardziej stopniowe pogarszanie się struktury chronionego siedliska wodnego lub siedliska gatunku chronionego.
20. Również informacje o wystąpieniu szkodliwych zdarzeń i wystąpieniu negatywnego wpływu mogą zostać ujawnione w różnych momentach. Jeśli zdarzenie szkodliwe jest poważnym wypadkiem, będzie o nim wiadomo od razu, ale nieznaną okoliczność może przez jakiś czas pozostać niewykryta – na przykład pęknięcie podziemnego zbiornika zawierającego substancje niebezpieczne⁽³⁸⁾.
21. W dyrektywie przewidziano trzy główne kategorie obowiązków spoczywających na podmiotach gospodarczych:
- w przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, podmioty gospodarcze muszą bezzwłocznie zastosować niezbędne środki zapobiegawcze⁽³⁹⁾ ⁽⁴⁰⁾,
 - w przypadku wystąpienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmioty gospodarcze są zobowiązane do podjęcia „wszelki[ch] możliw[y]ch krok[ów] w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub wszelkich innych szkodliwych czynników, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi bądź dalszemu osłabieniu użyteczności”⁽⁴¹⁾. Dla ułatwienia w niniejszych wytycznych kroki te będą określane jako „natychmiastowe opanowanie szkodliwych czynników”,
 - w przypadku wystąpienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmioty gospodarcze są zobowiązane do zastosowania środków zaradczych⁽⁴²⁾. Mają one określić odpowiednie środki zaradcze zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy i przedłożyć je właściwemu organowi do zatwierdzenia⁽⁴³⁾.
22. Wyrażenia „bezzwłocznie” i „natychmiast” wskazują, że w przypadku pierwszych dwóch kategorii zobowiązań czas podjęcia działań ma kluczowe znaczenie. Ma to znaczenie dla wspólnego rozumienia pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”. Wynikające z dyrektywy obowiązki podmiotu gospodarczego dotyczące zastosowania środków zapobiegawczych i natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników istnieją równolegle do podobnych obowiązków wynikających z innych unijnych przepisów dotyczących środowiska, na przykład dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)⁽⁴⁴⁾ („dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych”).

⁽³⁵⁾ Zob. użycie tego wyrażenia w art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy.

⁽³⁶⁾ Jednak w przypadku szkód dotyczących powierzchni ziemi szkodliwe czynniki ograniczają się do bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na lub pod powierzchnię ziemi preparatów, organizmów i drobnoustrojów.

⁽³⁷⁾ Zob. okoliczności, które wystąpiły w sprawie C-529/15, Folk.

⁽³⁸⁾ Zob. również załącznik VI.1 do dyrektywy, gdzie odniesiono się do „daty wystąpienia lub wykrycia szkody”.

⁽³⁹⁾ Podmioty gospodarcze mają również motywację do stosowania środków ostrożności – czyli środków mających na celu uniknięcie możliwości wystąpienia szkód w środowisku naturalnym. Środki takie mogą obejmować przeprowadzanie ocen ryzyka lub tworzenie systemów zarządzania ryzykiem lub stosowanie technologii redukujących/łagodzących ryzyko. Chociaż dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie nakłada bezpośrednio wymogu ich stosowania, środki takie mogą pomóc w uniknięciu szkodliwych zdarzeń i mogą ułatwić podmiotom gospodarczym uzyskanie zabezpieczenia finansowego. Środki te należy odróżnić od właściwych „środków zapobiegawczych”, o których mowa w art. 5 dyrektywy.

⁽⁴⁰⁾ Art. 5 ust. 1 dyrektywy.

⁽⁴¹⁾ Art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy.

⁽⁴²⁾ Art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

⁽⁴³⁾ Art. 7 ust. 1 dyrektywy.

⁽⁴⁴⁾ Dz.U. L 334 z 17.12.10, s. 17.

23. Podmioty gospodarcze muszą również wypełnić pewne zobowiązania dodatkowe. Na przykład w przypadku pojawienia się szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu muszą one „[poinformować] bezzwłocznie właściwe władze o wszelkich odpowiednich aspektach sytuacji”⁽⁴⁵⁾ i mogą zostać wezwane do udzielenia dodatkowych informacji⁽⁴⁶⁾. Mogą być zobowiązane do wypełnienia podobnych obowiązków informacyjnych w odniesieniu do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu⁽⁴⁷⁾. Mogą zostać również zobowiązane do przeprowadzenia własnej oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz dostarczenia właściwemu organowi wszelkich niezbędnych informacji i danych⁽⁴⁸⁾. Poza zakresem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko podmioty gospodarcze mogą być zobowiązane do dostarczenia organom odpowiednich informacji na podstawie innych unijnych przepisów dotyczących środowiska, na przykład dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁽⁴⁹⁾ lub dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającej, a następnie uchylającej dyrektywę Rady 96/82/WE („dyrektywa Seveso”)⁽⁵⁰⁾.
24. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko zawiera przepisy dotyczące jej okresu stosowania czasowego, określające granice czasowe jej stosowania poprzez odniesienie do daty 30 kwietnia 2007 r. i upływu trzydziestu lat⁽⁵¹⁾. Zakres czasowy poszczególnych części wprowadzonych w zmianach dyrektywy jest oczywiście inny – na przykład jeżeli chodzi o szkody wyrządzone w wodach morskich, dyrektywa ma zastosowanie od dnia 19 lipca 2015 r.⁽⁵²⁾ Należy zauważyć, że działalność zawodowa regulowana zezwoleniami sprzed dnia 30 kwietnia 2007 r. jest objęta odpowiedzialnością w odpowiednim zakresie, jeżeli działalność powodująca szkodę trwa po dniu 30 kwietnia 2007 r. W sprawie C-529/15, Folk, Trybunał orzekł, że dyrektywa „ma zastosowanie *ratione temporis* do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które wystąpiły po dniu 30 kwietnia 2007 r., ale które zostały spowodowane eksploatacją instalacji, która uzyskała pozwolenie wodnoprawne i została oddana do użytku przed tą datą”⁽⁵³⁾.
25. Dyrektywa zawiera również przepisy dotyczące wyjątków, określające ograniczenia w jej stosowaniu poprzez odniesienie do szeregu określonych przyczyn szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu⁽⁵⁴⁾. Ponadto przewiduje ona szereg przesłanek, na które podmiot gospodarczy może się powołać, aby uniknąć ponoszenia kosztów działań zapobiegawczych i zaradczych⁽⁵⁵⁾. Daje ona również państwom członkowskim możliwość podjęcia decyzji o zwolnieniu podmiotu gospodarczego z kosztów działań zaradczych w przypadku, gdy wykaże on, że nie ponosi winy lub nie dopuścił się zaniedbania i zachował zgodność ze wszystkimi warunkami zezwolenia⁽⁵⁶⁾ lub działał zgodnie z aktualnym stanem wiedzy technicznej i naukowej⁽⁵⁷⁾. Ta ostatnia możliwość ma jednak pewne ograniczenia, co jasno wynika z wyroku Trybunału w sprawie C-529/15, Folk⁽⁵⁸⁾ dotyczącej art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy.
26. Dyrektywa umożliwia państwom członkowskim utrzymanie lub przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu⁽⁵⁹⁾. Jest to zgodne z art. 193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jednak prawo do stosowania bardziej rygorystycznych przepisów nie jest równoznaczne z prawem do stosowania *innych* przepisów, które nie spełniają wymogów dyrektywy; nie oznacza również prawa do zwalniania podmiotów gospodarczych z odpowiedzialności za „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu”, wynikającej z dyrektywy. Wymogi określone w dyrektywie muszą być spełnione co najmniej pod każdym względem.

Rola właściwych organów i odpowiednie szersze role państw członkowskich

27. Podczas gdy podmiot gospodarczy ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, właściwe organy⁽⁶⁰⁾ mają w tym zakresie obowiązki. Wspólne rozumienie pojęcia „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” wymaga zatem odniesienia się do ich roli.

⁽⁴⁵⁾ Art. 6 ust. 1 dyrektywy.

⁽⁴⁶⁾ Art. 6 ust. 2 lit. a) dyrektywy.

⁽⁴⁷⁾ Art. 5 ust. 2 i 3 dyrektywy.

⁽⁴⁸⁾ Art. 11 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy.

⁽⁴⁹⁾ Zob. art. 7 i 8 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

⁽⁵⁰⁾ Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 1.

⁽⁵¹⁾ Art. 17 dyrektywy.

⁽⁵²⁾ Art. 38 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE (Dz.U. L 178 z 28.6.2013, s. 66).

⁽⁵³⁾ Zob. również sprawa C-378/08, ERG.

⁽⁵⁴⁾ Art. 4 dyrektywy.

⁽⁵⁵⁾ Art. 8 ust. 3 dyrektywy.

⁽⁵⁶⁾ Art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy – często określany jako „obrona w oparciu o zezwolenie na emisję lub zdarzenie”.

⁽⁵⁷⁾ Art. 8 ust. 4 lit. b) dyrektywy – często określany jako „obrona na podstawie ryzyka związanego z rozwojem” lub „obrona w oparciu o stan wiedzy naukowej i technicznej”.

⁽⁵⁸⁾ W pkt 34 Trybunał stwierdził, że dyrektywę „należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisowi prawa krajowego, który wyklucza zakwalifikowanie szkód mających znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód jako »szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu«, jeżeli szkody te są objęte pozwoleniem udzielonym na podstawie tego prawa krajowego”.

⁽⁵⁹⁾ Art. 16 dyrektywy. Zob. przykład w sprawie C-129/16.

⁽⁶⁰⁾ Wyznaczone na podstawie art. 11 ust. 1 dyrektywy.

28. Właściwe organy muszą ustalić podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu lub bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody⁽⁶¹⁾. Z tego wynika, że właściwe organy muszą wiedzieć o istnieniu szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub o zagrożeniu ich wystąpieniem; w przeciwnym razie obowiązek ustalenia podmiotu gospodarczego nie miałby sensu.
29. Właściwe organy muszą również ocenić wagę szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu⁽⁶²⁾. Również w tym wypadku obowiązek oceny wagi ma sens tylko wtedy, gdy organy wiedzą o istnieniu szkody lub zagrożenia.
30. Właściwe organy muszą określić środki zaradcze, jakie ma podjąć podmiot gospodarczy na podstawie załącznika II do dyrektywy⁽⁶³⁾, z uwzględnieniem wskazanych przez podmiot gospodarczy możliwych środków zaradczych i we współpracy z danym podmiotem gospodarczym, zgodnie z wymogami. W sprawie C-379/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i in., Trybunał potwierdził, że właściwe organy mogą modyfikować środki zaradcze, i jednocześnie wskazał, że należy zapewnić podmiotowi gospodarczemu prawo do bycia wysłuchanym⁽⁶⁴⁾.
31. Obowiązki ustalenia odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego, oceny wagi szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz określenia środków zaradczych wymagają od właściwych organów posiadania i wykorzystania odpowiednich informacji o szkodliwym zdarzeniu, działalności zawodowej, szkodach wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz związku przyczynowym między nimi, jak również o podmiocie gospodarczym prowadzącym daną działalność. W pkt 32–37 poniżej opisano kilka możliwych rodzajów i źródeł istotnych informacji. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze jest dostęp do pełnych informacji, a właściwe organy mogą stanąć przed koniecznością szybkiego działania. W takich okolicznościach zasada ostrożności uzasadnia interwencję właściwych organów na podstawie uzasadnionego przekonania, że szkody wyrządzone środowisku naturalnemu wystąpiły lub wystąpią w najbliższym czasie.
32. Jak stwierdzono w pkt 23, na podstawie dyrektywy podmioty gospodarcze mają obowiązek informowania właściwych organów o szkodliwych zdarzeniach i związanych z nimi szkodach wyrządzonych środowisku naturalnemu. Stwierdzono również, że podmioty gospodarcze mogą mieć odrębne obowiązki dostarczania właściwym organom informacji o zdarzeniach szkodliwych wynikające z innych unijnych przepisów dotyczących środowiska. Nie można jednak wykluczyć, że niektóre podmioty gospodarcze nie zgłoszą takich informacji. Na przykład jest mało prawdopodobne lub mniej prawdopodobne, że zgłoszone zostaną szkodliwe zdarzenia i szkody wyrządzone środowisku naturalnemu powiązane przyczynowo z potajemną nielegalną działalnością lub nielegalnymi bądź wynikającymi z zaniedbań lub zaniechań działaniami w ramach dozwolonej działalności.
33. W motywie 15 dyrektywy wskazano, że organy publiczne powinny zapewnić właściwe wprowadzenie w życie i stosowanie systemu przewidzianego w dyrektywie, a dyrektywa zawiera przepisy, zgodnie z którymi właściwe organy mogą wymagać od podmiotu gospodarczego udzielenia większej ilości informacji i większego zaangażowania⁽⁶⁵⁾. Niemniej jednak ważne jest, aby właściwe organy miały dostęp do innych źródeł informacji poza informacjami, które podmiot gospodarczy dostarcza na podstawie dyrektywy.
34. Jednym z możliwych źródeł informacji o szkodliwych zdarzeniach i szkodach wyrządzonych środowisku naturalnemu są żądania podjęcia działań składane przez osoby fizyczne lub prawne uprawnione do występowania z takimi żądaniami⁽⁶⁶⁾. Żądania podjęcia działań należy składać „wraz z towarzyszącymi istotnymi informacjami i danymi potwierdzającymi uwagi przedstawione w związku z danymi szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu”⁽⁶⁷⁾.
35. Innym możliwym źródłem istotnych informacji są rezultaty działań w zakresie nadzoru regulacyjnego prowadzonych na podstawie innych obowiązujących unijnych przepisów dotyczących środowiska. Przykładem mogą być rutynowe kontrole zakładów przemysłowych prowadzone na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁽⁶⁸⁾. Chociaż w kontekście odpowiedzialności nie wszystkie szkodliwe zdarzenia będą zbieżne z naruszeniem przepisów przez podmiot gospodarczy, naruszanie przepisów zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia szkodliwych zdarzeń. Jest tak dlatego, że wymogi regulacyjne, o których mowa, mają na celu kontrolowanie możliwego lub faktycznego ryzyka dla zdrowia ludzi i środowiska związanego z daną działalnością zawodową. W związku z tym przestrzeganie ich powinno w praktyce zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia szkodliwych zdarzeń. Z tego samego

⁽⁶¹⁾ Art. 11 ust. 2 dyrektywy.

⁽⁶²⁾ Tamże.

⁽⁶³⁾ Art. 7 ust. 2 i art. 11 ust. 2 dyrektywy.

⁽⁶⁴⁾ Zob. pkt 47–57 i pkt 66.

⁽⁶⁵⁾ Zob. np. art. 5 ust. 3, art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 dyrektywy.

⁽⁶⁶⁾ Art. 12 ust. 1 dyrektywy.

⁽⁶⁷⁾ Art. 12 ust. 2 dyrektywy.

⁽⁶⁸⁾ Zob. art. 23 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

powodu nieprzestrzeganie, w tym poważne lekceważenie, tych wymogów zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia szkodliwych zdarzeń. Przy założeniu, że funkcjonują sprawne mechanizmy wymiany informacji, monitorowanie zgodności z wymogami regulacyjnymi powinno zatem pomóc właściwym organom określonym zgodnie z dyrektywą w uzyskaniu informacji o szkodach wyrządzonych środowisku naturalnemu lub o bezpośrednim zagrożeniu wystąpieniem szkody, ustaleniu podmiotu gospodarczego i określeniu szkodliwego zdarzenia. Monitorowanie może również pomóc właściwym organom w ocenie szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, dostarczając na przykład informacji o charakterze emisji zanieczyszczeń.

36. Jak wynika z kolejnych sekcji niniejszych wytycznych, ocena wagi szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu wymaga zazwyczaj informacji na temat stanu środowiska, do którego uwolniono zanieczyszczenia. Niektóre informacje o stanie środowiska naturalnego będą bezpośrednio związane ze szkodliwym zdarzeniem – na przykład dane dotyczące śmiertelności ryb w rzece, na którą niedawna emisja zanieczyszczeń wywarła negatywny wpływ. Jednak inne istotne informacje o stanie środowiska będą obejmować dane i informacje zebrane w innych celach – na przykład w celu określenia ogólnego stanu ochrony gatunków chronionych lub stanu chronionego obszaru przyrodniczego, takiego jak obszar Natura 2000. Wiele istotnych informacji o stanie środowiska będzie pochodziło z monitorowania stanu środowiska prowadzonego przez administracje krajowe. Szczególnie istotne będą informacje zebrane i zestawione na podstawie czterech dyrektyw wymienionych w pkt 7 powyżej. Mogą one być uzupełnione innymi istotnymi informacjami o stwierdzonej wartości naukowej – na przykład organizacja pozarządowa (NGO) zajmująca się środowiskiem może dostarczyć obszernych informacji w ramach nauki obywatelskiej ⁽⁶⁹⁾.
37. Informacje naukowe i techniczne dotyczące przedmiotu szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu mają bardzo zbliżone znaczenie do informacji o stanie środowiska naturalnego – na przykład wiedza naukowa na temat cyklu życiowego gatunków chronionych, które ucierpiały w wyniku szkody, lub na temat ryzyka dla zdrowia ludzi wynikającego z narażenia na niektóre zanieczyszczenia.
38. Jak zauważono powyżej, wystąpienie szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia ich wystąpieniem często, choć nie zawsze, zbiega się z naruszeniem innych unijnych przepisów dotyczących środowiska. Takie naruszenia mogą wymagać podjęcia lub uzasadniać podjęcie przez organy państw członkowskich odrębnych działań w celu osiągnięcia rezultatów wymaganych na podstawie innych przepisów unijnych (na przykład zapewnienia ochrony obszarów przyrodniczych na podstawie dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej) oraz w celu zastosowania sankcji, które są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Te same okoliczności faktyczne mogą zatem zarówno powodować odpowiedzialność za środowisko, jak i stanowić podstawę do nałożenia sankcji, a w praktyce ocena szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu przeprowadzona na podstawie dyrektywy może odbywać się równoległe z oceną dotyczącą naruszeń przeprowadzaną do innych celów. Na przykład postępowanie, które państwa członkowskie są zobowiązane uznać za przestępstwo na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne („dyrektywa w sprawie przestępstw przeciwko środowisku”) ⁽⁷⁰⁾, obejmują niektóre (choć nie wszystkie) rodzaje postępowania, które często prowadzą do powstania odpowiedzialności za środowisko ⁽⁷¹⁾. W tym kontekście na potrzeby oceny wagi szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu właściwe organy mogą korzystać z tych samych źródeł informacji co organy odpowiedzialne za nakładanie sankcji. Należy jednak podkreślić, że wynikające z dyrektywy wymogi dotyczące odpowiedzialności stosuje się niezależnie od nakładania sankcji. W tym kontekście fakt, że władze mogą podejmować kroki w celu nałożenia sankcji administracyjnych lub karnych *nie jest* powodem, aby właściwe organy uchylały się od obowiązków związanych z zapewnieniem oceny szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu i zapobiegania im, z natychmiastowym opanowaniem szkodliwych czynników lub naprawieniem szkód zgodnie z dyrektywą (i odwrotnie: dążenie do odpowiedzialności za środowisko nie jest powodem do lekceważenia roli sankcji) ⁽⁷²⁾.
39. Pojawia się szereg dalszych kwestii w sytuacjach, w których odpowiedzialność wynikająca z dyrektywy zbiega się z naruszeniem przepisów wynikających z innych odpowiednich unijnych przepisów dotyczących środowiska, w szczególności przepisów, o których mowa w samej dyrektywie. Po pierwsze, jeżeli szkodliwe czynniki nie są kontrolowane zgodnie z dyrektywą lub innymi przepisami, zasada skuteczności będzie wymagać od państw członkowskich i ich organów podjęcia działań w celu zapewnienia przestrzegania odpowiednich przepisów dyrektywy i innego prawodawstwa, które są naruszane. Po drugie, w dyrektywie nie przewidziano jednoznacznie wtórnej odpowiedzialności organów publicznych dotyczącej zastosowania środków zapobiegawczych, środków służących natychmiastowemu opanowaniu szkodliwych czynników i środków zaradczych, ale również nie przewidziano jednoznacznie, że można zrezygnować z tych wszystkich środków, jeżeli podmiot gospodarczy nie zastosuje ich lub jeżeli podmiot

⁽⁶⁹⁾ We wszystkich państwach członkowskich bardzo ważną rolę odgrywają ornitologiczne organizacje pozarządowe, które na przykład gromadzą i zestawiają dane dotyczące występowania ptaków. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że takie informacje mają wartość naukową – zob. sprawa C-3/96, Komisja/Niderlandy, pkt 68–70.

⁽⁷⁰⁾ Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 91.

⁽⁷¹⁾ Zob. art. 3 dyrektywy 2008/99/WE.

⁽⁷²⁾ Na przykład w motywie 11 dyrektywy w sprawie przestępstw przeciwko środowisku stwierdzono, że pozostaje ona bez uszczerbku dla innych systemów odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu istniejących w ramach prawa unijnego lub krajowego.

gospodarczy może uzasadnić, że nie będzie musiał ponosić ich kosztów ⁽⁷³⁾. Rozróżnienie, jakie dyrektywa wprowadza między środkami a ich kosztami, wskazuje, że środki te należy zastosować niezależnie od tego, czy podmiot gospodarczy może lub powinien ponieść ich koszty ⁽⁷⁴⁾. Po trzecie, w orzecznictwie wskazano, w jaki sposób państwo członkowskie może być zobowiązane do podjęcia dalszych kroków, jeżeli nie osiągnięto wymaganego rezultatu pomimo podjęcia przez organy działań przeciwko podmiotowi gospodarczemu. W sprawie C-104/15, Komisja/Rumunia, która dotyczyła dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych ⁽⁷⁵⁾, Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie pozostaje odpowiedzialne za brak kontroli emisji toksycznych pyłów z obiektu unieszkodliwiania odpadów górniczych, pomimo faktu, że nałożyło sankcje na podmiot gospodarczy ⁽⁷⁶⁾ i że podmiot gospodarczy stał się niewypłacalny ⁽⁷⁷⁾.

3. „SZKODA”

40. Definicja „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” obejmuje pojęcie „szkody”, które zdefiniowano odrębnie. Pojęcie „szkody” nie jest niezależne (w tym sensie, że zobowiązania wynikające z dyrektywy nie mają zastosowania na poziomie ogólności w nim zawartym). Jeśli chodzi o stosowanie dyrektywy do konkretnych sytuacji, należy się oprzeć na bardziej precyzyjnych sformułowaniach zawartych w definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”. Bez względu na to zastrzeżenie, definicja „szkody” jest istotna nie tylko dlatego, że jest osadzona w definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”, ale ponieważ obejmuje cztery podstawowe pojęcia, które doprecyzowano w bardziej szczegółowej definicji. W niniejszych wytycznych odniesiono się zatem do „szkody” przed odniesieniem się do innych elementów definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu”.

Ramka 1: Definicja „szkody”

W art. 2 pkt 2 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stwierdzono, że „szkoda” oznacza „mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio”.

41. Cztery podstawowe pojęcia zawarte w definicji „szkody” to:
- *zakres przedmiotowy* tego, czego szkoda dotyczy, tj. zasoby naturalne i użyteczność zasobów naturalnych,
 - *pojęcie negatywnego wpływu*, tj. negatywne zmiany i osłabienie,
 - *zakres* tego negatywnego wpływu, tj. wpływ mierzalny,
 - *sposób ujawnienia* tego negatywnego wpływu, tj. pośrednio lub bezpośrednio.

Zakres przedmiotowy zasobów naturalnych i użyteczności zasobów naturalnych

Ramka 2: Definicje „zasobów naturalnych” i „użyteczności zasobów naturalnych”

W art. 2 pkt 12 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko określono, że „zasoby naturalne” oznaczają „gatunki chronione i siedliska przyrodnicze, wodę i ląd”.

W art. 2 pkt 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko określono, że „użyteczność” i „użyteczność zasobów naturalnych” oznaczają „funkcje spełniane przez zasoby naturalne na rzecz innych zasobów naturalnych bądź obywateli”.

42. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, w definicji „szkody” odniesiono się do dwóch pojęć, które same w sobie są również wyraźnie zdefiniowane w dyrektywie, a mianowicie „zasobów naturalnych” i „użyteczności zasobów naturalnych”. „Zasoby naturalne” oznaczają trzy różne kategorie zasobów: gatunki chronione i siedliska przyrodnicze; wodę; i powierzchnię ziemi. Jednocześnie w definicji „użyteczności zasobów naturalnych” podkreślono wzajemne zależności między tymi różnymi kategoriami poprzez odniesienie do funkcji, jakie pełnią one względem siebie. Poniżej przedstawiono kilka niewyczerpujących przykładów: bagno słone (rodzaj siedliska przyrodniczego) może chronić grunty przybrzeżne; wody powierzchniowe (kategoria wody) mogą służyć gatunkowi chronionemu dzikiego ptactwa; gleba może odfiltrowywać zanieczyszczenia, które inaczej dotarłyby do wód podziemnych (kategoria wody).

⁽⁷³⁾ Zob. art. 8.

⁽⁷⁴⁾ Zob. również art. 8.

⁽⁷⁵⁾ Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15).

⁽⁷⁶⁾ Zob. pkt 96 wyroku.

⁽⁷⁷⁾ Zob. pkt 99 wyroku.

Definicja „użyteczności zasobów naturalnych” odnosi się również do funkcji zasobów naturalnych na rzecz ludności. Jako niewyczerpujący przykład można podać, że niektóre siedliska przyrodnicze, takie jak torfowiska, służą jako istotne magazyny dwutlenku węgla; niektóre wody są źródłem wody pitnej, a w innych żyją ryby odławiane w połowach rekreacyjnych; grunty zaś są niezbędne do produkcji żywności i zamieszkiwania.

Negatywny wpływ

43. Jeśli chodzi o negatywny wpływ, definicja „szkody” odnosi się, po pierwsze, do „negatywnej zmiany” w zasobach naturalnych, a po drugie, do „osłabienia” użyteczności zasobów naturalnych. Definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” jest bardziej precyzyjna, ale warto pamiętać o trzech ogólnych kwestiach:
- zarówno „negatywna zmiana”, jak i „osłabienie” oznaczają negatywny wpływ,
 - negatywny wpływ dotyczy zarówno stanu zasobów naturalnych, jak i korzystnych funkcji spełnianych przez te zasoby zarówno na rzecz innych zasobów naturalnych, jak i ludności. Negatywny wpływ obejmuje zatem nie tylko negatywny wpływ na właściwości zasobu naturalnego, ale również negatywny wpływ na współzależności i dynamiczne stosunki w ramach zasobów naturalnych i użyteczności oraz pomiędzy nimi, tj. funkcje, jakie zasoby naturalne spełniają dla siebie nawzajem oraz na rzecz społeczeństwa,
 - pojęcia zmiany i osłabienia wskazują na różnice między sytuacją „przed” i sytuacją „po” wystąpieniu szkodliwego zdarzenia.

Mierzalny

44. Aby definicja „szkody” miała zastosowanie, negatywne zmiany i osłabienie muszą być „mierzalne”. Mierzalność oznacza, że musi istnieć możliwość kwantyfikacji lub oszacowania szkody oraz możliwość konkretnego porównania sytuacji przed szkodliwym zdarzeniem i po szkodliwym zdarzeniu.

Bezpośrednio lub pośrednio

45. Definicja „szkody” dopuszcza również możliwość, że negatywne zmiany lub osłabienie mogą wystąpić zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. „Bezpośrednio lub pośrednio” dotyczy związku przyczynowego między szkodliwym zdarzeniem z jednej strony, a konkretnym negatywnym wpływem z drugiej strony. Czasami związek przyczynowy będzie bezpośredni, jak w sytuacji, gdy przeprowadzone przez podmiot gospodarczy wylesianie niszczy chronione leśne siedlisko przyrodnicze. Czasami zaś związek ten będzie pośredni, jak w sytuacji, gdy zrzuty substancji biogenych do jednolitej części wód prowadzą do pogorszenia stanu odległego chronionego siedliska wodnego. Jeżeli chodzi o łańcuch przyczynowo-skutkowy, użyteczny jest model źródło – droga – receptor. Szkodliwe czynniki związane z działalnością zawodową (tj. źródło) mogą przedostawać się przez powietrze, wodę lub powierzchnię ziemi (tj. drogę) zanim wpłyną na określony zasób naturalny (tj. receptor). W sprawie C-129/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, Trybunał zauważył, że o ile samo zanieczyszczenie powietrza nie stanowi szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, o tyle zasoby naturalne mogą doznać szkody w wyniku zanieczyszczenia powietrza⁽⁷⁸⁾. Szkodliwe zdarzenie może być oddzielone od wywoływanego przez nie negatywnego wpływu pod względem czasu (np. zasoby naturalne są obiektem opóźnionej reakcji), pod względem przestrzeni (np. negatywny wpływ na zasoby naturalne zachodzi daleko od miejsca, w którym wystąpiło zdarzenie szkodliwe) lub pod względem zasobów naturalnych, których dotyczy (np. działanie polegające na wprowadzenie do gruntu toksycznej substancji powoduje śmierć gatunku chronionego). Fakt, że negatywny wpływ może przyjąć formę pośrednią, jest również związany z funkcjami, jakie zasoby naturalne pełnią względem siebie.

4. PRZEGLĄD „SZKÓD WYRZĄDZONYCH ŚRODOWISKU NATURALNEMU”

46. Definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” obejmuje i doprecyzowuje definicję „szkód”. Po pierwsze, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy i geograficzny, w definicji podzielono i zaszeregowano trzy kategorie „zasobów naturalnych”, które występują w definicji „szkody”, tj. na gatunki chronione i siedliska przyrodnicze; wodę; i powierzchnię ziemi. Ponadto w definicji uwzględniono pewne detale dotyczące dwóch pierwszych kategorii zasobów naturalnych, które pomagają określić geograficzny zakres zobowiązań wynikających z dyrektywy. Po drugie, w ramach każdej z kategorii zasobów naturalnych odnośny negatywny wpływ opisano bardziej szczegółowo poprzez odniesie-

⁽⁷⁸⁾ Zob. pkt 40–46. Zob. również motyw 4 dyrektywy.

nie do pewnych pojęć (które w niniejszych wytycznych określa się „pojęciami odniesienia”). Po trzecie, uwzględniono pojęcie wagi w celu dalszego określenia zakresu negatywnego wpływu, którym należy się zająć. Czwartą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest to, że definicja szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu nie wyklucza możliwości, że danym momencie wystąpią jednocześnie wszystkie trzy podkategorie szkód wyrządzonych w zasobach naturalnych.

Ramka 3: Definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu”

Art. 2 pkt 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko ⁽⁷⁹⁾ stanowi, że „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” oznaczają:

„a) szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I;

Szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmują uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który został wyraźnie upoważniony przez odpowiednie władze zgodnie z przepisami wykonawczymi do art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy 92/43/EWG lub art. 9 dyrektywy 79/409/EWG lub, w przypadku siedlisk i gatunków nieobjętych prawem wspólnotowym, zgodnie z równoważnymi przepisami prawa krajowego w sprawie ochrony przyrody;

b) szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na:

(i) stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy lub potencjał ekologiczny, określony w dyrektywie 2000/60/WE, danych wód, z wyjątkiem negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 wspomnianej dyrektywy; lub

(ii) stan środowiska danych wód morskich, określony w dyrektywie 2008/56/WE, w zakresie, w jakim dane aspekty stanu środowiska morskiego nie są już uwzględnione w ramach dyrektywy 2000/60/WE ⁽⁸⁰⁾;

c) szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów”.

Zakres przedmiotowy i geograficzny poszczególnych zasobów naturalnych

47. Ze względu na stopień podziału zakresu przedmiotowego, wspólne rozumienie „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” wymaga dokładnej analizy poszczególnych kategorii zasobów naturalnych. Obejmuje to zakres geograficzny poszczególnych kategorii zasobów. Uwagi na temat zakresu przedmiotowego i geograficznego przedstawiono w kolejnych sekcjach niniejszych wytycznych.

Pojęcia odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu

48. W przypadku wszystkich trzech kategorii zasobów naturalnych, definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” wykorzystuje pojęcie odniesienia w celu określenia, czy negatywny wpływ jest istotny. W przypadku gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych pojęciem odniesienia jest właściwy stan ochrony tych gatunków i siedlisk. W przypadku wody jest to stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy, bądź potencjał ekologiczny wód określony w ramowej dyrektywie wodnej oraz stan środowiska wód morskich określony w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, które to pojęcia mają różne wymiary. W przypadku powierzchni ziemi są to zagrożenia dla zdrowia ludzi. Celem tych pojęć odniesienia jest dostarczenie parametrów i kryteriów, na podstawie których można zbadać istotność negatywnego wpływu. Pojęcia są źródłem elementów, według których należy mierzyć negatywny wpływ. W sekcjach niniejszych wytycznych poświęconych poszczególnym kategoriom szkód wyrządzonych w zasobach naturalnych przeanalizowano te pojęcia bardziej szczegółowo.

Ocena wagi

49. Pojęcia odniesienia służą do uściślenia rodzajów negatywnego wpływu uwzględnionych w dyrektywie. Definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” zawiera dalsze uściślenia: słowa „znaczący” lub „znaczące” występują w przypadku każdej kategorii zasobów naturalnych, a dyrektywa wymaga stosowania środków zapobiegawczych, natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników lub stosowania środków zaradczych tylko wtedy, gdy negatywny wpływ oceniono jako znaczący w stosunku do wspomnianych pojęć odniesienia.

⁽⁷⁹⁾ Tekst pochodzi z wersji skonsolidowanej i uwzględnia zmianę polegającą na dodaniu wód morskich już po przyjęciu dyrektywy.

⁽⁸⁰⁾ Dodano dyrektywą 2013/30/UE (Dz.U. L 178 z 28.6.2013, s. 66).

50. Wśród unijnych instrumentów prawa ochrony środowiska nie tylko dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko obejmuje wymóg dokonania oceny wagi. Wymóg taki zawarto również na przykład w dyrektywie siedliskowej ⁽⁸¹⁾ i stanowi on główny element dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko ⁽⁸²⁾ („dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko”). Ocena wagi na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko ma jednak charakter *sui generis*.
51. W kontekście dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, wspólne rozumienie oceny wagi może zyskać dzięki uwzględnieniu następujących kwestii:
- okoliczności, w których pojawia się potrzeba oceny wagi,
 - cele oceny wagi,
 - odpowiedzialność prawna, jeśli chodzi o przeprowadzanie oceny,
 - kontekst lub konteksty, w których ma być przeprowadzona ocena,
 - przedmiot oceny,
 - przeprowadzenie oceny,
 - określenie wagi.

Okoliczności

52. Jak wskazano w sekcji 2 niniejszych wytycznych, szkodliwe zdarzenia, szkodliwe czynniki, odnośna działalność zawodowa, zachowanie podmiotu gospodarczego i charakter związku przyczynowego mogą być bardzo zróżnicowane. Musi istnieć możliwość dostosowania oceny wagi do wszystkich tych zmiennych. Na przykład, z jednorazowym wypadkiem będzie się wiązał inny zestaw wyzwań niż ze stałą działalnością, taką jak ta, o której mowa w sprawie C-529/15, Folk.

Cele

53. Ocena wagi negatywnego wpływu nie jest celem samym w sobie. Służy ona określeniu, czy negatywny wpływ wymaga:
- zastosowania środków zapobiegawczych,
 - natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników, lub
 - zastosowania środków zaradczych.
54. Te trzy cele można rozróżnić i, w zależności od okoliczności, niektóre z nich mogą być istotne, a inne nie. Na przykład w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody jedynym celem oceny będzie zapobieżenie wystąpieniu szkodliwego zdarzenia. W sytuacjach, w których szkodliwe zdarzenie już wystąpiło, natychmiastowe opanowanie szkodliwych czynników może, ale nie musi być konieczne. Na przykład takie natychmiastowe opanowanie może nie być już możliwe, jeżeli szkodliwe czynniki już wywołały negatywny wpływ i przestały oddziaływać. Wszystkie trzy cele mogą oczywiście stać się po kolei istotne, np. w sytuacji, gdy bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody staje się faktycznym szkodliwym zdarzeniem, które wymaga natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników, jak również zastosowania dalszych środków zaradczych. Ocena wagi będzie zatem musiała być dostosowana do celów, które są istotne w konkretnych okolicznościach.
55. Cele dotyczące zapobiegania i natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników odnoszą się do potencjalnych lub faktycznych szkodliwych czynników. Cele te odzwierciedlają zawarte w Traktacie zasady działania zapobiegawczego i naprawiania szkód w pierwszym rzędzie u źródła. Jak stwierdzono powyżej, moment podjęcia tych działań ma kluczowe znaczenie.

⁽⁸¹⁾ Art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

⁽⁸²⁾ Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1.

56. Cel dotyczący określenia potrzeby zastosowania środków zaradczych jest ściśle związany ze szczególnymi wymaganiami dyrektywy dotyczącymi środków zaradczych, które opisano szczegółowo w załączniku II. W przypadku szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych oraz szkód wyrządzonych w wodach środki zaradcze mają na celu odtworzenie warunków początkowych środowiska (zob. ramka 4 poniżej) za pomocą podstawowych, uzupełniających i kompensacyjnych środków zaradczych, przy czym zdefiniowano wszystkie te pojęcia. Jak można zauważyć, wymogi te koncentrują się na środowisku, które doznało negatywnego wpływu, a nie na szkodliwych czynnikach – chociaż nie można wykluczyć dalszego opanowania szkodliwych czynników, jak wskazano w sprawie Folk⁽⁸³⁾. W przypadku szkód dotyczących powierzchni ziemi środki zaradcze mają na celu dalsze opanowanie szkodliwych czynników, jeżeli czynniki te nadal stwarzają znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, nawet po spełnieniu drugiego z wyżej wymienionych celów.

Ramka 4: Definicja „warunków początkowych”

Art. 2 ust. 14 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko naturalne stanowi, że „warunki początkowe” „oznaczają, w okresie występowania szkody wyrządzonej zasobom naturalnym i ich użyteczności, takie warunki, oszacowane na podstawie wszelkich dostępnych informacji, które by zaistniały, gdyby szkody nie wystąpiły”.

Obowiązki zainteresowanych stron

57. Jak wskazano w pkt 29, właściwe organy są odpowiedzialne za ocenę wagi. Motyw 24 dyrektywy stanowi: „Właściwe władze powinny odpowiadać za szczególne zadania wymagające pewnej dozy dowolności, a mianowicie zadania związane z oceną powagi szkód i wyborem środków zaradczych, które należy podjąć”.
58. Należy jednak pamiętać, że podmioty gospodarcze są zobowiązane do bezzwłocznego zapobiegania szkodliwym zdarzeniom oraz do natychmiastowego opanowywania szkodliwych czynników. Obowiązki te oznaczają, że podmioty gospodarcze muszą niezależnie rozpoznawać szkodliwe czynniki związane ze swoją działalnością zawodową i aktywnie na nie reagować. Ponadto, z odpowiednich przepisów dyrektywy wynika, że ocena wagi powinna odbywać się w kontekście dynamicznej relacji między podmiotem gospodarczym a właściwymi organami, przy czym od tego pierwszego wymaga się aktywnego dostarczania informacji i przestrzegania wskazówek właściwych organów⁽⁸⁴⁾. Mogą one polegać na żądaniu od podmiotu gospodarczego, aby dokonał własnej oceny i przedstawił wszelkie niezbędne informacje i dane⁽⁸⁵⁾. Ta dynamiczna relacja jest szczególnie istotna w przypadku, gdy negatywny wpływ już wystąpił i należy zastosować środki zaradcze.
59. Ocena wagi może mieć miejsce w sytuacjach, w których uczestniczą inne zainteresowane strony niż właściwy organ i podmiot gospodarczy. W przypadku ważnego żądania podjęcia działań właściwy organ musi w szczególności wypełnić szereg obowiązków prawnych⁽⁸⁶⁾.
60. W przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu dotyczą lub mogą dotyczyć kilku państw członkowskich, zainteresowane państwa członkowskie mają obowiązek współpracy, która jest istotna dla oceny wagi⁽⁸⁷⁾.

Kontekst

61. Elementy, które należy poddać ocenie, określa się na podstawie kategorii odnośnych zasobów naturalnych oraz odpowiadających im pojęć odniesienia. Na przykład szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych będą wymagały uwzględnienia zupełnie innych elementów niż szkody dotyczące powierzchni ziemi. Te konkretne elementy omówiono bardziej szczegółowo w kolejnych sekcjach niniejszych wytycznych.

⁽⁸³⁾ W sprawie Folk badano, czy eksploatacja elektrowni wodnej może powodować powstanie odpowiedzialności wynikającej z dyrektywy.

⁽⁸⁴⁾ Art. 5 i 6 dyrektywy.

⁽⁸⁵⁾ Art. 11 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy.

⁽⁸⁶⁾ Zob. w szczególności przepisy art. 12 ust. 3 i 4 dyrektywy.

⁽⁸⁷⁾ Art. 15 dyrektywy.

Przedmiot oceny

62. Przedmiot oceny będzie musiał być zróżnicowany w zależności od odpowiednich okoliczności, celów i kontekstu.
63. Z definicji „szkody” wynika, że negatywny wpływ obejmuje zmiany i osłabienie, które muszą być mierzalne, a z definicji „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” wynika, że te zmiany i osłabienie muszą odnosić się do pojęcia odniesienia.
64. Mierzenie polega na porównaniu stanu zasobów naturalnych i ich użyteczności *przed* wystąpieniem szkodliwego zdarzenia ze stanem *po* wystąpieniu zdarzenia (w przypadku bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody, jeśli chodzi o stan *po* wystąpieniu zdarzenia porównanie to będzie miało oczywiście charakter hipotetyczny, ponieważ bezpośrednie zagrożenie nie urzeczywistniło się jeszcze w postaci szkody). Porównanie to obejmuje *dwie* odrębne formy kwantyfikacji lub szacowania, z których jedna skupia się na sytuacji *przed*, a druga na sytuacji *po* wystąpieniu zdarzenia szkodliwego ⁽⁸⁸⁾. Należy podkreślić, że chociaż ocena ma znaczenie zarówno dla działań zapobiegawczych, jak i zaradczych, należy do niej różnie podchodzić w zależności od tego, czy czas podjęcia działania ma kluczowe znaczenie. W przypadkach, w których czas podjęcia działania ma kluczowe znaczenie, ocenę należy przeprowadzić na podstawie szybkiego osądu w oparciu o istniejące informacje, które są natychmiast dostępne i często mają charakter ogólny. Argumenty za stosowaniem takiego zróżnicowanego podejścia można znaleźć w sprawie C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i in. ⁽⁸⁹⁾.
65. Jeżeli chodzi o mierzenie sytuacji pierwotnej, istotne jest pojęcie warunków początkowych (zob. ramka 4 powyżej). Chociaż warunki początkowe mogą być stałe, zazwyczaj zmieniają się z upływem czasu. Na przykład warunki te mogą być przedmiotem regularnych lub przewidywalnych wahań (jak w przypadku równiny zalewowej lub jeziora okresowego, takiego jak np. jeziora zimowe (irlandzkie jeziora zimowe – *turloughs* ⁽⁹⁰⁾), albo obszar siedliska lub populacja danego gatunku mogły już wcześniej rosnąć lub maleć.
66. Jeśli chodzi o zmianę lub osłabienie, mierzenie opiera się na różnicy między stanem zasobów naturalnych lub użyteczności *po* wystąpieniu zdarzenia szkodliwego a warunkami początkowymi. Sytuacja *po* wystąpieniu szkody musi być zatem również znana.
67. Różnica między warunkami początkowymi a sytuacją *po* wystąpieniu szkodliwego zdarzenia może być niestabilna, np. szkodliwe czynniki mogą nadal wywoływać negatywny wpływ, a skala tego negatywnego wpływu może rosnąć. Z opisu celu natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników można wywnioskować, że ocena wagi będzie również musiała dotyczyć szkodliwych czynników wywołujących negatywny wpływ.

Przeprowadzenie oceny

68. W zależności od tego, które cele są istotne w zaistniałych okolicznościach, ocena wagi zmian w zasobach naturalnych może obejmować różne etapy i uwzględniać różne rodzaje informacji ⁽⁹¹⁾.
69. W przypadku gdy bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody wymaga zastosowania środków zapobiegawczych, podmiot gospodarczy – oraz, w razie potrzeby, właściwy organ – będą musiały rozpoznać potencjalne szkodliwe czynniki związane z działalnością zawodową oraz niezwłocznie dopilnować, aby nie wywierały one znaczącego negatywnego wpływu na odpowiednie zasoby naturalne ani nie osłabiały użyteczności zasobów naturalnych.

⁽⁸⁸⁾ Dokładniej ujmując, do celów uzupełniających i kompensacyjnych środków zaradczych; warunki, które istniałyby, gdyby nie wystąpiły szkody wyrządzone środowisku naturalnemu – z uwzględnieniem dalszych zmian stanu zasobów, które doznały szkody, na lepsze lub gorsze, oszacowanych na podstawie najlepszych dostępnych informacji o tendencjach obecnych w momencie wystąpienia szkody.

⁽⁸⁹⁾ Zob. pkt 52–54.

⁽⁹⁰⁾ *Turloughs* są to znikające jeziora występujące w Irlandii na obszarach wapiennych. Zazwyczaj wypełniają się jesienią, a następnie wysychają w miesiącach letnich. Jest to typ siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym określony w dyrektywie siedliskowej.

⁽⁹¹⁾ Ocenę wagi szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody należy odróżnić od nieobowiązkowej oceny ryzyka działalności, której wykonanie można zalecić podmiotowi gospodarczemu jako środek ostrożności służący zminimalizowaniu ryzyka wystąpienia zdarzenia szkodliwego, za które mógłby ponosić odpowiedzialność.

70. Również jeżeli szkodliwe czynniki wymagają natychmiastowego opanowania, podmiot gospodarczy – oraz, w razie potrzeby, właściwe organy – będą musiały rozpoznać szkodliwe czynniki związane z działalnością zawodową i zapewnić przeprowadzenie szybkich interwencji w celu opanowania tych czynników, tak aby przerwać łańcuch przyczynowy prowadzący do negatywnego wpływu na dane zasoby naturalne lub osłabienia użyteczności zasobów naturalnych.
71. W przypadku celów dotyczących środków zapobiegawczych i natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników konieczność szybkiego przeprowadzenia oceny oznacza, że należy polegać na łatwo dostępnych informacjach i wyciągać wnioski na ich podstawie. Ogólne informacje na temat charakteru szkodliwych czynników i narażenia zasobów naturalnych na ich negatywny wpływ będą często miały kluczowe znaczenie, ponieważ może nie być czasu na czekanie na pojawienie się informacji szczegółowych dotyczących danego miejsca. W takich okolicznościach konieczne jest zastosowanie zasady ostrożności ⁽⁹²⁾.
72. Jeżeli konieczne są środki zaradcze, właściwa jest bardziej dogłębna ocena, która nie powinna wymagać aż tak szybkiego działania. Należy ją jednak przeprowadzić w odpowiednim momencie, ponieważ czas ma znaczenie również w przypadku środków zaradczych opisanych w załączniku II ⁽⁹³⁾.
73. W szczególności gdy sprawa dotyczy środków zaradczych, nie można wykluczyć, że – jak wskazano w pkt 20 – między wystąpieniem szkodliwego zdarzenia a pierwszą możliwością przeprowadzenia oceny jego wagi upłynie pewien czas. Z zastrzeżeniem przepisów dyrektywy dotyczących zakresu czasowego (jak wspomniano w pkt 24 powyżej), opóźnienie nie jest jednak powodem do wstrzymania się od przeprowadzenia oceny, w szczególności w przypadku, gdy szkodliwe zdarzenie wywarło trwałe negatywny wpływ.
74. Okoliczności powodujące ewentualną odpowiedzialność wynikającą z dyrektywy mogą również wymagać oceny w celu usunięcia uchybienia regulacyjnego dotyczącego innego instrumentu środowiskowego, takiego jak dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub dyrektywa siedliskowa ⁽⁹⁴⁾. Oceny wagi na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie należy jednak mylić z formami oceny wymaganymi w celu usunięcia uchybienia regulacyjnego, ani nie powinna ona od nich zależeć. Każda wspólna procedura (taka jak ocena oddziaływania na środowisko *ex post*) mająca na celu skorygowanie zarówno uchybienia regulacyjnego (takiego jak nieprzeprowadzenie wcześniej wymaganej oceny oddziaływania na środowisko), jak i oceny wagi zmian w zasobach naturalnych na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, musi być zgodna z wymogami tej ostatniej.

Określenie wagi

75. Wagę należy określić w świetle celów, które wymagają realizacji. Uwzględniając definicję „warunków początkowych”, szkoda musi zostać określona w odniesieniu do konkretnego fizycznego obszaru powierzchni ziemi bądź wód lub (w przypadku gatunków chronionych) konkretnych populacji, na które szkoda wywarła negatywny wpływ lub które są zagrożone negatywnym wpływem, z uwzględnieniem wszelkich uprzednio istniejących nieodłącznych cech lub czynników dynamicznych, które mogły wpływać na przedmiotowe zasoby naturalne niezależnie od szkodliwego zdarzenia.
76. Jeżeli chodzi o przymiotnik „znaczący”, w sprawie C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, Trybunał stwierdził: „Z użycia przymiotnika »znaczący« w art. 2 pkt 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy 2004/35 wynika, że jedynie szkody o określonej wadze, kwalifikowane jako »poważne szkody« w załączniku I do tej dyrektywy, mogą być uznane za szkody wyrządzone chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, co oznacza w każdym konkretnym przypadku konieczność dokonania oceny znaczenia skutków danej szkody” ⁽⁹⁵⁾. Sprawa ta wskazuje, że to, co jest „znaczące”, jest ostatecznie kwestią prawa Unii. W odniesieniu do „szkod wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” załącznik I do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stanowi, że „[p]oważne negatywne zmiany w stosunku warunków początkowych powinny być określane za pomocą mierzalnych danych”. Fragment wyroku w sprawie C-297/19 zacytowany powyżej wskazuje zatem również, że w przypadku tej kategorii szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu określenie wagi jest kwestią przeprowadzenia obiektywnej, technicznej oceny na podstawie mierzalnych danych. Można stąd wywnioskować, że zgodnie z przedmiotową dyrektywą to samo dotyczy pozostałych kategorii szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu.

⁽⁹²⁾ W niektórych sytuacjach bardzo trudno jest ocenić wagę szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, a w szczególności bezpośredniego zagrożenia ich wystąpieniem. Może to wynikać z różnych przyczyn – na przykład w sytuacjach wyjątkowych może brakować informacji. W takich przypadkach zasada ostrożności może odegrać kluczową rolę i stanowić argument za przeprowadzeniem interwencji na podstawie uzasadnionego przekonania. Umożliwia to przeprowadzenie niezbędnych działań zapobiegawczych i wszczęcie odpowiedniej procedury administracyjnej.

⁽⁹³⁾ Im dłużej trwa wprowadzanie podstawowych środków zaradczych, tym większa będzie potrzeba zastosowania kompensacyjnych środków zaradczych.

⁽⁹⁴⁾ Zob. sprawa C-411/17, pkt 175 i 176.

⁽⁹⁵⁾ Pkt 34.

77. Z powyższego można wywnioskować także, że w celu oceny i określenia wagi nie można wykluczyć stosowania dyrektywy na podstawie arbitralnych, subiektywnych opinii na temat tego, co ma wagę, lub na podstawie względów społeczno-gospodarczych, które mają zewnętrzny charakter w stosunku do dyrektywy. W stosownych przypadkach można wykorzystać jednak szereg wyjątków, zwolnień⁽⁹⁶⁾ i mechanizmów obrony⁽⁹⁷⁾ przewidzianych w dyrektywie na potrzeby uwzględnienia względów społeczno-gospodarczych lub ocen proporcjonalności wynikających z dyrektywy⁽⁹⁸⁾.
78. Waga wpływu niekoniecznie zależy od jego występowania na dużą skalę. W sprawie C-392/96, Komisja/Irlandia, Trybunał zauważył w odniesieniu do dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, że „nawet przedsięwzięcie na małą skalę może oddziaływać znacząco na środowisko naturalne, jeżeli jest ono zlokalizowane w miejscu, w którym czynniki środowiskowe określone w art. 3 dyrektywy, takie jak fauna i flora, gleba, woda, klimat lub dziedzictwo kulturowe są podatne na najmniejszą zmianę”. Podobne rozumowanie można uznać za mające zastosowanie w kontekście dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.
79. Jeżeli chodzi o cel polegający na zapewnieniu środków zapobiegawczych, waga będzie wiązać się z unikaniem szkodliwych czynników wywierających negatywny wpływ na określone obszary lub populacje. Dotyczy to również celu polegającego na zapewnieniu natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników. Negatywnym wpływem będzie wpływ, o którym mowa w pkt 82 i 83 poniżej. Określając wagę, należy wykazać, czy szkodliwe czynniki mogą potencjalnie spowodować część lub całość wspomnianego negatywnego wpływu.
80. Dyrektywa podlega wykładni zgodnie z metodami wykładni stosowanymi przez Trybunał i w świetle odpowiednich zasad prawnych, takich jak zasada ostrożności⁽⁹⁹⁾ (zob. również pkt 8 powyżej). Zgodnie z zasadą ostrożności pewność naukowa, że powstanie mierzalny negatywny wpływ, nie jest wymagana. Wystarczy uzasadnione przekonanie. Ponadto, jeżeli podmiot gospodarczy lub właściwy organ podejmie decyzję, że środki zapobiegawcze lub natychmiastowe opanowanie szkodliwych czynników *nie* zostaną wprowadzone ani nie będą wymagane, podstawą jego decyzji powinien być fakt, że z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku mierzalnego negatywnego wpływu na zasób naturalny⁽¹⁰⁰⁾.
81. W przypadku określenia wagi do celów środków zapobiegawczych i natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników pojawia się pytanie, jakie środki zapobiegawcze i jaki sposób opanowania szkodliwych czynników będą konieczne i odpowiednie. Środki i sposób opanowania powinny być ukierunkowane na zatrzymanie lub przerwanie jakiegokolwiek łańcucha związków przyczynowych wynikających ze szkodliwych czynników, które mogłyby doprowadzić – lub już doprowadziły – do negatywnego wpływu na zasób naturalny z rodzaju wymienionego w pkt 82 i 83 poniżej. Ze sprawy Folk wynika, że istniejące zezwolenie w odniesieniu do szkodliwych czynników niekoniecznie zwolni podmiot gospodarczy z obowiązku interwencji. W zakresie, w jakim w dyrektywie dopuszczono możliwość powołania się na istniejące zezwolenie, muszą zostać spełnione odpowiednie warunki. Ponadto sam w sobie brak spełnienia odpowiedniego wymogu uzyskania zezwolenia lub innych stosownych wymogów regulacyjnych prawdopodobnie będzie istotną przesłanką o konieczności zastosowania środków zapobiegawczych i środków służących opanowaniu szkodliwych czynników zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Wynika to z faktu, że niespełnienie wymogów prawdopodobnie wykaże, że odnośne szkodliwe czynniki nie zostały objęte kontrolą w takim stopniu, jaki zapewniłoby spełnienie wymogów regulacyjnych i w związku z tym mają większy potencjał wywarcia negatywnego wpływu, który jest objęty zakresem dyrektywy.
82. Jeżeli chodzi o cel polegający na zidentyfikowaniu konieczności wprowadzenia środków zaradczych, przepisy załącznika II dotyczące szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych oraz szkód wyrządzonych w wodach wskazują sposób, w jaki należy określić wagę i dokonać ustaleń dotyczących osłabienia użyteczności w przypadku tych zasobów naturalnych. W kontekście stosownych pojęć odniesienia oraz pojęcia osłabienia użyteczności należy uwzględnić wszystkie poniższe czynniki: mierzalną trwałą utratę obszaru, części obszaru, populacji lub części populacji⁽¹⁰¹⁾; mierzalne pogorszenie stanu danego obszaru, części obszaru bądź warunków życia popula-

⁽⁹⁶⁾ Zob. w szczególności art. 4 dyrektywy.

⁽⁹⁷⁾ Zob. art. 8 ust. 3 i 4 dyrektywy.

⁽⁹⁸⁾ Zob. w szczególności art. 8 ust. 2 dyrektywy lub załącznik II pkt 1.3.3 lit. b) do niej.

⁽⁹⁹⁾ Zob. art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽¹⁰⁰⁾ Jest to zgodne z uzasadnieniem Trybunału w sprawie C-127/02, Waddenzee. W sprawie tej Trybunał ustanowił surowe kryterium oceny planów lub przedsięwzięć do celów art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Trybunał uznał, że organ może zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia wyłącznie wówczas, gdy uzyska pewność, że nie będą one miały negatywnego wpływu na ten teren, dodając, że „[m]a to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków”. Presja czasu związana z wprowadzeniem środków zapobiegawczych i natychmiastowym opanowaniem szkodliwych czynników zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko jest istotną okolicznością różnicującą i oznacza, że podmiot gospodarczy lub właściwy organ może dysponować niedostatecznymi informacjami. Zasada ostrożności oznacza jednak, że wszelkie wątpliwości powinny prowadzić do zastosowania środków zapobiegawczych i natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników, a nie skutkować brakiem działania.

⁽¹⁰¹⁾ Odpowiadałoby to pojęciu uzupełniających środków zaradczych.

cji lub części populacji, które jednak są możliwe do odtworzenia ⁽¹⁰²⁾; mierzalną utratę użyteczności zapewnianej przez obszary lub populacje, które zostały poddane negatywnemu wpływowi ⁽¹⁰³⁾; oraz mierzalny odstęp czasu, który pojawiłby się, zanim warunki początkowe zostałyby odtworzone, jeżeli ich odtworzenie jest możliwe ⁽¹⁰⁴⁾. Negatywny wpływ na zasoby będzie znaczący, jeżeli nastąpi mierzalna utrata lub mierzalne pogorszenie w przypadku obszaru lub populacji. Jeżeli chodzi o powiązaną użyteczność, musi wystąpić mierzalna utrata użyteczności zapewnianej przez te zasoby naturalne.

83. Jeżeli chodzi o szkody dotyczące powierzchni ziemi, przepisy załącznika II wskazują, że należy uwzględnić co najmniej następujące elementy: występowanie, typ i stężenie odnośnych zanieczyszczeń, ryzyko przez nie stwarzane i możliwość rozprzestrzeniania się; charakterystykę i użyteczność gleby; obecne przeznaczenie i przyszłe zatwierdzone przeznaczenie zanieczyszczonego gruntu. Ryzyko dla zdrowia ludzi będzie znaczące, jeżeli w określonym środowisku lokalnym dojdzie do mierzalnej zmiany poziomu bezpośredniego lub pośredniego szkodliwego narażenia ludzi na zanieczyszczenia, które przyczynowo można powiązać z działalnością zawodową, o której mowa w załączniku III. Pośrednie narażenie może powstać w przypadku gdy zanieczyszczony grunt zapewnia użyteczność w stosunku do innych zasobów naturalnych, na przykład jeżeli filtruje zanieczyszczenia, które mogą dostać się do wody, lub jeśli dojdzie do rozprzestrzenienia się zanieczyszczeń za pośrednictwem gleby, powietrza lub wody.

Kombinacje różnych kategorii szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu

84. Fakt, że definicja „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu” zawiera trzy odmienne podkategorie szkód wyrządzonych w zasobach naturalnych, nie oznacza, że negatywny wpływ musi obejmować wszystkie kategorie, aby powstała odpowiedzialność. Odpowiedzialność może powstać w przypadku, gdy występuje wyłącznie jedna kategoria szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Tym samym, jeżeli szkody wyrządzone środowisku naturalnemu należą do więcej niż jednej kategorii, należy uwzględnić wszystkie przedmiotowe kategorie. Dyrektywa nie daje możliwości ograniczenia jej stosowania do niektórych z nich.

5. „SZKODY WYRZĄDZONE GATUNKOM CHRONIONYM I W SIEDLISKACH PRZYRODNICZYCH”

85. Definicja terminu „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” jest ściśle związana z przepisami dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Dyrektywy te są łącznie określane w niniejszych wytycznych jako „dyrektywy dotyczące ochrony przyrody”. W szczególności w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko i w dyrektywach dotyczących ochrony przyrody występuje kilka wspólnych pojęć. Jak wskazano w motywie 5 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, w przypadku gdy dane pojęcie pochodzi z innego odpowiedniego prawodawstwa Unii, należy używać tej samej definicji po to, aby posługiwać się wspólnymi kryteriami i propagować jednolite ich stosowanie. Jednocześnie należy uwzględnić szereg różnic między zakresami dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, z jednej strony, a zakresem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, z drugiej strony.
86. W niniejszych wytycznych zwraca się uwagę w szczególności na następujące aspekty:
- zakres przedmiotowy i geograficzny danych gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych,
 - pojęcie odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu, tj. właściwy stan ochrony,
 - ocenę wagi,
 - wyłączenia.

Zakres przedmiotowy i geograficzny gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych

Ramka 5: Definicja terminu „chronione gatunki i siedliska przyrodnicze”

Art. 2 pkt 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stanowi, że „chronione gatunki i siedliska przyrodnicze” oznaczają:

„a) gatunki wymienione w art. 4 ust. 2 dyrektywy 79/409/EWG lub w załączniku I do niej, bądź w załącznikach II i IV do dyrektywy 92/43/EWG;

⁽¹⁰²⁾ Odpowiadałoby to pojęciu podstawowych środków zaradczych.

⁽¹⁰³⁾ Użyteczność przedstawiona w definicjach podstawowych, uzupełniających i kompensacyjnych środków zaradczych.

⁽¹⁰⁴⁾ Odpowiadałoby to pojęciu kompensacyjnych środków zaradczych.

- b) siedliska gatunków wymienionych w art. 4 ust. 2 dyrektywy 79/409/EWG lub w załączniku I do niej, bądź w załączniku II do dyrektywy 92/43/EWG, oraz siedliska przyrodnicze wymienione w załączniku I do dyrektywy 92/43/EWG oraz stanowisk rozrodczych lub legowisk gatunków wymienionych w załączniku IV do dyrektywy 92/43/EWG; oraz
- c) w przypadku gdy państwo członkowskie tak zdecyduje, siedlisko lub gatunki niewymienione we wspomnianych załącznikach, które Państwo Członkowskie wyznacza do celów równoważnych tym ustanowionym we wspomnianych dwóch dyrektywach”.

87. „Gatunki chronione” obejmują po pierwsze określone gatunki chronione na podstawie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, a po drugie wszystkie dodatkowe gatunki, które państwo członkowskie postanowi uwzględnić do celów odpowiedzialności. Co do drugiej kategorii gatunków państwom członkowskim przysługuje swoboda uznania na podstawie możliwości przewidzianej w art. 2 pkt 3 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Ponad połowa państw członkowskich skorzystała z tej możliwości ⁽¹⁰⁵⁾. Jeżeli chodzi o pierwszą kategorię gatunków, *nie* występuje idealna zbieżność między gatunkami objętymi zakresem dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, z jednej strony, a dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko, z drugiej strony.
88. Jeżeli chodzi o gatunki ptactwa, gatunkami objętymi zakresem definicji podanej w ramce 5 powyżej są gatunki, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej lub które są wymienione w załączniku I do tej dyrektywy. Art. 4 ust. 2 dyrektywy ptasiej odnosi się do regularnie występujących gatunków wędrownych, a w załączniku I do tej dyrektywy wymieniono niektóre inne gatunki ptactwa. Wspólnie stanowią one *podzbiór* europejskiej awifauny ⁽¹⁰⁶⁾. Definicja „gatunków chronionych” *nie* ma zastosowania do gatunków ptactwa, których nie wymieniono w załączniku I do dyrektywy ptasiej i które nie są regularnie występującymi gatunkami wędrownymi, chyba że zostały dodane przez państwo członkowskie.
89. Jeżeli chodzi o gatunki inne niż gatunki ptactwa, zakres definicji obejmuje gatunki zwierząt i roślin wymienione w załączniku II i IV do dyrektywy siedliskowej. Definicja *nie* obejmuje bezpośrednio niektórych gatunków wymienionych *jedynie* w załączniku V do dyrektywy siedliskowej ⁽¹⁰⁷⁾, chyba że państwa członkowskie specjalnie je dodadzą lub stanowią one gatunki typowe dla siedliska przyrodniczego wymienionego w załączniku I do dyrektywy siedliskowej ⁽¹⁰⁸⁾. Należy zauważyć jednak, że w załączniku V uwzględniono gatunki ryb, które mogą należeć do kategorii „szkod wyrządzonych w wodach” (zob. sekcja 6 poniżej).
90. Siedliska wymienione w załączniku I do dyrektywy siedliskowej będą występować w szczególności na obszarach Natura 2000 określonych dla tych siedlisk. Zastosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie ogranicza się jednak do siedlisk, o których mowa w załączniku I, znajdujących się na obszarach Natura 2000. Na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie przekazują „mapy rozmieszczenia” siedlisk, o których mowa w załączniku I, obejmujące ich całe terytorium ⁽¹⁰⁹⁾. Nie należy ich jednak traktować jako jedynych informacji o występowaniu siedlisk, o których mowa w załączniku I. Należy zauważyć, że siedliska przyrodnicze składają się z różnych elementów, w tym gatunków typowych, które opisano w podręczniku dotyczącym siedlisk ⁽¹¹⁰⁾.
91. Siedliska regularnie występujących gatunków ptactwa wędrownego i gatunków ptactwa wymienionych w załączniku I do dyrektywy ptasiej będą obejmować w szczególności gatunki żyjące na obszarach specjalnej ochrony (OSO), sklasyfikowane na podstawie art. 4 dyrektywy ptasiej. Chociaż obszary specjalnej ochrony prawdopodobnie będą obejmować najistotniejsze siedliska, brzmienie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie ogranicza jed-

⁽¹⁰⁵⁾ Belgia, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Szwecja.

⁽¹⁰⁶⁾ Wykaz gatunków ptactwa objętych zakresem art. 1 dyrektywy ptasiej, tj. gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat, jest dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm; Zob. również „lista kontrolna gatunków ptactwa” (ostatnia aktualizacja: 5.7.2018) dostępna pod adresem http://cdr.eionet.europa.eu/help/birds_art12.

⁽¹⁰⁷⁾ Zob. załącznik II do wytycznych dotyczących ochrony gatunków na podstawie dyrektywy siedliskowej dostępnych pod adresem: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf.

⁽¹⁰⁸⁾ Aby zapoznać się z informacjami na temat typowych gatunków zob. strona 74 dokumentu „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018” [„Sprawozdawczość na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej – Uwagi i wskazówki wyjaśniające na okres 2013–2018”] o nazwie „Reporting guidelines Article 17 (pdf) Addendum (ostatnia aktualizacja: 5.7.2018)” na stronie internetowej http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹⁰⁹⁾ Zob. strona 164 dokumentu „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018” [„Sprawozdawczość na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej – Uwagi i wskazówki wyjaśniające na okres 2013–2018”] o nazwie „Reporting guidelines Article 17 (pdf) Addendum (ostatnia aktualizacja: 5.7.2018)” na stronie internetowej http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

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

nak stosowania terminu szkód wyrządzonych w siedliskach do siedlisk gatunków ptactwa w obrębie obszarów specjalnej ochrony. Państwa członkowskie przekazują Komisji mapy rozmieszczenia terenów rozrodu (10 km x 10 km) wszystkich gatunków lęgowych wymienionych w załączniku I (w tym osiadłych) i innych wędrownych gatunków lęgowych, z powodu których stosowana jest klasyfikacja obszaru specjalnej ochrony ⁽¹¹¹⁾.

92. Siedliska gatunków wymienionych w załączniku II do dyrektywy siedliskowej będą występować w szczególności na obszarach Natura 2000 określonych dla tych gatunków. Zastosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie ogranicza się jednak do siedlisk przyrodniczych znajdujących się na obszarach Natura 2000. Na mocy art. 17 dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie przekazują Komisji „mapy rozmieszczenia” gatunków, o których mowa w załączniku II, obejmujące ich całe terytorium ⁽¹¹²⁾.
93. Jeżeli chodzi o tereny rozrodu i odpoczynku gatunków wymienionych w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej, Komisja opracowała wytyczne, które mogą być pomocne przy określaniu tych terenów ⁽¹¹³⁾. Państwa członkowskie nie są jednak zobowiązane na mocy dyrektyw dotyczących ochrony przyrody do zgłaszania Komisji ich lokalizacji (wyłącznie w odniesieniu do gatunków wymienionych w załączniku IV).
94. Tak jak w przypadku gatunków państwa członkowskie mogą uwzględnić siedliska przyrodnicze wyznaczone do równoważnych celów na poziomie krajowym, które są dodatkowe w stosunku do tych związanych z dyrektywami dotyczącymi ochrony przyrody ⁽¹¹⁴⁾.
95. Jeżeli chodzi o zakres geograficzny, niektóre gatunki chronione, na przykład walenie, i niektóre siedliska przyrodnicze, na przykład rafy, występują na obszarze morskim. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko ma do nich zastosowanie w odniesieniu do: wód wewnętrznych i mórz terytorialnych; wyłącznych stref ekonomicznych lub innych obszarów, na których państwa członkowskie wykonują równoważne suwerenne prawa; oraz w przypadku gatunków i siedlisk występujących na dnie morskim lub od niego zależnych, na przykład żółwi morskich, szelfu kontynentalnego ⁽¹¹⁵⁾.

Pojęcie odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu

96. Pojęcie odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu na gatunki chronione i siedliska przyrodnicze „właściwy stan ochrony” zostało wyraźnie zdefiniowane zarówno w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko, jak i w dyrektywie siedliskowej ⁽¹¹⁶⁾ i definicje te są podobne.

Ramka 6: Definicja terminu „właściwy stan ochrony” określona w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko

Art. 2 pkt 4 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko stanowi, że „stan ochrony” oznacza:

„a) w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych, sumę czynników wpływających na siedlisko przyrodnicze i jego typowe gatunki, mogących mieć negatywny wpływ na jego naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje w długofalowej perspektywie, jak również długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w ramach, w odpowiednim przypadku, europejskiego terytorium państw członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, lub terytorium państwa członkowskiego bądź naturalnego zasięgu tego siedliska.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »korzystny«, gdy:

- jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,
- szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz
- stan ochrony jego typowych gatunków jest właściwy, w rozumieniu przepisów lit. b);

⁽¹¹¹⁾ Mapy skonsolidowane dla UE są dostępne do pobrania w ramach usługi danych EEA

<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/article-12-database-birds-directive-2009-147-ec-1>

⁽¹¹²⁾ Zob. strona 121 dokumentu „Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018” [„Sprawozdawczość na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej – Uwagi i wskazówki wyjaśniające na okres 2013–2018”] Reporting guidelines Article 17 (pdf)(ostatnia aktualizacja: 5.7.2018) na stronie internetowej http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17.

⁽¹¹³⁾ https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, obecnie poddawane przeglądowi.

⁽¹¹⁴⁾ Zob. art. 2 pkt 3 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

⁽¹¹⁵⁾ Zob. Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment, Application of the Habitats and Birds Directive [Wytyczne dotyczące ustanawiania sieci Natura 2000 w środowisku morskim. Zastosowanie dyrektywy siedliskowej i ptasiej], strony 18–25.

⁽¹¹⁶⁾ Art. 1 lit. e) oraz i) dyrektywy siedliskowej.

- b) w odniesieniu do gatunku, suma czynników, które mogą negatywnie wpływać na rozmieszczenie i liczebność populacji danych gatunków w długofalowej perspektywie w ramach, w odpowiednim przypadku, europejskiego terytorium Państw Członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, lub terytorium Państwa Członkowskiego bądź naturalnego zasięgu tego gatunku.

Stan ochrony gatunku zostanie uznany za »korzystny«, jeśli:

- dane o dynamice liczebności populacji rozpatrywanego gatunku wskazują, że gatunek ten sam utrzymuje się w skali długoterminowej jako trwały składnik swoich siedlisk przyrodniczych,
- naturalny zasięg gatunków nie zmniejsza się ani nie ulegnie zmniejszeniu w dającej się przewidzieć przyszłości, oraz
- istnieje i prawdopodobnie będzie istnieć siedlisko wystarczająco duże, aby utrzymać swoje populacje przez dłuższy czas”.

97. Odniesienie do „sumy” czynników w definicji przedstawionej w ramce 6 wskazuje, że różne indywidualne czynniki przyczyniają się do wspomnianych ogólnych wyników w zakresie stanu ochrony. Czynniki mogą być pozytywne lub negatywne i wywoływać swoje skutki bezpośrednio lub pośrednio. Szkodliwe zdarzenia, które są powodem szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, będą zaliczane do sumy czynników, ale nie będą jej stanowiły.
98. Definicja „stanu ochrony” odnosi się do szeregu parametrów uwzględnianych przy opisywaniu wyników stanu ochrony w odniesieniu do sumy czynników. W przypadku siedlisk przyrodniczych parametry te obejmują naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje w długofalowej perspektywie, jak również długoterminowe przetrwanie gatunków typowych dla siedliska w ramach, w odpowiednim przypadku, europejskiego terytorium państw członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, lub terytorium państwa członkowskiego bądź naturalnego zasięgu tego siedliska. W odniesieniu do gatunku parametry obejmują rozmieszczenie i liczebność populacji danych gatunków w długofalowej perspektywie w ramach, w odpowiednim przypadku, europejskiego terytorium państw członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, lub terytorium państwa członkowskiego bądź naturalnego zasięgu tego gatunku. Odniesienia geograficzne do różnych skali omówiono bardziej szczegółowo w pkt 118 poniżej w odniesieniu do oceny wagi.
99. Wyżej wymienione parametry są dalej kwalifikowane w dokładnych opisach tego, co stanowi „właściwy” stan ochrony. Na przykład w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych kwalifikacja odpowiadająca parametrowi naturalnego rozmieszczenia w długofalowej perspektywie brzmi następująco: „jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają”.
100. Czynniki indywidualne – takie jak szkodliwe zdarzenia, które powodują szkody wyrządzone środowisku naturalnemu – mogą odnosić się do jednego lub większej liczby tych parametrów i kwalifikacji. Czynniki indywidualne nie muszą koniecznie wpływać na wszystkie parametry i kwalifikacje jednocześnie. Chociaż szkodliwe zdarzenie może stanowić czynnik indywidualny, nie można jednak wykluczyć, że niektóre przejawy negatywnego wpływu, jakie ono wywołuje, powstaną w połączeniu z innymi czynnikami. Na przykład szkodliwe zdarzenie może polegać na zatruciu osobników należących do populacji gatunku chronionego w kontekście, w którym populacja ta już cierpi z powodu innych negatywnych czynników, które następnie działają w połączeniu z negatywnym wpływem trucizny.
101. W kontekście dyrektyw dotyczących ochrony przyrody służby Komisji opracowały dokumentację wyjaśniającą pojęcia takie jak „naturalny zasięg” ⁽¹¹⁷⁾.

Ocena znaczącego negatywnego wpływu

Okoliczności

102. Jak wynika z pkt 14 powyżej, dla celów szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych istotne jest szersze grono podmiotów gospodarczych i szerszy zakres działalności zawodowej niż dla celów szkód wyrządzonych w wodach i szkód dotyczących powierzchni ziemi. Ocena wagi negatywnego wpływu odnosi się zatem do potencjalnie szerszego zakresu przyczyn, osób odpowiedzialnych i szkodliwych czynników.

⁽¹¹⁷⁾ Zob. strona 11 wytycznych dotyczących ochrony gatunków, o których była już mowa wcześniej.

Kontekst

103. Jak wynika z tekstu w ramce 3, pojęcie wagi jest wyrażone w kategoriach szkody mającej „znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony” gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych.
104. Jak można wywnioskować z pkt 98–101 powyżej, negatywny wpływ może być znaczący, jeżeli szkodliwe zdarzenie wpływa tylko na jeden lub kilka parametrów i kwalifikacji wymienionych w definicji „właściwego stanu ochrony”. Na przykład zabicie rzadkiego ptaka drapieżnego w wyniku nielegalnego użycia trucizny w ramach działań związanych z gospodarowaniem gruntami może mieć negatywny wpływ na dynamikę populacji tego ptaka i jego zasięg bez ograniczania dostępnego siedliska (choć obecność trucizny oczywiście obniża użyteczność zasobów naturalnych, które siedlisko zapewnia temu gatunkowi ptaków).
105. Stan ochrony chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych jest kwestią faktów i nie jest stały i niezmienny. Dyrektywy dotyczące ochrony przyrody mają na celu albo utrzymanie właściwego stanu ochrony, jeżeli został on już osiągnięty, albo osiągnięcie właściwego stanu ochrony, jeżeli obecny stan jest niewłaściwy. Poprzez odniesienie do osiągnięcia lub utrzymania właściwego stanu ochrony tekst definicji uwzględnia obie możliwości. Zatem w przypadku gdy stan ochrony jest już właściwy, negatywny wpływ może zagrozić utrzymaniu pozytywnego *statusu quo*, natomiast w przypadku gdy stan ochrony jest niewłaściwy, negatywny wpływ może jeszcze bardziej pogorszyć lub zagrozić koniecznej poprawie obecnego negatywnego *statusu quo*. Oznacza to, że negatywny wpływ na gatunki chronione lub siedlisko przyrodnicze będące w niewłaściwym stanie ochrony nie mogą być traktowane jako niemierzalne w zakresie szkód wyrządzonych gatunkowi chronionemu lub siedlisku przyrodniczemu tylko z tego powodu, że ten gatunek lub siedlisko są już w złym stanie. Zamiast tego należy uwzględnić zdolność gatunków lub siedlisk do osiągnięcia właściwego stanu ochrony oraz wszelkie pogorszenie tej zdolności. Jak zauważono w pkt 118 poniżej, ocena wagi negatywnego wpływu musi być istotna na poziomie lokalnym.
106. W praktyce wiele gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych objętych zakresem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz dyrektyw dotyczących ochrony przyrody znajduje się w niewłaściwym stanie ochrony ⁽¹¹⁸⁾.
107. Jeżeli gatunek lub siedlisko wymienione w dyrektywach dotyczących ochrony przyrody cechuje niewłaściwy stan ochrony, dyrektywy dotyczące ochrony przyrody wymagają zastosowania środków w celu przywrócenia go do właściwego stanu ochrony ⁽¹¹⁹⁾. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę negatywny wpływ na środki służące przywróceniu warunków początkowych, które zastosowano w celu osiągnięcia właściwego stanu ochrony. Środki te mogą na przykład przyjąć formę środków odtwarzania siedlisk lub programów ponownego wprowadzania gatunków. Przykładem może być uwzględnienie, w odniesieniu do szkodliwego zdarzenia powodującego śmiertelność ryb, wszelkich środków czynnej ochrony właściwych dla danego miejsca, mających na celu poprawę stanu ochrony danego gatunku ryb. Będzie to związane z aspektem dynamiki populacji. Należy również rozważyć negatywny wpływ na potencjał odtworzenia. Na przykład na obszarze poddanym negatywnemu wpływowi może występować gatunek w stanie, który nie jest właściwy, ale z potencjałem odtworzenia odzwierciedlającym jego aktualną obecność. Negatywny wpływ, który negatywnie oddziałuje na obecność gatunków, może również ograniczyć potencjał odtworzenia.

Przeprowadzenie oceny

108. Definicja wymaga, aby wagę oceniano „w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I”.

Ramka 7: Tekst kryteriów określonych w załączniku I do dyrektywy

„Waga szkody, która ma negatywny wpływ na osiągnięcie bądź zachowanie korzystnego stanu ochrony siedlisk lub gatunków, musi być oceniona poprzez odniesienie do stanu ochrony w momencie wystąpienia szkody, ich użyteczności związanej z walorami rekreacyjnymi, które oferują oraz zdolności do naturalnej regeneracji. Poważne negatywne zmiany w stosunku warunków początkowych powinny być określane za pomocą mierzalnych danych, takich jak:

- liczba osobników, ich zagęszczenie, obszar, jaki zamieszkują,

⁽¹¹⁸⁾ Zob. np. wyniki opublikowane przez Europejską Agencję Środowiska na stronie: <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/state-of-nature-2020>.

⁽¹¹⁹⁾ Zob. art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

- rola poszczególnych osobników lub obszaru w odniesieniu do ochrony gatunków lub siedlisk, rzadkość występowania gatunku lub siedliska (oceniona na szczeblu lokalnym, regionalnym lub wyższym poziomie włącznie z poziomem wspólnotowym),
- zdolność gatunków do rozmnażania (według dynamiki specyficznej dla danego gatunku lub populacji), ich żywotność lub zdolność siedliska do naturalnej regeneracji (według dynamiki specyficznej dla charakterystycznych gatunków lub ich populacji),
- zdolność gatunków lub siedliska, po wystąpieniu szkody, do regeneracji w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, z wyjątkiem wzmożonych środków ochronnych, i uzyskania takich warunków, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków bądź siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami wzorcowymi.

Szkody, których negatywny wpływ na zdrowie ludzi został dowiedziony, muszą być klasyfikowane jako poważne.

Następujące szkody nie muszą być klasyfikowane jako poważne:

- negatywne zmiany, mniejsze od naturalnych wahań uznawanych za normalne dla danego gatunku lub siedliska,
- negatywne zmiany spowodowane naturalnymi przyczynami lub wynikające z interwencji spowodowanej normalnym zarządzaniem siedliskiem, określonym w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonej przez właścicieli lub podmioty gospodarcze,
- szkody wyrządzone gatunkom lub siedliskom, w odniesieniu do których ustalono, że zregenerują się one w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, osiągając warunki początkowe lub warunki, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków lub siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami początkowymi”.

109. Warunki początkowe odnoszą się do konkretnego obszaru lub konkretnych populacji gatunku objętych negatywnym wpływem. W celu rozwiązania tych problemów należy wykorzystać najlepsze dostępne informacje.
110. Uwzględniając specyficzny dla danego obszaru lub populacji charakter oceny, warunki początkowe powinny odnosić się do parametrów i kwalifikacji wymienionych powyżej. W przypadku siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I do dyrektywy siedliskowej będzie to na przykład oznaczało przyjrzenie się siedliskom występującym na danym terenie, ich strukturze i funkcjonowaniu oraz typowym dla nich gatunkom. Może to być np. mozaika różnych siedlisk przyrodniczych – lub siedlisko może funkcjonować w powiązaniu z jednolitą częścią wód (np. słone bagno funkcjonuje w zależności od ruchów pływowych w wodach przybrzeżnych). W przypadku obszarów Natura 2000 standardowy formularz danych może być ważnym źródłem informacji ⁽¹²⁰⁾.
111. Przy określaniu tej specyfiki może pojawić się szereg możliwych wyzwań praktycznych: określenie najlepszych informacji dostępnych w danych okolicznościach oraz zapewnienie wiarygodności informacji.
112. W przypadku gdy szkoda już wystąpiła, sama szkoda może utrudniać oszacowanie warunków początkowych. Jeżeli siedlisko zostało uszkodzone lub zniszczone, lub gatunki zostały z niego wyparte, ustalenie warunków początkowych za pomocą informacji zebranych *ex post* może być bardzo trudne. Może to być szczególnie widoczne w okolicznościach zilustrowanych w sprawach C-529/15, Folk, i C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, tj. działalność zawodowa mogła przez dłuższy czas wywoływać negatywny wpływ w sposób skumulowany, ograniczając sposób, w jaki siedlisko funkcjonowałoby w sposób naturalny lub ograniczając obecność gatunków chronionych. Dokładne określenie ilościowe tego, co zostało ograniczone lub utracone, nie jest jednak wymagane, ponieważ definicja odnosi się do „szacunków”. Można również powołać się na sprawę C-374/98 Komisja/Francja ⁽¹²¹⁾, w której Trybunał wskazał, że nie należy czerpać korzyści z niespełnienia wymogów dyrektywy ptasiej. W kontekście dyrektywy podmiot gospodarczy, który poprzez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie niszczy lub uszkadza podstawę, na której mogą być gromadzone dane (np. poprzez zasypanie chronionego terenu podmokłego w celu osiągnięcia zysku ekonomicznego), nie powinien czerpać z tego korzyści w przeciwieństwie do podmiotu, który działa zgodnie z prawem.

⁽¹²⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0484&from=EN>. Zob. również rejestr szkód w zakresie różnorodności biologicznej w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko: arkusz „Baseline Info Source Europe”, obejmujący „przeglądarkę sieci Natura 2000” (wiersz 5):<https://natura2000.eea.europa.eu/>.

⁽¹²¹⁾ Zob. pkt 51–52 wyroku.

113. Istotna jest również sprawa C-157/89, Komisja/Włochy, w przypadku której Trybunał rozważał koncepcję najlepszych dostępnych informacji w związku z dyrektywą ptasią, potwierdzając rolę autorytatywnej literatury naukowej o charakterze ogólnym w kontekście, w którym bardziej szczegółowa literatura jest niedostępna ⁽¹²²⁾.
114. Nawet jeżeli obszar uległ poważnemu zniszczeniu, informacje na temat warunków początkowych można uzyskać za pomocą istniejących danych z obserwacji Ziemi. Ponadto, w przypadku gdy informacje są ograniczone, właściwe może być ustanowienie warunków początkowych poprzez wykorzystanie danych z podobnych miejsc, niedotkniętych szkodliwym zdarzeniem (tj. „miejsc odniesienia”) lub poprzez wykorzystanie modeli ⁽¹²³⁾.
115. Komisja opublikowała tabelę w Excelu zatytułowaną „Warunki początkowe dotyczące różnorodności biologicznej” ⁽¹²⁴⁾. Odnosi się ona do bardzo szerokiego zakresu źródeł informacji na poziomie Unii i na poziomie wszystkich państw członkowskich, w tym do informacji dotyczących poszczególnych obszarów, takich jak „standardowe formularze danych” dla wszystkich obszarów Natura 2000, a także przedstawia podejścia metodyczne na poziomie Unii i na poziomie krajowym mające pomóc w określeniu warunków początkowych gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych ⁽¹²⁵⁾.
116. Pojęcie najlepszych dostępnych informacji obejmuje również *jakość* informacji wykorzystanych do ustalenia warunków początkowych oraz wnioski wyciągnięte z wykorzystanych informacji. Należy zachować ostrożność wobec wiarygodności i ważności informacji, jak również wyciągniętych na ich podstawie wniosków, w szczególności jeżeli podmiot gospodarczy zaprzecza, że wystąpił lub wystąpi negatywny wpływ. W tym kontekście można odnieść się do sprawy C-209/02 Komisja/Austria, w której Trybunał stwierdził, że właściwe organy nie wyciągnęły prawidłowych wniosków z naukowej oceny prawdopodobnych skutków projektu realizowanego na obszarze Natura 2000 ⁽¹²⁶⁾.
117. Jeżeli chodzi o sytuację *po* wystąpieniu szkodliwego zdarzenia, pierwsze zdanie pierwszego akapitu załącznika I pomaga umieścić warunki początkowe w kontekście, odnosząc się do stanu ochrony, użyteczności związanej z walorami rekreacyjnymi, które oferują obszary i zdolności do naturalnej regeneracji. Stanowią one ogólne kryteria kontekstowe, tj. to, co ogólnie wiadomo o gatunkach chronionych lub siedliskach przyrodniczych narażonych na negatywny wpływ szkodliwego zdarzenia (pomocna ma być wspomniana wyżej tabela Excel zatytułowana „Warunki początkowe dotyczące różnorodności biologicznej”). Ustalenie tego kontekstu na różnych poziomach jest możliwe dzięki zawartym w definicji „stanu ochrony” odniesieniom do europejskiego terytorium państw członkowskich, do których Traktat ma zastosowanie, terytorium państwa członkowskiego i naturalnego zasięgu. Na przykład rzadkie endemiczne i ograniczone geograficznie siedlisko będzie przedstawiało inny obraz niż siedlisko, które jest szeroko rozpowszechnione zarówno w obrębie państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi.
118. Drugie zdanie pierwszego akapitu załącznika I odnosi się do określania negatywnych zmian poprzez odniesienie do mierzalnych danych z podaniem przykładów. Zdanie to służy podkreśleniu, że negatywny wpływ dotyczy mierzalnych negatywnych zmian i osłabienia. Dane odnoszą się zarówno do konkretnych obszarów i populacji poddanych negatywnemu wpływowi, jak i do gatunków i typów siedlisk, których to dotyczy w sposób bardziej ogólny. Oznacza to rolę zarówno informacji specyficznych dla danego miejsca i populacji, jak i informacji o bardziej ogólnym charakterze (takich jak te, które można znaleźć na przykład w literaturze naukowej):
- tiret pierwsze odnosi się do „liczby osobników, ich zagęszczenia, obszaru, jaki zamieszkują”. W przypadku gatunków chronionych może to obejmować zarówno liczbę zabitych osobników, jak i liczbę osobników, które doznały szkody lub innego rodzaju uszczerbku. W przypadku siedlisk obszar, którego to dotyczy, może obejmować siedliska gatunków chronionych, stanowiska rozrodcze i legowiska oraz siedliska wymienione w załączniku I do dyrektywy siedliskowej i może odnosić się do utraty siedlisk, pogorszenia stanu siedlisk i osłabienia użyteczności tych siedlisk;
 - tiret drugie ma charakter porównawczy i ma na celu odniesienie okazów i obszarów poddanych negatywnemu wpływowi do szerszej ochrony danych gatunków i siedlisk. Odniesienie do oceny na poziomie lokalnym, regionalnym i wyższym współgra z odniesieniem do terytoriów europejskich i państw członkowskich oraz naturalnego zasięgu w definicji „stanu ochrony”. Ocena i określenie wagi muszą być istotne na poziomie lokalnym.

⁽¹²²⁾ Zob. pkt 15 wyroku.

⁽¹²³⁾ Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko: „Training Handbook and Accompanying Slides” [Podręcznik szkoleniowy i towarzyszące mu slajdy]. Komisja Europejska/Eftec/Stratus Consulting, luty 2013 r., s. 69.

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

⁽¹²⁵⁾ Biodiversity baseline condition [Warunki początkowe dotyczące różnorodności biologicznej].

⁽¹²⁶⁾ Zob. w szczególności pkt 26 wyroku.

Odniesienia do poziomów krajowego i europejskiego zapewniają dodatkową orientację, umożliwiającą umieszczenie okazów i siedlisk w różnych kontekstach geograficznych. Nie oznacza to konieczności wykazania negatywnego wpływu na poziomie krajowym i europejskim;

- tiret trzecie dotyczy zdolności do odtworzenia dotkniętych gatunków i siedlisk. Oczywiście zdolności te mogą być różne. Niektóre siedliska mają cechy abiotyczne, które nie podlegają regeneracji. Przykładem jest chodnik wapienny, który pojawił się w sprawie C-258/11, Sweetman ⁽¹²⁷⁾, i który, w ramach oceny przeprowadzonej na mocy dyrektywy siedliskowej, uznano za zagrożony trwałym zniszczeniem. Taka sytuacja trwałej utraty mogłaby się pojawić w odniesieniu do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko;
- tiret czwarte koncentruje się na czynniku czasu i jest ściśle związane z tiret trzecim. Odniesienia do „krótkiego okresu” oraz do braku interwencji dopuszczają możliwość, że gatunek lub siedlisko mogą szybko i samoistnie powrócić do normalnego stanu. Należy jednak podkreślić, że odnosi się to do warunków początkowych. Należy zatem wziąć pod uwagę specyfikę obszaru i populacji poddanych negatywnemu wpływowi. Nie można na przykład wykluczyć, że w wyniku czynników lokalnych regeneracja będzie trwała dłużej niż w innych miejscach. Nie zdefiniowano terminu „krótki okres”, ale wyrażenie to oznacza, że gatunek lub siedlisko muszą być przynajmniej zdolne do szybkiej regeneracji. Gatunki o długich cyklach reprodukcyjnych i siedliska, które tworzą się powoli, nie będą miały takiej zdolności.

119. Jak już wcześniej zauważono, proces oceny nie jest celem samym w sobie, lecz służy określeniu potrzeby zastosowania środków zapobiegawczych, natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników i środków zaradczych, w zależności od przypadku. Krytyczny charakter czasowy pierwszego i drugiego celu musi być odzwierciedlony w procesie oceny. Tekst definicji „szkody wyrządzonej gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” odnosi się do oceny „z uwzględnieniem” kryteriów określonych w załączniku I. Powinno to umożliwić skupienie się na tych aspektach załącznika I, które są niezbędne do szybkiego określenia potrzeby zastosowania środków zapobiegawczych lub natychmiastowego opanowania szkodliwych czynników. Do celów środków zaradczych prawdopodobnie właściwe będzie przeprowadzenie bardziej dogłębnej oceny.

Określenie wagi

120. Do celów środków zapobiegawczych i środków służących opanowaniu szkodliwych czynników wagę wpływu należy ustalić, jeżeli w wyniku oceny trzeba (lub powinno się) przyjąć, że bez zastosowania takich środków wystąpią negatywne zmiany i osłabienie z rodzaju, o którym mowa w pkt 121 i 122 poniżej.

121. Z zastrzeżeniem kryteriów nieistotności wymienionych w pkt 124 i 125 poniżej, do celów środków zaradczych dotyczących siedlisk przyrodniczych, negatywne zmiany będą znaczące i wystąpi osłabienie, jeżeli – w przypadku obszaru siedliska przyrodniczego, którego takie zmiany dotyczą – będą skutkować jednym lub kilkoma z następujących zjawisk:

- mierzalną trwałą lub przejściową utratą obszaru zajmowanego przez siedlisko,
- mierzalnym pogorszeniem w odniesieniu do struktury lub funkcjonowania siedliska,
- mierzalnym trwałym lub przejściowym zmniejszeniem zasięgu siedliska,
- mierzalną trwałą lub tymczasową utratą typowych gatunków lub zmniejszeniem ich zasięgu lub dostępnych siedlisk,
- mierzalnym trwałym lub przejściowym osłabieniem użyteczności zasobów naturalnych związanych z obszarem, strukturą i funkcjami siedliska przyrodniczego i jego typowych gatunków,
- mierzalnym odstępem czasu między czasem wystąpienia negatywnego wpływu a czasem odtworzenia warunków początkowych w zakresie obszaru, struktury, funkcji i typowych gatunków.

⁽¹²⁷⁾ Zob. pkt 11 wyroku.

122. Z zastrzeżeniem kryteriów nieistotności wymienionych w pkt 124 i 125 poniżej, do celów środków zaradczych dotyczących gatunków chronionych, negatywne zmiany będą znaczące i wystąpi osłabienie, jeżeli – w przypadku populacji, której takie zmiany dotyczą – będą skutkować jednym lub kilkoma z następujących zjawisk:
- mierzalną trwałą lub przejściową utratą populacji (w tym utratą okazu lub okazów) lub pogorszeniem stanu zdrowia populacji, które wpływa na dynamikę populacji na obszarze, na którym występuje negatywny wpływ. Utrata populacji może wynikać ze śmiertelności związanej przyczynowo ze szkodliwym zdarzeniem. Pogorszenie stanu zdrowia populacji może obejmować np. takie formy szkody, jak bioakumulacja toksyn lub szkodliwe modyfikacje genetyczne w wyniku zapłodnienia krzyżowego z osobnikami zmodyfikowanymi genetycznie, które zostały celowo uwolnione do środowiska ⁽¹²⁸⁾,
 - mierzalnym trwałym lub przejściowym zmniejszeniem zasięgu rozpatrywanego gatunku,
 - mierzalnym trwałym lub przejściowym ograniczeniem siedlisk dostępnych dla rozpatrywanego gatunku niezbędnych do jego długotrwałego utrzymania,
 - mierzalnym trwałym lub przejściowym osłabieniem użyteczności zasobów naturalnych związanym z utratą populacji, zmniejszeniem zasięgu lub zmniejszeniem dostępnych siedlisk,
 - mierzalnym odstępem czasu między czasem wystąpienia negatywnego wpływu a czasem odtworzenia warunków początkowych w odniesieniu do populacji, wielkości zasięgu i dostępności siedlisk.
123. Akapit drugi załącznika I stanowi, że szkody, których negatywny wpływ na zdrowie ludzi został dowiedziony, muszą być klasyfikowane jako poważne. Istnieje możliwość, że negatywna zmiana dotycząca gatunku chronionego lub siedliska przyrodniczego mogłaby obejmować wpływ, który ze względu na powiązane szkodliwe czynniki ma porównywalne znaczenie dla zdrowia ludzi. Na przykład zanieczyszczenie siedliska przyrodniczego substancjami toksycznymi może jednocześnie narażać ludzi na szkodliwe skutki dla zdrowia.
124. W ostatnim akapicie załącznika I wskazano, jakie szkody nie muszą być klasyfikowane jako poważne. W sprawie C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV*, Trybunał stwierdził, że: „Z użycia czasownika »móc« wynika, że państwa członkowskie mają prawo przy transpozycji tej dyrektywy uznać, że szkody te są lub nie są poważne w rozumieniu załącznika I do wspomnianej dyrektywy”. ⁽¹²⁹⁾ Trybunał orzekł również, że przepisy tego akapitu należy interpretować w sposób ścisły ⁽¹³⁰⁾.
125. Jeżeli chodzi o treść ostatniego akapitu załącznika I:
- w tiret pierwszym jest mowa o negatywnych zmianach, mniejszych od normalnych naturalnych wahań. Odnosi się to do potencjalnego niestalego charakteru warunków początkowych wspomnianego w pkt 65 powyżej. Nacisk położono na wielkość negatywnych zmian w stosunku do naturalnych zmian;
 - w tiret drugim jest mowa o negatywnych zmianach spowodowanych naturalnymi przyczynami lub wynikających z normalnego zarządzania siedliskiem. Trybunał szczegółowo rozważył to tiret w sprawie C-297/19, *Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig Holstein e. V.* Sprawa ta dotyczyła regularnego odwadniania terenu podmokłego należącego do sieci Natura 2000 prowadzonego przez podmiot publiczny na potrzeby rolnictwa. Odwadnianie spowodowywało obniżenie się poziomów wód, co miało negatywny wpływ na chroniony gatunek ptactwa, rybitwę czarną (*Chlidonias niger*). Trybunał orzekł, że termin „normalne zarządzanie” odnosi się zarówno do kartotek siedliska i dokumentów założeniowych (które dotyczą środków zarządzania kierowanych przez właściwe organy), jak i zarządzania uprzednio prowadzonego przez właścicieli lub podmioty gospodarcze ⁽¹³¹⁾. Stwierdził on, że „aby nie pozbawić terminu »normalny« jego skuteczności w ramach ochrony środowiska naturalnego, należy dodać, że zarządzanie można uznać za normalne tylko wtedy, gdy jest ono zgodne z dobrymi praktykami, takimi jak w szczególności dobre praktyki rolnicze ⁽¹³²⁾”. Trybunał uznał również,

⁽¹²⁸⁾ Działalność zawodowa uwzględniona w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko obejmuje działania związane z organizmami zmodyfikowanymi genetycznie określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG.

⁽¹²⁹⁾ Pkt 36.

⁽¹³⁰⁾ Zob. pkt 44–45.

⁽¹³¹⁾ Zob. pkt 49.

⁽¹³²⁾ Zob. pkt 52.

że w zarządzaniu siedliskiem objętym dyrektywami siedliskową i ptasią można uwzględnić działalność rolniczą, w tym nawadnianie, ale można je uznać za normalne jedynie wówczas, gdy jest ono zgodne z celami i obowiązkami przewidzianymi w tych dyrektywach ⁽¹³³⁾. Orzeczenie to ma zastosowanie do wszystkich siedlisk objętych zakresem dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, a nie tylko obszarów Natura 2000 ⁽¹³⁴⁾. Jeżeli chodzi o obszary Natura 2000, należy wspomnieć o znaczeniu odpowiednich celów ochrony obszaru.

- W tiret trzecim jest mowa o krótkich okresach naturalnej regeneracji siedlisk lub gatunków do warunków co najmniej równoważnych z warunkami początkowymi.

Wyłączenia

126. W definicji terminu „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” przewidziano wyłączenia, odnosząc się do art. 6 ust. 3 i 4 i art. 16 dyrektywy siedliskowej oraz art. 9 dyrektywy ptasiej. W sprawie C-297/19, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein Trybunał stwierdził, że wyłączenia te należy interpretować w sposób ścisły ⁽¹³⁵⁾.
127. Z odniesień do tych przepisów dyrektyw dotyczących ochrony przyrody można wyciągnąć szereg wniosków.
128. Po pierwsze, samo istnienie zezwolenia na podstawie jednego ze wspomnianych powyżej przepisów nie skutkuje całkowitym wyłączeniem negatywnego wpływu z zakresu szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych. Aby negatywny wpływ został wyłączony:
- musiał być uprzednio zidentyfikowany,
 - konieczne było wyraźne upoważnienie do działania przyczynowego. Jeżeli podmiot gospodarczy przekroczy warunki ustalone w upoważnieniu (np. wejdzie na większy obszar siedliska niż zezwala na to upoważnienie), może powstać odpowiedzialność za negatywny wpływ związana z brakiem zgodności ⁽¹³⁶⁾.
129. Po drugie, brzmienie przepisów przewidujących wyłączenia wskazuje, że odpowiedzialność na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko może powstać w odniesieniu do sytuacji, w których brak jest jakiegokolwiek zezwolenia, ale mają zastosowanie wymogi określone w art. 6 ust. 3 i 4 oraz art. 16 dyrektywy siedliskowej i art. 9 dyrektywy ptasiej. Sytuacja taka będzie miała miejsce na przykład w przypadku gdy podmiot gospodarczy powinien był uzyskać zezwolenie na odstępstwo na podstawie art. 16 dyrektywy siedliskowej w celu prowadzenia działalności zawodowej zgodnie z prawem, ale nie uzyskał takiego zezwolenia ⁽¹³⁷⁾.

6. „SZKODY WYRZĄDZONE W WODACH”

130. Jak można zauważyć w ramce 3 powyżej, pod względem zakresu przedmiotowego „szkody wyrządzone w wodach” odnoszą się do dwóch głównych kategorii wód: wód będących przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej oraz wód morskich objętych zakresem dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. W niniejszych wytycznych rozpatruje się je kolejno.

⁽¹³³⁾ Zob. pkt 55.

⁽¹³⁴⁾ Wynika to z odniesień w pkt 54 wyroku do środków zarządzania określonych szczegółowo w art. 6 i art. 12–16 dyrektywy siedliskowej oraz art. 3–9 dyrektywy ptasiej.

⁽¹³⁵⁾ Zob. pkt 44–45.

⁽¹³⁶⁾ Jest to zgodne również z art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, w którym dopuszcza się, by państwa członkowskie zezwalały, aby podmiot gospodarczy nie ponosił kosztów działań zaradczych – ale wyłącznie wówczas, gdy spełnione zostaną pewne warunki. Dotyczy to pełnej zgodności z warunkami przewidzianymi w zezwoleniu.

⁽¹³⁷⁾ W wyroku w sprawie C-477/19, IÉ/Magistrat der Stadt Wien, w pkt 11 i 12 przedstawiono sposób, w jaki takie okoliczności mogą powstać. Prace budowlane określone przez Trybunał jako „szkodliwe działania” miały negatywny wpływ na teren rozrodu i odpoczynku gatunku chronionego, chomika europejskiego, przy czym nie uzyskano uprzedniego zezwolenia.

(A) WODY BĘDĄCE PRZEDMIOTEM RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ

Zakres przedmiotowy i geograficzny danych wód

131. Aby zrozumieć przedmiotowy zakres pojęcia „szkody wyrządzone w wodach”, konieczne jest zrozumienie wyrażenia „wody będące przedmiotem”. Termin „wody” obejmuje wszystkie wody objęte zakresem ramowej dyrektywy wodnej – zob. ramka 8 poniżej. Celem ramowej dyrektywy wodnej jest „ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych”⁽¹³⁸⁾. Wody, o których mowa w tym cytacie, to wody objęte zakresem ramowej dyrektywy wodnej. Ramowa dyrektywa wodna ma zastosowanie do wszystkich z nich, niezależnie od ich wielkości i charakterystyki⁽¹³⁹⁾. Dalsze istotne definicje podano w ramce 9 poniżej. Wody „będące przedmiotem” to wody, które poniosły szkodę.

Ramka 8: Definicja terminu „wody”

W art. 2 pkt 5 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko termin „wody” zdefiniowano jako „wszystkie wody objęte dyrektywą 2000/60/WE”.

Ramka 9: Definicje występujące w ramowej dyrektywy wodnej odnoszące się do terminu „wody”

W ramowej dyrektywy wodnej wyraźnie określono dwie podstawowe klasy wody, „wody powierzchniowe” i „wody podziemne”.

W art. 2 pkt 1 ramowej dyrektywy wodnej termin „wody powierzchniowe” zdefiniowano jako „wody śródlądowe z wyjątkiem wód podziemnych; wody przejściowe i wody przybrzeżne, z wyjątkiem sytuacji, kiedy z uwagi na stan chemiczny zaliczyć można do nich również wody terytorialne”.

W art. 2 pkt 2 ramowej dyrektywy wodnej termin „wody podziemne” zdefiniowano jako „wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie saturacji oraz w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem”.

Jak można zauważyć, definicja terminu „wody powierzchniowe” odnosi się do czterech podklas wód: „wody śródlądowe”, „wody przejściowe”, „wody przybrzeżne” i „wody terytorialne”. Pierwsze trzy z nich zostały wyraźnie zdefiniowane.

W art. 2 pkt 3 ramowej dyrektywy wodnej termin „wody śródlądowe” zdefiniowano jako „wszystkie wody stojące lub płynące na powierzchni lądu i wszelkie wody podziemne po stronie lądu od linii bazowej, od której odmierzana jest szerokość wód terytorialnych”.

W art. 2 pkt 6 ramowej dyrektywy wodnej termin „wody przejściowe” zdefiniowano jako „części wód powierzchniowych w obszarach ujść rzek, które są częściowo zasolone na skutek bliskości wód przybrzeżnych, ale które są pod znacznym wpływem dopływów wód słodkich”.

W art. 2 pkt 7 ramowej dyrektywy wodnej termin „wody przybrzeżne” zdefiniowano jako „wody powierzchniowe po stronie w kierunku lądu od linii, której każdy punkt oddalony jest na odległość jednej mili morskiej po stronie w kierunku morza, od najbliższego punktu linii bazowej, od której mierzona jest szerokość wód terytorialnych, rozszerzając się, gdzie stosowne, aż do zewnętrznej granicy wód przejściowych”.

⁽¹³⁸⁾ Art. 1 ramowej dyrektywy wodnej.

⁽¹³⁹⁾ Zob. w tym względzie również wytyczne opracowane w ramach wspólnej strategii wdrażania ramowej dyrektywy wodnej, w szczególności wytyczne nr 2.

132. Jak wynika z definicji podanych w ramce 9, geograficzny zakres wód powierzchniowych rozszerza się na wody przybrzeżne, a w odniesieniu do stanu chemicznego, na wody terytorialne. Wody terytorialne rozciągają się do dwunastu mil morskich w głąb morza od linii bazowej. Należy zwrócić uwagę dodatkowo na dwie kwestie. Po pierwsze, jeżeli chodzi o wody powierzchniowe, istnieje pewne pokrywanie się z wodami morskimi – co można zauważyć w ramce 12 poniżej. W przypadkach, w których występuje pokrywanie się, ramowa dyrektywa wodna jest nadrzędna do celów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko (zob. ramka 12 i pkt 175 poniżej). Po drugie, w ramowej dyrektywie wodnej uwzględniono dalsze istotne podobszary wód, jak wynika z ramki 10 poniżej. Po trzecie, jeżeli chodzi o ocenę wagi negatywnego wpływu na dane wody na podstawie ramowej dyrektywy wodnej, należy uwzględnić ograniczenia geograficzne związane z pojęciami odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu. Zostały one rozpatrzone poniżej.

Ramka 10: Dalsze istotne podobszary „wód” w ramowej dyrektywie wodnej

Art. 2 pkt 4 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „rzeka” oznacza „część wód śródlądowych płynących w przeważającej części po powierzchni lądu, ale mogących na pewnym odcinku swojego biegu płynąć pod ziemią”.

Art. 2 pkt 5 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „jezioro” oznacza „część wód śródlądowych powierzchniowych stojących”.

Art. 2 pkt 8 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „sztuczna część wód” oznacza „część wód powierzchniowych powstałą na skutek działalności człowieka”.

Art. 2 pkt 9 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „silnie zmieniona część wód” oznacza „część wód powierzchniowych, których charakter został znacznie zmieniony na skutek fizycznego oddziaływania człowieka, według wskazania przez państwo członkowskie zgodnie z przepisami załącznika II”.

Art. 2 pkt 10 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „część wód powierzchniowych” oznacza „oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: jezioro, zbiornik, strumień, rzeka lub kanał, część strumienia, rzeki lub kanału, wody przejściowe lub pas wód przybrzeżnych”.

Art. 2 pkt 12 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „część wód podziemnych” oznacza „określoną objętość wód podziemnych występującą w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych”.

Art. 2 pkt 11 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „warstwa wodonośna” oznacza „podpowierzchniową warstwę lub warstwy skał lub inny poziom geologiczny o wystarczającej porowatości i przepuszczalności, które umożliwiają znaczący przepływ wód podziemnych lub pobór znaczących ilości wód podziemnych”.

Pojęcia odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu

133. Do pojęć odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu należą pojęcia „ekologiczny [istotny dla wód powierzchniowych], chemiczny [istotny zarówno dla wód powierzchniowych, jak i podziemnych] i/lub ilościowy stan [istotny dla dotyczy wód podziemnych] i/lub ekologiczny potencjał [istotny dla silnie zmienionych jednolitych części wód i sztucznych jednolitych części wód] określony w dyrektywie 2000/60/WE”, danych wód. Biorąc pod uwagę różnice między stanem chemicznym wód powierzchniowych i podziemnych, oznacza to, że istnieje pięć osobnych rodzajów stanu, których rozważenie może być konieczne, i że w odniesieniu do ich definicji należy odwołać się do ramowej dyrektywy wodnej. Jak podano w ramce 11, istnieją wyraźne definicje pojęć „stan ekologiczny” i „stan ilościowy”; natomiast definicje pojęć „stan chemiczny” i „potencjał ekologiczny” należy wywodzić z definicji terminów „dobry stan chemiczny” i „dobry potencjał ekologiczny”.

Ramka 11: Pojęcia odniesienia zdefiniowane w ramowej dyrektywie wodnej

Ramowa dyrektywa wodna zawiera dokładne definicje pojęć „stan ekologiczny” i „stan ilościowy”.

Art. 2 pkt 21 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „stan ekologiczny” jest „określeniem jakości struktury i funkcjonowania ekosystemu wodnego związanego z wodami powierzchniowymi, ustalonym zgodnie z załącznikiem V”.

Art. 2 pkt 26 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że „stan ilościowy” jest „wyrażeniem stopnia, do jakiego część wód podziemnych jest narażona na bezpośrednie i pośrednie pobory wody”.

Chociaż ramowa dyrektywa wodna zawiera wyraźne definicje pojęć „stan ekologiczny” i „stan ilościowy”, nie określono w niej wyraźnej definicji pojęcia „stan chemiczny”. Natomiast w jej art. 2 pkt 24 i 25 zdefiniowano odpowiednio terminy „**dobry** stan chemiczny wód powierzchniowych” i „**dobry** stan chemiczny wód podziemnych” (dodano pogrubienie).

Pojęcie „dobry stan chemiczny wód powierzchniowych” zdefiniowano jako „stan chemiczny wymagany do spełnienia celów środowiskowych dla wód powierzchniowych ustalonych w art. 4 ust. 1 lit. a), to jest stan chemiczny osiągnięty przez część wód powierzchniowych, w którym stężenia zanieczyszczeń nie przekraczają środowiskowych norm jakości ustalonych w załączniku IX ⁽¹⁴⁰⁾ i na mocy art. 16 ust. 7 oraz innym stosownym prawodawstwie wspólnotowym ustanawiającym środowiskowe normy jakości na poziomie wspólnotowym”.

Pojęcie „dobry stan chemiczny wód podziemnych” zdefiniowano jako „stan chemiczny części wód podziemnych, który spełnia wszystkie warunki wymienione w tabeli 2.3.2 załącznika V ⁽¹⁴¹⁾”.

Podobnie ramowa dyrektywa wodna nie zawiera wyraźnej definicji terminu „potencjał ekologiczny”, ale w jej art. 2 pkt 23 zdefiniowano „**dobry** potencjał ekologiczny” jako „stan silnie zmienionej lub sztucznej części wód, sklasyfikowanej zgodnie z odpowiednimi przepisami załącznika V.”

134. Zgodnie z ramową dyrektywą wodną pięć pojęć odniesienia stosuje się głównie w stosunku do jednolitych części wód wydzielonych zgodnie z tą dyrektywą i ocenianych na podstawie programów monitorowania, które pozostawiają państwom członkowskim zakres uznania pod względem częstotliwości i miejsc monitorowania. W obrębie tych ram prawnych te pojęcia i pojęcie wydzielonej jednolitej części wód zasadniczo wykorzystuje się na potrzeby osiągnięcia długoterminowych celów za pomocą właściwego gospodarowania wodami w dorzeczu i planowania środków. W tym względzie w wytycznych nr 2 – *Określanie jednolitych części wód* ⁽¹⁴²⁾, niewiążącym dokumencie referencyjnym opracowanym w ramach wspólnej strategii wdrażania ramowej dyrektywy wodnej, zauważono, że pojęcie jednolitych części wód jest stosowane do celów sprawozdawczości i oceniania zgodności z głównymi celami środowiskowymi przewidzianymi w dyrektywie; wydzielenie jednolitej części wód jest jednak narzędziem, a nie celem samym w sobie.
135. W kontekście dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko pięć pojęć odniesienia dotyczy tych samych danych wód, tj. wód wchodzących w zakres ramowej dyrektywy wodnej, ale służą osiągnięciu innego celu, tzn. są wartościami odniesienia dla oceniania szkód wyrządzonych w wodach, czyli szkód, które wywierają znaczący negatywny wpływ na elementy jakości określające te pojęcia odniesienia.
136. Jak zostanie to dodatkowo wykazane poniżej, w samych pięciu pojęciach odniesienia jest mowa o wielu innych pojęciach określonych w ramowej dyrektywie wodnej. W zależności od wód, na które szkoda wywarła negatywny wpływ, te inne pojęcia będą musiały zostać uwzględnione przy wdrażaniu definicji terminu „szkody wyrządzone w wodach”. Do celów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko te pięć pojęć można w użyteczny sposób podzielić na te, które dotyczą wód powierzchniowych, mianowicie stan ekologiczny, potencjał ekologiczny i stan chemiczny wód powierzchniowych, oraz te, które dotyczą wód podziemnych, to znaczy stan chemiczny wód podziemnych i stan ilościowy.
137. Definicja pojęcia „stan ekologiczny” odnosi się do jakości struktury i funkcjonowania ekosystemu wodnego związanego z wodami powierzchniowymi, ustalonym zgodnie z załącznikiem V do ramowej dyrektywy wodnej. W załączniku V jest mowa o pięciu podklasach lub obszarów wód powierzchniowych: rzeki; jeziora; wody przejściowe; wody przybrzeżne; sztuczne i silnie zmienione jednolite części wód. Wszystkie one – rzeki, jeziora oraz sztuczne i silnie

⁽¹⁴⁰⁾ W 2012 r. instrumenty określone w załączniku IX do ramowej dyrektywy wodnej uchylono dyrektywą w sprawie środowiskowych norm jakości, o której mowa w przypisie 143. Środowiskowe normy jakości, o których mowa w tych instrumentach, zostały zastąpione normami określonymi w dyrektywie w sprawie środowiskowych norm jakości.

⁽¹⁴¹⁾ Stężenia zanieczyszczeń nie wykazują efektów zasolenia lub innych oddziaływań, nie przekraczają norm jakości mających zastosowanie na mocy właściwego prawodawstwa wspólnotowego zgodnie z art. 17 i nie są na takim poziomie, że mogłyby prowadzić do nieosiągnięcia przez powiązane z nimi wody powierzchniowe celów środowiskowych, określonych na mocy art. 4, lub do obniżenia jakości chemicznej lub ekologicznej tych części wód lub spowodowania poważnych szkód w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od części wód podziemnych.

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

zmienione jednolite części wód – stanowią w rzeczywistości dalsze obszary podklasy „wody śródlądowe”, o której mowa w ramce 9 powyżej i wszystkie zostały wyraźnie zdefiniowane w ramowej dyrektywie wodnej – zob. ramka 10 powyżej. „Stan ekologiczny” odnosi się do rzek, jezior, wód przejściowych i wód przybrzeżnych. W załączniku V określono również elementy jakości istotne dla tych różnych podklas i obszarów wód powierzchniowych: elementy biologiczne; elementy hydromorfologiczne wspierające elementy biologiczne; ogólne elementy fizykochemiczne wspierające elementy biologiczne; zanieczyszczenia specyficzne, dla których należy wyznaczyć krajowe środowiskowe normy jakości.

138. Definicja pojęcia „dobry potencjał ekologiczny” również zawiera odniesienie do załącznika V i dotyczy sztucznych lub silnie zmienionych jednolitych części wód. Dokładniej rzecz ujmując, w ppkt 1.2.5 załącznika V zdefiniowano maksymalny, dobry i umiarkowany potencjał ekologiczny sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód, odnosząc się w tym celu do tych samych elementów jakości, które stosuje się w przypadku stanu ekologicznego najbardziej zbliżonych innych porównywalnych wód powierzchniowych, o których mowa w załączniku V, tj. rzek, jezior, wód przejściowych i wód przybrzeżnych. Odzwierciedlono w nim wartości tych elementów jakości w największym możliwym stopniu, jednocześnie uwzględniając również nieunikniony wpływ warunków fizycznych wynikających z charakterystyki sztucznej lub silnie zmienionej danej jednolitej części wód, na przykład kanału lub portu. Wszystko to oznacza, że jako pojęcie odniesienia „potencjał ekologiczny” jest bardzo ściśle powiązany ze „stanem ekologicznym”.
139. Z definicji terminu „dobry stan chemiczny wód powierzchniowych” można wywnioskować, że w przypadku wód powierzchniowych „stan chemiczny” dotyczy stężeń zanieczyszczeń chemicznych. Od czasu przyjęcia dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko przyjęto szczególne środki, które są istotne w odniesieniu do stanu chemicznego wód powierzchniowych. Ściślej rzecz biorąc, na podstawie art. 16 ramowej dyrektywy wodnej przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁴³⁾ („dyrektywa w sprawie środowiskowych norm jakości” lub „EQSD”), z późniejszymi zmianami ⁽¹⁴⁴⁾. Przewidziano w niej między innymi normy jakości w odniesieniu do priorytetowych substancji (niebezpiecznych) ⁽¹⁴⁵⁾ w wodach powierzchniowych.
140. Zarówno definicja pojęcia „dobry stan chemiczny wód podziemnych”, jak i „stan ilościowy” odnosi się do „jednolitej części wód podziemnych” – terminu zdefiniowanego osobno (zob. ramka 10 powyżej).
141. Z definicji terminu „dobry stan chemiczny wód podziemnych” można wywnioskować, że stan chemiczny wód podziemnych dotyczy stężeń zanieczyszczeń chemicznych, a także przewodności elektrycznej. Przewodność elektryczna odnosi się do zasolenia lub innych oddziaływań ⁽¹⁴⁶⁾. Na podstawie art. 17 ramowej dyrektywy wodnej przyjęto dyrektywę 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu ⁽¹⁴⁷⁾ („dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych”). Przewidziano w niej między innymi unijne normy stężenia azotanów i pestycydów w wodach podziemnych ⁽¹⁴⁸⁾, jak również nałożono na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia krajowych progów dla szeregu innych zanieczyszczeń wymienionych w załączniku do niej.

Ocena znaczącego negatywnego wpływu

Okoliczności

142. W przeciwieństwie do szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczym z art. 3 ust. 1 lit. a) wynika, że dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko ma zastosowanie wyłącznie do szkód wyrządzonych w wodach w wyniku wykonywania działalności zawodowej opisanej w załączniku III. Kilka rodzajów tej działalności, takich jak pozyskiwanie i gromadzenie ⁽¹⁴⁹⁾ oraz zrzuty bądź wprowadzanie zanieczyszczeń ⁽¹⁵⁰⁾ jest szczególnie istotnych w przypadku wody. Część z nich reguluje ramowa dyrektywa wodna.

⁽¹⁴³⁾ Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 84.

⁽¹⁴⁴⁾ Wprowadzonymi dyrektywą 2013/39/WE (Dz.U. L 226 z 24.8.2013, s. 1).

⁽¹⁴⁵⁾ Zob. załącznik I do dyrektywy w sprawie środowiskowych norm jakości.

⁽¹⁴⁶⁾ Zob. ppkt 2.3 załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej.

⁽¹⁴⁷⁾ Dz.U. L 372 z 27.12.2006, s. 19.

⁽¹⁴⁸⁾ Zob. załącznik I do dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych.

⁽¹⁴⁹⁾ Zob. pkt 6 załącznika III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

⁽¹⁵⁰⁾ Zob. pkt 5 załącznika III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

Kontekst

143. Do celów przeprowadzenia oceny wagi szkody przez odniesienie do pięciu pojęć odniesienia niezbędne jest rozróżnienie wszystkich poniższych klas i obszarów „wód”:
- wody gruntowe,
 - rzeki,
 - jeziora,
 - wody przejściowe,
 - wody przybrzeżne; wody terytorialne,
 - sztuczne i silnie zmienione jednolite części wód.
144. Jak już zauważono, warto dokonać podstawowego rozróżnienia pomiędzy szkodami mającymi wpływ na wody podziemne i szkodami mającymi wpływ na wody powierzchniowe, ponieważ tych pięć pojęć odniesienia jest związanych z tym podstawowym rozróżnieniem. Możliwe jest, że negatywny wpływ będzie wywierany zarówno no wody podziemne, jak i wody powierzchniowe oraz na więcej obszarów wód powierzchniowych niż jeden, ale w takim przypadku konieczne będzie ocenienie szkody przez odniesienie do każdej odnośnej klasy wód lub ich podziału. Wynika to z faktu, że pojęcia odniesienia i stosowne elementy jakości różnią się w zależności od klasy lub obszaru wód. Na przykład w przypadku szkód mających wpływ na wody powierzchniowe, pojęcia odniesienia „stan ekologiczny” i „potencjał ekologiczny” wymagają odwołania się do poszczególnych obszarów wód powierzchniowych wymienionych w poprzednim punkcie.
145. Należy uwzględnić również powiązanie różnych jednolitych części wód. Zanieczyszczenie chemiczne może przebiegać się między różnymi klasami i obszarami wód, na przykład w przypadku gdy wyciek chemikaliów do rzeki następnie zanieczyszcza jezioro.
146. Jak określono w ramowej dyrektywie wodnej, pojęcie „szkody wyrządzone w wodach” odnosi się do znaczącego negatywnego wpływu na stan wód. Należy jednak pamiętać, że pojęcie „szkoda” zdefiniowane w art. 2 pkt 2 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko obejmuje nie tylko mierzalną negatywną zmianę w wodach, ale również mierzalne osłabienie użyteczności zapewnianej przez wody. Negatywny wpływ uwzględniony w kategorii szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu – „szkody wyrządzone w wodach” – obejmuje tym samym nie tylko mierzalną negatywną zmianę w wodach, ale mierzalne osłabienie użyteczności zapewnianej przez wody. Potwierdza to brzmienie pkt 1 załącznika II do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko, w którym rozważając zarządzenie szkodom wyrządzonym w wodach, gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, odniesiono się zarówno do zasobów naturalnych, jak i użyteczności zasobów naturalnych. Natomiast, jak wspomniano wcześniej, pojęcie „szkoda” nie jest pojęciem samodzielnym i należy je odczytywać w świetle definicji terminu „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu”, a konkretniej „szkody wyrządzone w wodach”. Osłabieniu użyteczności zapewnianej przez wody musi towarzyszyć zatem znaczący negatywny wpływ na stan przedmiotowych wód.
147. Szkody wyrządzone w wodach mogą wiązać się z utratą użyteczności w stosunku do gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych. Na przykład gatunek chroniony może być zależny od rzeki, w której występują konkretne warunki hydromorfologiczne.
148. Szkody wyrządzone w wodach mogą wiązać się także z utratą użyteczności na rzecz społeczeństwa. Utrata użyteczności może dotyczyć większej lub mniejszej liczby osób, a nawet pojedynczych osób.
149. Niektóre rodzaje użyteczności, takie jak zapewnianie wody pitnej i czystej wody w kąpieliskach mają istotny wymiar zdrowotny. Szkodliwe zdarzenie może na przykład doprowadzić do zanieczyszczenia źródła wody pitnej, czyniąc jej wykorzystywanie jako wody pitnej niebezpiecznym.

150. Ramowa dyrektywa wodna przewiduje rejestr obszarów chronionych⁽¹⁵¹⁾, co może być istotne do celów określenia niektórych odnośnych użyteczności i przypadków osłabienia. Do obszarów chronionych należą między innymi obszary wykorzystywane do poboru wody pitnej; obszary przeznaczone do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym; jednolite części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym obszary wyznaczone jako kąpieliska; oraz obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, gdzie utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, w tym właściwe miejsca w ramach programu Natura 2000, wyznaczone na mocy dyrektyw dotyczących ochrony przyrody.
151. W kontekście ramowej dyrektywy wodnej wspomniane pięć pojęć odniesienia dotyczy wydzielonych jednolitych części wód i w tym świetle jest stosowane do ustalenia, czy stan (lub potencjał) jednolitych części wód jest dobry bądź w przypadku jednolitych części wód, których stan nie jest dobry, do ocenienia różnic w stosunku do dobrego stanu lub określenia środków właściwych do zniwelowania tych różnic. W myśl ramowej dyrektywy wodnej stan jednolitych części wód ocenia się na podstawie programów monitorowania i aktualizuje co sześć lat. W kontekście dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko istotne jest uwzględnienie szczególnej treści tej ostatniej oraz konieczności umożliwienia krótszej identyfikacji znaczącego negatywnego wpływu na stan jednolitych części wód zgodnie z definicją określoną w ramowej dyrektywie wodnej. W tym względzie wyrażenia „mając[a] znaczący negatywny wpływ na [...] stan” nie należy łączyć z pogorszeniem stanu ani zmianą stanu zgodnie z ramową dyrektywą wodną (choć może ono je obejmować). Wyrażenie to należy odczytywać w świetle celu przewidzianego w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz pojęcia „szkoda”, tj. niezbędne jest wzięcie pod uwagę terminów (mierzalnych) negatywnych zmian w wodach i osłabienia użyteczności zapewnianej przez wody. Tym samym interpretując i stosując pięć pojęć odniesienia do ocenienia i ustalenia wagi rzeczywistych szkód wyrządzonych w wodach należy uwzględnić szczególnie charakter dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko:
- jak wskazano powyżej, w tekście art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko termin „wody” zdefiniowano jako wszystkie wody objęte dyrektywą 2000/60/WE;
 - osłabienie użyteczności zasobów naturalnych zapewnianej przez wody może dotyczyć obszarów wód, które są bardziej ograniczone niż obszary wchodzące w skład jednolitych części wód wydzielonych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej. Na przykład może dojść do osłabienia dostaw wody do spożycia przez ludzi w wyniku zanieczyszczenia jednego punktu poboru;
 - jeżeli chodzi o negatywne zmiany w zasobie naturalnym (w odróżnieniu od osłabienia użyteczności zasobu naturalnego) rzeczywisty obszar, na którym doświadczają się negatywnych zmian, nie musi dokładnie mieścić się w granicach jednej wydzielonej jednolitej części wód, ale mogą obejmować ich kilka lub dotyczyć jedynie fragmentu jednolitej części wód;
 - w kontekście ramowej dyrektywy wodnej wpływ na fragment jednolitej części wód został rozpatrzony przez Trybunał w sprawie C-535/18, IL i inni/Land Nordrhein-Westfalen, która dotyczyła ryzyka chemicznego zanieczyszczenia wód podziemnych spowodowanego budową autostrady. Trybunał zauważył, że przekroczenie norm tylko w jednym punkcie obserwacyjnym oznaczałoby pogorszenie stanu chemicznego znacznej fragmentu jednolitej części wód, chociaż możliwe byłoby sklasyfikowanie na podstawie art. 4 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2006/118/WE jednolitej części wód podziemnych w całości jako wykazującej dobry stan chemiczny, tj. z uwzględnieniem, [między innymi] w odpowiednich przypadkach, wielkości zmienionej jednolitej części wód podziemnych. Ponadto Trybunał podkreślił, że przekroczenie któregośkolwiek progów w dowolnym punkcie obserwacyjnym w każdym przypadku stanowiłoby pogorszenie jego stanu chemicznego w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej⁽¹⁵²⁾ wymagające działania na podstawie dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych i ramowej dyrektywy wodnej. Pokazuje to, że stosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na poziomach innych niż cała jednolita część wód nie byłoby sprzeczne z przyjętym podejściem do wdrażania samej ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych.
152. W związku z powyższym okoliczności konkretnego szkodliwego zdarzenia mogą uzasadniać zastosowanie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko na poziomie całej wydzielonej jednolitej części wód. Na przykład toksyczny wyciek może mieć wpływ na całe pojedyncze jezioro. Jednolita część wód podziemnych może również pełnić funkcję osobnej jednostki hydrologicznej na potrzeby stanu ilościowego i może być konieczne ocenienie elementów stanu wód istotnych dla tej kategorii stanu w odniesieniu do całej jednolitej części wód. Ponadto duża część istniejącej wiedzy o danych wodach może obejmować wydzielone jednolite części wód, biorąc pod uwagę fakt, że monitorowanie na podstawie ramowej dyrektywy wodnej jest zorganizowane w odniesieniu do takich jednolitych części wód.

⁽¹⁵¹⁾ Zob. art. 6 ramowej dyrektywy wodnej.

⁽¹⁵²⁾ Zob. pkt 115 i 116.

Przedmiot i proces oceny

153. Tak jak w przypadku szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych wagę negatywnego wpływu szkód wyrządzonych w wodach należy ocenić, odnosząc się do warunków początkowych. Wyrażenie „warunki początkowe” nie zostało konkretnie wspomniane w definicji szkód wyrządzonych w wodach. Jak można zauważyć w ramce 4 powyżej, definicja terminu „warunki początkowe” obejmuje jednak wszystkie zasoby naturalne i użyteczność. Ponadto o warunkach początkowych jest mowa w załączniku II pkt 1 w kontekście zarówno szkód wyrządzonych w wodach, jak i szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych.
154. Z definicji „warunków początkowych” wynika, że ocena wagi powinna dotyczyć obszaru lub obszarów wód, które uległy negatywnemu wpływowi, oraz obejmować porównanie warunków panujących na takim obszarze lub takich obszarach przed wystąpieniem szkodliwego zdarzenia i po jego wystąpieniu.
155. Ramowa dyrektywa wodna zawiera wymóg, aby jednolite części wód powierzchniowych i podziemnych były klasyfikowane w różnych kategoriach stanu zgodnie z załącznikiem V do tej dyrektywy. Klasyfikacje odnoszą się do elementów stanu wód, które mają stanowić podstawę zarówno oszacowania warunków początkowych, jak i pomiaru negatywnych zmian lub potencjalnych negatywnych zmian i osłabienia użyteczności zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Klasyfikacje już ustanowione na podstawie załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej mogą w związku z tym pomóc w ustaleniu kondycji obszaru lub obszarów wód, na które szkodliwe zdarzenie wywarło negatywny wpływ. „Wszelkie dostępne informacje” nie są jednak związane wyłącznie z informacjami wynikającymi z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej.
156. Biorąc pod uwagę jeden odnośny obszar wód powierzchniowych – rzeki – kategorie stanu odnoszące się do stanu ekologicznego to bardzo dobry, dobry, umiarkowany, słaby i zły ⁽¹⁵³⁾.
157. W odniesieniu do rzek sklasyfikowanych jako wykazujące bardzo dobry, dobry i umiarkowany stan ekologiczny ramowa dyrektywa wodna przewiduje szczegółowy zestaw opisów odpowiadających kilku poszczególnym elementom stanu wód:
- w przypadku biologicznych elementów jakości są to opisy następujących elementów: fitoplanktonu; makrofitów i fitobentosu; bezkręgowców bentosowych; oraz ichtiofauny,
 - w przypadku hydromorfologicznych elementów jakości są to opisy następujących elementów: reżimu hydrologicznego; ciągłości rzeki; warunków morfologicznych,
 - w przypadku fizykochemicznych elementów jakości są to opisy następujących elementów: charakterystyki ogólnej; specyficznych zanieczyszczeń syntetycznych; specyficznych zanieczyszczeń niesyntetycznych.
158. Przechodząc do wód podziemnych, jeżeli chodzi o pojęcie odniesienia „stan ilościowy”, istnieje jeden element stanu wód, mianowicie „poziom wód podziemnych”. Jego dokładny opis brzmi następująco: „Poziom wód podziemnych w części wód podziemnych jest taki, że zapewnia nieprzekraczanie dostępnych zasobów wód podziemnych przy długoterminowej średniorocznej wartości poboru wód. Zgodnie z powyższym, poziom wód podziemnych nie podlega zmianom antropogenicznym, które mogłyby spowodować:
- niespełnienie celów środowiskowych, określonych na mocy art. 4 przez powiązane z nim wody powierzchniowe,
 - wszelkie znaczne obniżenie stanu tych wód,

⁽¹⁵³⁾ Zob. ppkt 1.2.1 załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej.

- wszelkie znaczne szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio uzależnionych od części wód podziemnych, oraz możliwym zmianom dla kierunku przepływu wynikającym ze zmian poziomu, krótkotrwałym lub ciągłym na przestrzennie ograniczonym obszarze, ale niepowodującym napływu wód słonych lub innych, oraz niewskazującym na trwałą i o wyraźnie antropogenicznym charakterze tendencję kierunku przepływu mogącą spowodować takie napływy”⁽¹⁵⁴⁾.
159. W przypadku pojęcia odniesienia „stan chemiczny wód podziemnych” występują dwa elementy stanu wód, to znaczy „ogólny” i „przewodność elektryczna”, w odniesieniu do których ramowa dyrektywa wodna przewiduje szczegółowe opisy. Opis elementu stanu wód „ogólny” brzmi następująco: „Skład chemiczny części wód podziemnych jest taki, że stężenia zanieczyszczeń:
- jak określono poniżej, nie wykazują efektów zasolenia lub innych oddziaływań,
 - nie przekraczają norm jakości mających zastosowanie na mocy właściwego prawodawstwa [unijnego] zgodnie z art. 17,
 - nie są na takim poziomie, że mogłyby prowadzić do nieosiągnięcia przez powiązane z nimi wody powierzchniowe celów środowiskowych, określonych na mocy art. 4, lub do obniżenia jakości chemicznej lub ekologicznej tych części wód lub spowodowania znacznych szkód w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od części wód podziemnych”.
160. Jak wynika z elementu stanu wód „ogólny” w odniesieniu do stanu chemicznego wód podziemnych, w opisie dobrego stanu chemicznego występują dalsze odniesienia. Jak już zauważono powyżej, istnieje odniesienie do norm jakości na mocy innego prawodawstwa zgodnie z art. 17 ramowej dyrektywy wodnej i w związku z tym w dyrektywie w sprawie ochrony wód podziemnych określono normy dotyczące azotanów i pestycydów, jak również nałożono na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia krajowych wartości progowych dla szeregu innych zanieczyszczeń wymienionych w części A załącznika II do tej dyrektywy.
161. Wszystkie wymienione powyżej elementy (i odpowiednie elementy innych obszarów wód) są potencjalnie istotne do celów oszacowania warunków początkowych i pomiaru negatywnej zmiany. Charakter szkodliwych czynników – tj. fakt, czy mają one charakter addytywny, ubytkowy, wydobywczy bądź destrukcyjny, jak wspomniano w pkt 18 powyżej – powinien wskazywać, jaki zakres elementów stanu wód prawdopodobnie będzie istotny.
162. Różnorodny charakter elementów stanu wód, a także potencjalna zróżnicowana użyteczność zapewniana przez jednolitą część wód oznacza różny zakres technik i metodyk do szacowania i pomiaru zarówno warunków początkowych, jak i negatywnych zmian i osłabienia użyteczności. Mogą one obejmować na przykład analizę chemiczną, ocenę siedliska, pomiary toksyczności i biowskaźniki. Szacując warunki początkowe należy uwzględnić dotychczasowe prace wykonane na potrzeby klasyfikacji i monitorowania na podstawie ramowej dyrektywy wodnej. Jeżeli nie istnieją dane z monitorowania do celów oszacowania warunków początkowych występujących na obszarach wód, które uległy negatywnemu wpływowi, możliwa jest ekstrapolacja z dostępnych danych w zakresie do innych podobnych obszarów wód lub ogólnych źródeł odniesienia.
163. Co do osłabienia użyteczności zasobu naturalnego, należy wziąć pod uwagę takie rodzaje użyteczności, w przypadku których wyraźnie widać, że szkodliwe zdarzenie miało znaczący negatywny wpływ na stan jednolitej części wód. Na przykład jeżeli szkodliwe zdarzenie doprowadzi do zanieczyszczenia chronionego źródła powierzchniowych wód wody pitnej w jeziorze i jednocześnie wywrze znaczący negatywny wpływ na ekologiczny lub chemiczny stan jeziora, będzie wchodzić w zakres szkód wyrządzonych w wodach zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko. W takim przypadku, o ile szkodliwe zdarzenie jest takie samo, szkodliwe czynniki powodujące osłabienie użyteczności i szkodliwe czynniki wywierające znaczący wpływ na stan nie muszą być tożsame. Na przykład jeżeli szkodliwe zdarzenie polega na wycieku ścieków, do szkodliwych czynników istotnych w przypadku osłabienia użyteczności wody pitnej może należeć wprowadzenie drobnoustrojów do źródła wody pitnej, natomiast szkodliwe czynniki wywierające negatywny wpływ na stan mogą obejmować wprowadzenie substancji biogennych.

⁽¹⁵⁴⁾ Zob. ppkt 2.1.2 załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej.

164. Ponadto uwzględnienie osłabienia użyteczności nie może zależeć tylko od definicji pojęcia „szkoda”. Istotne mogą być konkretne cele określone w stosunku do obszarów chronionych występujących w rejestrze obszarów chronionych zgodnie z ramową dyrektywę wodną. Definicje dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i dobrego stanu chemicznego wód podziemnych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej zawierają wyraźne odniesienie do warunków służących uniknięciu sytuacji niespełnienia celów środowiskowych określonych na podstawie art. 4 tej dyrektywy przez powiązane z nim wody powierzchniowe. Cele te obejmują cele dla obszarów chronionych przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej. Ponadto w odniesieniu do zanieczyszczenia wód podziemnych mającego potencjalny wpływ na jakość wody pitnej w dyrektywie w sprawie ochrony wód podziemnych ustanowiono obowiązek ocenienia stanu chemicznego wód podziemnych, biorąc pod uwagę zagrożenie spowodowane obecnością zanieczyszczeń dla jakości wody pozyskiwanej w celu spożycia przez ludzi⁽¹⁵⁵⁾. Ponadto art. 7 ust. 3 ramowej dyrektywy wodnej stanowi, że państwa członkowskie zapewniają konieczną ochronę jednolitych części wód wykorzystywanych do poboru wody pitnej w celu uniknięcia pogorszenia ich jakości, dla zredukowania poziomu uzdatniania wymaganego przy produkcji wody do spożycia. Państwa członkowskie mogą ustalić strefy ochronne dla tych jednolitych części wód. W związku z powyższym, uwzględniając definicję pojęcia „szkoda” i szczegółowe cele oraz dodatkowe wymogi ustanowione w ramowej dyrektywie wodnej i dyrektywie w sprawie ochrony wód podziemnych dotyczące zapewnienia dobrego stanu jednolitych części wód podziemnych wykorzystywanych do poboru wody pitnej, można stwierdzić, że szkodliwe zdarzenia skutkujące koniecznością wyższego poziomu oczyszczenia, aby zachować zgodność z wymogami określonymi w dyrektywie w sprawie wody pitnej, mogą wchodzić w zakres szkód wyrządzonych w wodach zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko⁽¹⁵⁶⁾.
165. Istnieją jednak pewne ograniczenia. Przykładowo w wyniku szkodliwego zdarzenia może dojść do wprowadzenia mikroorganizmów do obszaru wód powierzchniowych. Chociaż może to skutkować osłabieniem użyteczności wody pitnej, takie szkodliwe zdarzenie nie będzie objęte zakresem stosowania pojęcia szkód wyrządzonych w wodach, chyba że można wykazać, że będzie ono miało negatywny wpływ na jeden z elementów stanu wód. Tego typu wprowadzenie mikroorganizmów może jednak czasem wchodzić w zakres zastosowania terminu „szkody dotyczące powierzchni ziemi” (zob. sekcja niniejszych wytycznych poświęcona szkodom dotyczącym powierzchni ziemi).
166. Przy szacowaniu i pomiarze warunków początkowych i wszelkich zmian i osłabienia konieczne może okazać się uwzględnienie szkodliwych czynników które wywierają wpływ przez bardzo długi okres. Przykładowo może okazać się, że podmiot gospodarczy prowadzący działalność zawodową, który obecnie odprowadza zanieczyszczenia do jednolitej części wód, postępował tak stale przez pewien okres, który okres poprzedzający dzień 30 kwietnia 2007 r. (zob. pkt 24 powyżej). W rezultacie pewne szkody (na przykład w postaci zanieczyszczonych osadów w rzece) mogły pojawić się przed datą wdrożenia dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Późniejsze szkody potencjalnie będą jednak uwzględnione, na przykład w sytuacji, w której podmiot gospodarczy nie przestrzega wymogu posiadania zezwolenia, który zaczął obowiązywać po dniu 30 kwietnia 2007 r. W takich okolicznościach konieczne będzie odróżnienie późniejszych szkód od wcześniejszych szkód w celu oszacowania warunków początkowych i pomiaru negatywnych zmian i osłabienia.

Określenie wagi

167. Aby negatywny wpływ był znaczący, nie musi on dotyczyć wszystkich potencjalnie istotnych elementów stanu wód. Musi on jednak dotyczyć co najmniej jednego takiego elementu⁽¹⁵⁷⁾.
168. Do celów środków zapobiegawczych i środków służących opanowaniu szkodliwych czynników wagę wpływu należy ustalić, jeżeli w wyniku oceny trzeba (lub powinno się) przyjąć, że bez zastosowania takich środków wystąpią negatywne zmiany i powiązane osłabienie z rodzaju, o którym mowa w pkt 169 poniżej.

⁽¹⁵⁵⁾ Zob. art. 4 ust. 2 lit. c) ppkt (ii) i (iii) w związku z pkt 4 załącznika III do dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych.

⁽¹⁵⁶⁾ Art. 4 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej dotyczy do trzech kategorii celów. Art. 4 ust. 1 lit. a) dotyczy celów związanych z wodami powierzchniowymi; art. 4 ust. 1 lit. b) dotyczy celów w zakresie wód podziemnych; a art. 4 ust. 1 lit. c) dotyczy obszarów chronionych. Cele przewidziane w ramowej dyrektywie wodnej polegają na zapobieganiu pogarszaniu się stanu wód powierzchniowych i podziemnych oraz osiągnięciu dobrego stanu tych wód, a także osiągnięciu zgodności z prawem Unii w odniesieniu do obszarów chronionych (w przypadku gdy jednolite części wód są dla nich istotne). W ramowej dyrektywie wodnej stan określa się przez odniesienie do elementów jakości wód powierzchniowych i podziemnych. Celów określonych w art. 4 ust. 1 lit. c) nie odzwierciedlono w definicji stanu wód powierzchniowych: żaden z przedmiotowych elementów nie odnosi się do tego przepisu. Z kolei jednak cele określone w art. 4 ust. 1 lit. c) w sposób dorozumiany uwzględniono w definicji stanu chemicznego [i ilościowego] wód podziemnych. W szczególności stan chemiczny wiąże się z przestrzeganiem unijnych i krajowych norm dotyczących substancji chemicznych oraz z zapewnieniem, aby zanieczyszczenie nie osiągnęło poziomu utrudniającego spełnienie [wszystkich] celów ramowej dyrektywy wodnej przez powiązane z nim wody powierzchniowe. Cele określone w art. 4 ust. 1 lit. c) dla obszarów chronionych są zatem uwzględnione w postaci stanu chemicznego wód podziemnych. W związku z tym, mimo że zanieczyszczenia mikrobiologiczne wód podziemnych nie stanowią bezpośredniego przedmiotu dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych (nie istnieją żadne unijne ani krajowe normy dotyczące takich zanieczyszczeń), zanieczyszczenie mikrobiologiczne zostanie uwzględnione, jeżeli będzie ono utrudniało osiągnięcie celów określonych w art. 4 ust. 1 lit. c). W tym kontekście obszary chronione ze względu na pobór wody pitnej będą istotne. Istotne mogą również być obszary chronione przeznaczone na kąpieliska.

⁽¹⁵⁷⁾ Jest to spójne z podejściem przyjętym przez Trybunał w odniesieniu do samej ramowej dyrektywy wodnej, zob. sprawa C-461/13.

169. Do celów środków zaradczych negatywne zmiany będą znaczące i wystąpi związane z nimi osłabienie, jeżeli – w przypadku obszaru lub obszarów jednolitych części wód, których takie zmiany dotyczą – w ich wyniku wystąpi:
- mierzalna stała lub przejściowa strata w stosunku do elementu stanu wód, która – w przypadku danego elementu stanu wód – sprawia, że dotknięty nią obszar wód nie wykazuje już właściwości danego elementu stanu wód, które wykazywałyby przed wystąpieniem danej negatywnej zmiany lub danego osłabienia. Przykładowo w przypadku pojęcia odniesienia, jakim jest stan ekologiczny, i elementu stanu wód, jakim jest ichtiofauna, w stosunku do rzeki negatywny wpływ będzie znaczący, jeżeli szkodliwe zdarzenie, takie jak toksyczny wyciek, całkowicie unicestwi populację ryb na danym obszarze wód objętym szkodą;
 - mierzalne pogorszenie w stosunku do elementu stanu wód, które – w przypadku danego elementu stanu wód – sprawia, że dotknięty nim obszar wód nie wykazuje już właściwości danego elementu stanu wód, które wykazywałyby przed wystąpieniem danej negatywnej zmiany lub danego osłabienia. Przykładowo w przypadku pojęcia odniesienia, jakim jest stan ekologiczny, i elementu stanu wód, jakim jest ichtiofauna, w stosunku do rzeki negatywny wpływ będzie znaczący, jeżeli – na danym obszarze – szkodliwe zdarzenie spowoduje mierzalny wzrost śmiertelności ryb do poziomu przekraczającego zwykle poziomy śmiertelności ryb (bez całkowitego unicestwienia populacji ryb). W przypadku innego pojęcia odniesienia, jakim jest stan ilościowy, i innego elementu stanu wód, jakim jest poziom wód podziemnych w jednolitej części wód podziemnych, negatywny wpływ będzie znaczący, jeżeli poziom wód podziemnych był lub jest mierzalnie obniżony w stopniu mierzalnie przekraczającym dostępne zasoby wód podziemnych;
 - mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych związanych z elementami stanu wód, których dotyczy starta lub pogorszenie. W wyżej omówionym przykładzie ichtiofauny w rzece, jeżeli rzeka jest objęta ochroną do celów połowów rekreacyjno-sportowych, osłabienie będzie miało miejsce, jeżeli w wyniku szkodliwego zdarzenia na danym obszarze wód dojdzie do ograniczenia dostępności ryb do celów połowów rekreacyjno-sportowych;
 - mierzalny odstęp czasu między czasem wystąpienia negatywnego wpływu a czasem odtworzenia warunków początkowych w zakresie danych elementów stanu wód. W omawianym już przykładzie ichtiofauny w rzece negatywny wpływ będzie znaczący, jeżeli – niezależnie od zastosowania środków służących odtworzeniu warunków początkowych – negatywny wpływ przyczyni się do spadku populacji ryb w okresie mierzalnie dłuższym niż okresy naturalnych wahań populacji ryb. Tego typu odstęp czasu będzie odzwierciedlał przejściową stratę zasobów naturalnych i wszelkiej użyteczności oraz wymaga zastosowania kompensacyjnych środków zaradczych⁽¹⁵⁸⁾. Takie kompensacyjne środki zaradcze należy zapewnić w całym okresie regeneracji. Okres ten należy zatem obliczyć.
170. Jak już wskazano, aby negatywny wpływ był znaczący, nie musi on skutkować zmianą klasyfikacji do celów ramowej dyrektywy wodnej, chociaż zmiana skutkująca sklasyfikowaniem w niższej klasie stanu wód stanowiłaby przykład znaczącego negatywnego wpływu. Analogicznie w sprawie C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV przeciwko Bundesrepublik Deutschland, która dotyczyła ramowej dyrektywy wodnej, Trybunał orzekł, że należy przyjąć interpretację, zgodnie z którą pojęcie „pogorszenia stanu” części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej oznacza pogorszenie, które występuje, w przypadku gdy stan przynajmniej jednego z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do tej dyrektywy ulega pogorszeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych⁽¹⁵⁹⁾. Tymczasem, jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi „pogorszenie stanu” części wód w rozumieniu tego art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)⁽¹⁶⁰⁾.
171. W odniesieniu do „szkod wyrządzonych w wodach” w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie przewidziano kryteriów równoważnych kryteriom określonym w załączniku I w zakresie oceny i ustalenia wagi „szkod wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych”. Nie przewidziano w niej również fakultatywnej podstawy zapewnionej w tym załączniku pozwalającej na uznanie niektórych rodzajów negatywnego wpływu za nieznaczące. W załączniku II pkt 1.3.3 wskazano jednak, że właściwe organy mają pewien luz decyzyjny, jeżeli chodzi o zakres stosowanych środków zaradczych, których będzie wymagało pojedyncze szkodliwe zdarzenie.

Wyłączenie

172. Definicja „szkod wyrządzonych w wodach” nie obejmuje swoim zakresem negatywnego wpływu w przypadkach, w których zastosowanie ma art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej. Chociaż celem ramowej dyrektywy wodnej jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich jednolitych części wód do 2015 r. (lub 2027 r. w przypadku stosowania czasowych wyłączeń), a ponadto w dyrektywie tej zabrania się doprowadzenia do dalszego pogarszania się stanu jednolitych części wód, w art. 4 ust. 7 dopuszczono możliwość wystąpienia sytuacji, w której dochodzi do pogorszenia się

⁽¹⁵⁸⁾ Załącznik II pkt 1.1.3.

⁽¹⁵⁹⁾ Zob. pkt 69–70.

⁽¹⁶⁰⁾ Zob. pkt 151 ostatni podpunkt.

stanu danej jednolitej części wód w wyniku nowych zmian/projektów pod warunkiem zapewnienia zgodności z rygorystycznymi kryteriami określonymi w tym ustępie. Jako że zgodnie z ramową dyrektywą wodną pogorszenie się stanu wód w takich okolicznościach jest dopuszczalne, w takiej sytuacji wynikłe szkody wyrządzone w wodach nie byłoby objęte zakresem stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Z wyroku w sprawie C-297/19, Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig-Holstein, można jednak wywnioskować, że należy przyjąć ścisłą interpretację tego wyłączenia ⁽¹⁶¹⁾.

173. Art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej zawiera wymóg spełnienia szeregu warunków, w tym podjęcia wszystkich praktycznych kroków, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód ⁽¹⁶²⁾. Aby móc skorzystać z wyłączenia na podstawie art. 4 ust. 7, stosując dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko, podmiot gospodarczy musi zatem spełnić wszystkie warunki ograniczające niekorzystny wpływ związane ze zgodą na podstawie art. 4 ust. 7. Ponadto nawet w przypadku uzyskania zgody na podstawie art. 4 ust. 7 dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko będzie miała zastosowanie do szkód wyrządzonych w wodach wynikających z nieprzestrzegania takich warunków ⁽¹⁶³⁾.
174. W sprawie C-529/15, Folk, Trybunał rozważył stosowanie wyłączenia z definicji „szkód wyrządzonych w wodach” na podstawie art. 4 ust. 7. Trybunał orzekł, że „[w] wypadku gdy pozwolenie zostało wydane na podstawie przepisów krajowych bez zbadania warunków określonych w art. 4 ust. 7 lit. a)–d) dyrektywy 2000/60/WE [...] sąd krajowy nie jest zobowiązany do tego, by samemu badać, czy warunki przewidziane w tym przepisie zostały spełnione, celem ustalenia, czy występują szkody wyrządzone środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2004/35, zmienionej dyrektywą 2009/31”. Sprawa ta stanowi dalsze potwierdzenie konieczności ścisłego stosowania tego wyłączenia. Sędzia krajowy będzie mógł odmówić udzielania zgody na takie wyłączenie, jeżeli organ udzielający zezwolenia nie wykazał pełnej zgodności z rygorystycznymi kryteriami określonymi w art. 4 ust. 7.

(B) DANE WODY MORSKIE ZGODNIE Z DYREKTYWĄ RAMOWĄ W SPRAWIE STRATEGII MORSKIEJ

Zakres przedmiotowy i geograficzny pojęć wód morskich

Ramka 12: Definicja „wód morskich” w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej

Art. 3 pkt 1 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej stanowi, że „wody morskie” oznaczają:

- a) wody, dno morskie i skałę macierzystą znajdujące się od strony morza od linii podstawowej, od której mierzony jest zasięg morza terytorialnego aż do najdalej położonego obszaru wód terytorialnych i rozciągające się aż do najdalej położonego obszaru, na którym państwo członkowskie ma lub wykonuje prawa jurysdykcyjne, zgodnie z Konwencją ONZ o prawie morza (UNCLOS), z wyjątkiem wód przylegających do krajów i terytoriów, o których mowa w załączniku II do Traktatu, i francuskich departamentów zamorskich; oraz
- b) wody przybrzeżne określone w dyrektywie 2000/60/WE, ich dno morskie i podłoże, o ile szczególne aspekty stanu ekologicznego środowiska morskiego nie były już przedmiotem wspomnianej dyrektywy lub innych przepisów prawa wspólnotowego”.

175. Jak widać, definicja terminu „wody morskie” zawarta w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej pokrywa się z definicją „wód przybrzeżnych” zawartą w ramowej dyrektywie wodnej, do których to wód dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej ma zastosowanie, o ile szczególne aspekty stanu ekologicznego środowiska morskiego nie były już przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej lub innych przepisów Unii ⁽¹⁶⁴⁾. Ponadto zakres tego terminu pokrywa się również z zakresem „wód terytorialnych”, o których mowa w ramowej dyrektywie wodnej. Ramowa dyrektywa wodna ma zastosowanie w odniesieniu do wód terytorialnych zawsze, gdy szkoda dotyczy stanu chemicznego.

Pojęcie odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu

176. Pojęciem odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu na „wody morskie” jest „stan środowiska” tych wód w rozumieniu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej – zob. ramka 13 poniżej. Jak wskazano powyżej, z definicji terminu „wody morskie” wyłączono jednak aspekty stanu środowiska będące już przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej lub innych przepisów Unii. Jeżeli chodzi o inne przepisy Unii, szczególnie istotne są dyrektywy dotyczące ochrony przyrody (zob. pkt 95 powyżej).

⁽¹⁶¹⁾ Zob. pkt 44–45.

⁽¹⁶²⁾ Zob. art. 4 ust. 7 lit. a) ramowej dyrektywy wodnej.

⁽¹⁶³⁾ W kontekście wykładni art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej istotne znaczenie ma również wspomniana wcześniej sprawa C-461/13 Deutschland eV/Bundesrepublik Deutschland.

⁽¹⁶⁴⁾ Wcześniej przepisy wspólnotowe.

Ramka 13: Definicja terminu „stan środowiska”

Art. 3 pkt 4 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej stanowi, że „stan środowiska” oznacza: „ogólny stan środowiska w wodach morskich, z uwzględnieniem struktury, funkcji oraz procesów zachodzących w składających się na nie ekosystemach morskich wraz z naturalnymi czynnikami fizjograficznymi, geograficznymi, biologicznymi, geologicznymi oraz klimatycznymi, jak również uwarunkowaniami fizycznymi, akustycznymi i chemicznymi, w tym uwarunkowaniami wynikającymi z działalności człowieka na danym obszarze lub poza nim”.

177. Przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej są już następujące aspekty wód przybrzeżnych: stężenie substancji chemicznych; elementy biologiczne; elementy hydromorfologiczne wspierające elementy biologiczne; elementy chemiczne i fizykochemiczne wspierające elementy biologiczne; elementy ogólne; oraz zanieczyszczenia specyficzne. Ponadto przedmiotem ramowej dyrektywy wodnej są stężenia substancji chemicznych w wodach terytorialnych.
178. Przedmiotem dyrektyw dotyczących ochrony przyrody są już objęte zakresem ich stosowania siedliska morskie i gatunki żyjące w wodach morskich. Ponadto dyrektywy te mają zastosowanie do środowiska morskiego, w tym w wyłącznych strefach ekonomicznych i na szelfie kontynentalnym tam, gdzie jurysdykcję sprawuje państwo członkowskie (zob. pkt 95 powyżej).

Ocena znaczącego negatywnego wpływu

Okoliczności

179. Tak jak w przypadku wód, których dotyczy ramowa dyrektywa wodna, negatywny wpływ do celów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko będzie odpowiedni jedynie wówczas, gdy będzie istniał związek przyczynowy między takim wpływem a działalnością zawodową opisaną w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Charakter takiej działalności powinien wskazywać na prawdopodobne szkodliwe czynniki, które mogą mieć negatywny wpływ na wodach morskich i powodować powiązane osłabienie użyteczności.
180. W przypadku następujących rodzajów działalności wymienionych w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko ⁽¹⁶⁵⁾ istnieje największe prawdopodobieństwo, że będą istotne z punktu widzenia szkód wyrządzonych w wodach morskich:
- działalność przemysłowa wskazana w załączniku III pkt 1, tj. działanie instalacji podlegającej zezwoleniu na podstawie dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli ⁽¹⁶⁶⁾. Na przykład rafinacja oleju mineralnego i gazu w obszarach portowych może powodować zanieczyszczenie wód przybrzeżnych;
 - działania związane z zarządzaniem odpadami, o których mowa w załączniku III pkt 2, tj. gromadzenie, przewożenie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów oraz odpadów niebezpiecznych podlegające zezwoleniu lub rejestracji na podstawie dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów i dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych ⁽¹⁶⁷⁾. Na przykład szkody mogą wynikać z umyślnego zrzuć odpadów do morza lub ze niewłaściwego zarządzania składowiskami odpadów wzdłuż wybrzeża ⁽¹⁶⁸⁾;
 - produkcja, przetwarzanie, składowanie, zrzuć do środowiska naturalnego, o których mowa w załączniku III pkt 7 lit. a), niebezpiecznych substancji określonych w art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych ⁽¹⁶⁹⁾. Na przykład na wodach morskich podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego może dochodzić do wypadków i wycieków do morza wynikających z działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich (tj. działalność poszukiwawcza i eksploacyjna). Należy zauważyć, że dyrektywa Parlamentu

⁽¹⁶⁵⁾ Wszystkie wyżej wymienione rodzaje działalności są zazwyczaj rodzajami działalności, na które udzielono zezwolenia.

⁽¹⁶⁶⁾ Zastąpiona dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych.

⁽¹⁶⁷⁾ Dyrektywy połączono i zastąpiono dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

⁽¹⁶⁸⁾ Zob. przykład dotyczący szkodliwego wpływu składowiska odpadów na tereny przybrzeżne w sprawie C-494/01, Komisja/Irlandia, pkt 84.

⁽¹⁶⁹⁾ Zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1).

Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE⁽¹⁷⁰⁾ („dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa działalności na obszarach morskich”) dodatkowo zawiera określone przepisy szczegółowe i definicje, szczególnie w jej art. 2 pkt 5, 11, 15 i 16 oraz art. 7. Z przepisów tych wynika, że na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko odpowiedzialność za badania oddalone od brzegu lub działalność wydobywczą powodującą szkody wyrządzone środowisku naturalnemu ponosi „koncesjodawca”, a nie „podmiot gospodarczy”;

- działania transportowe wymienione w załączniku III pkt 8, tj. transport morski w zakresie minimalnych wymagań w odniesieniu do statków zdążających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i przewożących towary niebezpieczne lub zanieczyszczające, jak określono w dyrektywie Rady 93/75/EWG⁽¹⁷¹⁾. Transport morski może obejmować przemieszanie dużych ilości towarów w kontenerach, których utrata na morzu może stanowić szkodliwe zdarzenie,
- transgraniczne przesyłanie odpadów w obrębie, do lub z Unii Europejskiej, o którym mowa w załączniku III pkt 12, (wymagające zatwierdzenia lub zabronione w myśl rozporządzenia Rady (EWG) nr 259/93⁽¹⁷²⁾). Na przykład może dojść do utraty odpadów na morzu w trakcie transportu odpadów.

181. Tabela 2b „Sposoby użytkowania i działalność człowieka w środowisku morskim lub mające wpływ na środowisko morskie” w dyrektywie Komisji 2017/845/UE⁽¹⁷³⁾ zawiera istotne wskazania rodzajów działalności potencjalnie powodującej szkody w wodach morskich, chociaż do celów stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko uwzględnia się jedynie te rodzaje działalności zawodowej, które wymieniono również w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

182. W odniesieniu do szkód wyrządzonych w wodach morskich należy również wspomnieć o wyjątkach określonych w art. 4 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko nie ma zastosowania do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkód lub faktycznego wystąpienia szkód wyrządzonych w wodach morskich, wynikających ze zdarzenia, za które odpowiedzialność jest objęta zakresem stosowania międzynarodowych konwencji wymienionych w załączniku IV⁽¹⁷⁴⁾. Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywa ta nie narusza prawa podmiotu gospodarczego do ograniczenia własnej odpowiedzialności zgodnie z krajowym ustawodawstwem wykonującym określone konwencje międzynarodowe⁽¹⁷⁵⁾.

Przeprowadzenie oceny

183. Tak jak w przypadku szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych i szkód wyrządzonych w wodach, których dotyczy ramowa dyrektywa wodna, wagę negatywnego wpływu należy ocenić, odnosząc się do warunków początkowych. Jak już zauważono, definicja terminu „warunki początkowe” obejmuje wszystkie zasoby naturalne i użyteczność. Ponadto o warunkach początkowych jest mowa w załączniku II pkt 1 w kontekście zarówno szkód wyrządzonych w wodach, jak i szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych.

184. Z definicji „warunków początkowych” wynika, że ocena znaczącego negatywnego wpływu powinna dotyczyć obszaru lub obszarów wód morskich, które uległy negatywnemu wpływowi, oraz obejmować porównanie warunków panujących na takim obszarze lub takich obszarach przed wystąpieniem szkodliwego zdarzenia i po jego wystąpieniu. Ocena ta powinna opierać się na najlepszych dostępnych danych.

⁽¹⁷⁰⁾ Dz.U. L 178 z 28.6.2013, s. 66.

⁽¹⁷¹⁾ Zastąpiona dyrektywą 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającą wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylającą dyrektywę Rady 93/75/EWG (Dz.U. L 208 z 5.8.2002, s. 10).

⁽¹⁷²⁾ Zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1).

⁽¹⁷³⁾ Dyrektywa Komisji (UE) 2017/845 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE w odniesieniu do przykładowych wykazów elementów branych pod uwagę przy opracowaniu strategii morskich (Dz.U. L 125 z 18.5.2017, s. 27).

⁽¹⁷⁴⁾ Chodzi tu o następujące konwencje: Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami z 1992 r.; Międzynarodowa konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 r.; Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi z 2001 r.; Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności i odszkodowaniu za szkodę związaną z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych, 1996/2010 (jeszcze nie weszła w życie).

⁽¹⁷⁵⁾ Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r.; Konwencja strasburska o ograniczeniu odpowiedzialności w żegludze śródlądowej z 1988 r.

185. Negatywny wpływ oznacza wystąpienie negatywnej zmiany w wodach morskich. Towarzyszyć temu może również osłabienie użyteczności tych wód w stosunku do warunków początkowych. Jeżeli chodzi o inne kategorie zasobów naturalnych, użyteczność wód morskich obejmuje funkcje spełniane na rzecz siedlisk przyrodniczych i znajdujących się w nich gatunków chronionych, w tym przepływ fal w przypadku niektórych siedlisk przybrzeżnych lub źródła pożywienia w przypadku ssaków morskich lub ptaków morskich. Taka użyteczność nie ogranicza się do chronionych obszarów morskich, takich jak obszary Natura 2000 wyznaczone na podstawie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, ale w ich przypadku jest szczególnie ważna, gdyż ma istotne znaczenie dla osiągnięcia celów ochrony tych obszarów. Pojęcie użyteczności oznacza również użyteczność dla ludzi. Na przykład wody morskie zapewniają ludziom zasoby ryb i inne pożywienie. Innym przykładem jest możliwość rekreacyjnego obserwowania wielorybów.
186. Mając na uwadze pojęcie odniesienia, jakim jest „stan środowiska”, należy uwzględnić prace przewidziane w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej jako punkt wyjścia dla oszacowania warunków początkowych i wszelkich istotnych zmian lub powiązanego osłabienia.
187. W art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej przewidziano, że państwa członkowskie sporządzają wstępną ocenę wód morskich do celów przygotowania strategii morskich na podstawie tej dyrektywy. W art. 17 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej przewidziano, że co sześć lat należy przeprowadzić przegląd takich wstępnych ocen. Dla ułatwienia w niniejszych wytycznych takie oceny będą nazywane „ocenami na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej” w odróżnieniu od oceny znaczącego negatywnego wpływu na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.
188. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej stosuje się pojęcie „dobrego stanu środowiska” – zob. ramka 14 poniżej.

Ramka 14: Definicja terminu „dobry stan środowiska” zawarta w art. 3 pkt 5 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej:

„5. »dobry stan środowiska« oznacza taki stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne w odniesieniu do panujących w nich warunków, zaś wykorzystanie środowiska morskiego zachodzi na poziomie, który jest zrównoważony i gwarantuje zachowanie możliwości użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia, tj.:

- a) struktura, funkcje i procesy składające się na ekosystemy morskie, a także powiązane czynniki fizjograficzne, geograficzne, geologiczne i klimatyczne umożliwiają ekosystemom normalne funkcjonowanie i zachowanie odporności na zmiany środowiskowe wywołane przez człowieka. Chroni się gatunki i siedliska morskie, zapobiega spadkowi naturalnej różnorodności biologicznej będącemu skutkiem działalności człowieka, a równowaga funkcjonowania różnorodnych składników biologicznych jest zachowana;
- b) właściwości hydromorfologiczne, fizyczne i chemiczne ekosystemów, w tym właściwości będące skutkiem działalności człowieka na danym obszarze, umożliwiają normalne funkcjonowanie ekosystemów, jak opisano powyżej. Substancje i energia, w tym hałas, wprowadzane do środowiska morskiego przez człowieka, nie powodują efektów zanieczyszczenia;

Dobry stan środowiska jest określany na poziomie regionu lub podregionu morskiego, o których mowa w art. 4, na podstawie wskaźników jakości opisanych w załączniku I. Stosowane jest zarządzanie, które można dostosować, opracowane na podstawie podejścia opartego na ekosystemie w celu osiągnięcia dobrego stanu środowiska”.

189. W odniesieniu do wstępnej oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej art. 9 ust. 1 te same dyrektywy zawiera wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie w odniesieniu do każdego danego regionu lub podregionu morskiego muszą określić zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska w oparciu o wskaźniki jakości wymienione w załączniku I do tej dyrektywy. Wskaźniki te przedstawiono w ramce 15 poniżej. Regiony morskie ⁽¹⁷⁶⁾ i podregiony morskie ⁽¹⁷⁷⁾, o których mowa w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej określono w jej art. 4 ust. 1 i 2.

⁽¹⁷⁶⁾ Morze Bałtyckie; północno-wschodni Ocean Atlantycki; Morze Śródziemne; Morze Czarne.

⁽¹⁷⁷⁾ Na północno-wschodnim Oceanie Atlantyckim: Morze Północne, łącznie z cieśniną Kattegat i kanałem La Manche; Morze Celtyckie; Zatoka Biskajska oraz wybrzeże Półwyspu Iberyjskiego; na Oceanie Atlantyckim, makaronezyjski region biogeograficzny, obejmujący wody wokół Azorów, Madery oraz Wysp Kanaryjskich.
Na Morzu Śródziemnym: zachodnie Morze Śródziemne; Morze Adriatyckie; Morze Jońskie i środkowa część Morza Śródziemnego; Morze Egejskie-Lewantyńskie.

Ramka 15: Wskaźniki jakości dotyczące określania dobrego stanu środowiska

1. Utrzymana jest różnorodność biologiczna. Jakość i występowanie siedlisk oraz rozmieszczenie i bogactwo gatunków odpowiadają dominującym warunkom fizjograficznym, geograficznym i klimatycznym.
2. Gatunki obce wprowadzone do ekosystemu w wyniku działalności człowieka utrzymują się na poziomie, który nie powoduje szkodliwych zmian w ekosystemach.
3. Populacje wszystkich ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych utrzymują się w bezpiecznych granicach biologicznych, wskazując rozmieszczenie ze względu na wiek i rozmiar populacji, świadczące o dobrym zdrowiu zasobów.
4. Wszystkie elementy morskiego łańcucha pokarmowego, w stopniu w jakim są znane, występują w normalnych ilościach i zróżnicowaniu, na poziomie, który w dalszej perspektywie może zapewnić bogactwo gatunków i utrzymanie ich pełnej zdolności reprodukcyjnej.
5. Do minimum ogranicza się eutrofizację wywołaną przez działalność człowieka, a w szczególności jej niekorzystne skutki, takie jak ubytki różnorodności biologicznej, degradacja ekosystemu, szkodliwe zakwity glonów oraz niedobór tlenu w dolnych partiach wód.
6. Integralność dna morskiego utrzymuje się na poziomie gwarantującym ochronę struktury i funkcji ekosystemów oraz brak niekorzystnego wpływu zwłaszcza na ekosystemy głębinowe.
7. Stała zmiana właściwości hydrograficznych nie ma niekorzystnego wpływu na ekosystemy morskie.
8. Stężenie substancji zanieczyszczających utrzymuje się na poziomie, który nie wywołuje skutków charakterystycznych dla zanieczyszczenia.
9. Poziom substancji zanieczyszczających w rybach i owocach morza przeznaczonych do spożycia przez ludzi nie przekracza poziomów ustanowionych w prawodawstwie Wspólnoty ani innych odpowiednich norm.
10. Właściwości ani ilość znajdujących się w wodzie morskiej odpadów nie powodują szkód w środowisku przybrzeżnym i morskim.
11. Wprowadzenie energii, w tym hałasu podwodnego, utrzymuje się na takim poziomie, że nie powoduje ono negatywnego wpływu na środowisko morskie.

190. Komisja przyjęła decyzję ⁽¹⁷⁸⁾ ustanawiającą kryteria i standardy metodologiczne w odniesieniu do każdego z jedenastu wskaźników na potrzeby ustalenia dobrego stanu środowiska przez państwa członkowskie ⁽¹⁷⁹⁾. Do celów ustalenia i osiągnięcia dobrego stanu środowiska istotne są wszystkie poniższe elementy: „elementy kryteriów” ⁽¹⁸⁰⁾; wartości progowe ⁽¹⁸¹⁾ dla każdego kryterium ⁽¹⁸²⁾; poziomy jakości ⁽¹⁸³⁾; zakres, w jakim te wartości progowe muszą i mają zostać osiągnięte ⁽¹⁸⁴⁾; przykładowe wykazy właściwości, presji i oddziaływania ⁽¹⁸⁵⁾. Ważne są również wzajemne zależności między tymi elementami ⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁷⁸⁾ Decyzja Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE (Dz.U. L 125 z 18.5.2017, s. 43).

⁽¹⁷⁹⁾ W decyzji w odniesieniu do każdego wskaźnika określono sposób podawania zakresu, w jakim osiągnięto dobry stan środowiska dla każdego obszaru, siedliska lub dla każdej populacji. Zob. standardy metodologiczne określone w załączniku do tej decyzji.

⁽¹⁸⁰⁾ Elementy kryteriów zdefiniowano w art. 2 pkt 4 decyzji (UE) 2017/848 jako „elementy tworzące ekosystem, a zwłaszcza jego elementy biologiczne (gatunki, siedliska i ich społeczności) lub aspekty presji na środowisko morskie (substancje biologiczne i fizyczne, odpady i energia), które są oceniane w ramach każdego kryterium”.

⁽¹⁸¹⁾ W art. 2 pkt 5 decyzji (UE) 2017/848 termin „wartość progowa” zdefiniowano jako „wartość lub zakres wartości, które umożliwiają ocenę poziomu jakości osiągniętego dla danego kryterium, przyczyniając się tym samym do oceny stopnia, w jakim osiągnany jest dobry stan środowiska”.

⁽¹⁸²⁾ Zob. art. 4 decyzji (UE) 2017/848. Wartości progowe należy ustalać na szczeblu unijnym lub na szczeblu regionalnym lub podregionalnym. Jak dotąd nie ustanowiono wartości progowych dla wszystkich kryteriów, ale wartości te są opracowywane. Przykładową wartością jest liczba sztuk śmieci na metr kwadratowy. W przypadku zanieczyszczeń wartością progową są obowiązujące środowiskowe normy jakości ustalane na podstawie ramowej dyrektywy wodnej.

⁽¹⁸³⁾ Art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji (UE) 2017/848 stanowi, że w stosownych przypadkach wartości progowe odzwierciedlają poziom jakości odpowiadający wadze niekorzystnego wpływu na dane kryterium i są ustanawiane w odniesieniu do stanu odniesienia. W tym względzie motyw 13 te samej decyzji stanowi między innymi, że: „Wartości progowe powinny, w stosownych przypadkach, odzwierciedlać poziom jakości odpowiadający wadze niekorzystnego wpływu na dane kryterium i powinny być ustanawiane w odniesieniu do stanu odniesienia”. Należy zauważyć, że termin „niekorzystny wpływ” jest stosowany w decyzji (UE) 2017/848 w sposób nieodnoszący się do określenia „znaczący negatywny wpływ” użytego w definicji „szkód wyrządzonych w wodach”.

⁽¹⁸⁴⁾ Zob. motywy 14 i 15 decyzji (UE) 2017/848. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej zbiorowy nacisk wywierany przez działalność człowieka powinien być utrzymywany na poziomie umożliwiającym osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego środowiska, co będzie gwarantowało, że możliwości ekosystemów morskich reagowania na zmiany wywołane przez człowieka nie będą zagrożone, a także że może to powodować, w stosownych przypadkach, że wartości progowe dla określonych presji i ich oddziaływania na środowisko nie zawsze będą osiągalne na wszystkich obszarach wód morskich państw członkowskich, pod warunkiem że nie będzie to zagrażało realizacji celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, przy jednoczesnym umożliwieniu zrównoważonego użytkowania zasobów i usług morskich.

⁽¹⁸⁵⁾ Elementy te określono w załączniku III do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

⁽¹⁸⁶⁾ Wzajemne zależności między tymi różnymi aspektami uwzględnianymi przy ustalaniu dobrego stanu środowiska wyjaśniono w dokumencie roboczym służb Komisji. Zob. SWD(2020) 62, dokument informacyjny dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, wyjaśniający ustalanie dobrego stanu środowiska i jego powiązania z ocenami i określaniem zadań środowiskowych.

191. Wszystkie powyższe elementy tworzą kontekst oceny szkód wyrządzonych w wodach morskich na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.
192. W porównaniu z ocenami na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej ocena szkód wyrządzonych w wodach morskich na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko wymaga przeprowadzenia bardziej szczegółowej procedury wynikającej z konieczności ustalenia warunków początkowych na obszarze wód morskich podlegającym negatywnemu wpływowi szkodliwego zdarzenia, a także zmian stanu środowiska na obszarze wód morskich podlegającym negatywnemu wpływowi i każdego osłabienia użyteczności tego obszaru. Niemniej jednak oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej dotyczą stanu środowiska rozleglejszych wód morskich, w skład których wchodzi woda morskie podlegające wpływowi szkód. Oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej powinny zatem dostarczyć informacji istotnych dla oszacowania warunków początkowych. Ponadto oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz kryteria i standardy metodologiczne, które – zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej – trzeba zastosować w celu określenia cech dobrego stanu środowiska, ułatwiają przeprowadzenie oceny negatywnych zmian i osłabienia na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Wynika to z faktu, że oceny te umożliwiają lepsze zrozumienie elementów składowych stanu środowiska istotnych dla takiej oceny, a także lepsze zrozumienie zmian i osłabienia, które mogą mieć znaczenie.
193. Ocena pojedynczego szkodliwego zdarzenia na wodach morskich powinna zatem opierać się na definicji terminu „dobry stan środowiska” zawartej w art. 3 pkt 5 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, wyżej wymienionych wskaźnikach jakościowych dotyczących określania dobrego stanu środowiska, kryteriach i standardach metodologicznych dotyczących określania dobrego stanu środowiska zgodnie z decyzją (UE) 2017/848 oraz cechach dobrego stanu środowiska określanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i aktualizowanych na podstawie jej art. 17. Ocena na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko powinna również opierać się na przykładowych wykazach właściwości, presji i oddziaływania zawartych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej.
194. Jeżeli chodzi o „stan środowiska”, wszystkie wskaźniki jakościowe dotyczące określania dobrego stanu środowiska potencjalnie są istotne do celów oszacowania warunków początkowych i pomiaru negatywnej zmiany lub osłabienia użyteczności zasobów naturalnych. Jeżeli wskaźniki jakościowe są istotne, należy wziąć pod uwagę elementy omówione we wcześniejszych punktach, tj. kryteria, standardy metodologiczne, określone cechy dobrego stanu środowiska oraz przykładowe wykazy właściwości, presji i oddziaływania.
195. Może okazać się, że szkody należy potwierdzić na podstawie więcej niż jednego wskaźnika jakościowego⁽¹⁸⁷⁾. Z jednej strony do celów ustalenia szkód wyrządzonych w wodach morskich wystarczy, że tylko jeden wskaźnik jakościowy świadczy o negatywnym wpływie szkód na danym obszarze.
196. W praktyce nie jest prawdopodobne, aby wszystkie wskaźniki były równie istotne do celów oceny danej szkody wyrządzonej w wodach morskich na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Uwzględniając rodzaje działalności zawodowej wymienione w załączniku III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko oraz szkodliwe czynniki, które mogą wiązać się ze szkodliwymi zdarzeniami powiązаныmi z taką działalnością, wśród wskaźników wymienionych w ramce 15 powyżej następujące wskaźniki będą prawdopodobnie bardziej istotne od pozostałych: 1, 5, 8, 10 i 11.

Ustalenie znaczącego negatywnego wpływu

197. Należy jednak odróżnić skalę oceny i ustalania znaczącego negatywnego wpływu na wody morskie na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko od skali oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko bazuje na treści dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, a w obu tych dyrektywach zastosowano pewne wspólne terminy i pojęcia oraz określono porównywalne cele. Na przykład art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej stanowi, że strategię morskie opracowuje się i wdraża, aby chronić i zachować środowisko morskie, zapobiegać jego degradacji lub gdy jest to wykonalne odtwarzać ekosystemy morskie na obszarach, gdzie uległy one niekorzystnemu oddziaływaniu. W obu tych dyrektywach przewidziano jednak inną skalę interwencji. W szczególności należy ograniczyć skalę oceny i ustalania wpływu na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko do celu dokonania istotnego pomiaru znaczącego wpływu szkodliwego zdarzenia w stosunku do warunków początkowych, w ten sposób dostosowując pomiar do celów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

⁽¹⁸⁷⁾ Zob. też art. 8 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

198. W tym kontekście wagę negatywnego wpływu na stan środowiska morskiego należy ustalić na podstawie warunków początkowych i odpowiednich danych pomiarowych dotyczących negatywnych zmian i powiązanego osłabienia. Do celów środków zaradczych negatywne zmiany będą znaczące, jeżeli – w odniesieniu do obszaru lub obszarów wód morskich, które uległy negatywnemu wpływowi – skutkują mierzalną stałą lub przejściową stratą w stosunku do stanu wskaźnika jakościowego w związku z przykładowym wykazem właściwości, presji i oddziaływania, uwzględniając „elementy kryteriów” i „wartość progową”, jak określono w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, a zakres tej straty jest taki, że na danym obszarze wód morskich nie panuje już stan środowiska, który występowałby na tym obszarze, zanim doszło do niekorzystnej zmiany. Przykładowym wskaźnikiem jakościowym byłoby stężenie węglowodorów, które wyciekły na obszarze wód morskich na skutek wypadku przy szybie naftowym na obszarach morskich mającego negatywny wpływ na siedlisko przybrzeżne na danym obszarze wód. Przykład ten dotyczy również mierzalnego odstępu czasu między czasem wystąpienia negatywnego wpływu a czasem odtworzenia warunków początkowych w zakresie danego wskaźnika jakościowego.
199. Aby negatywny wpływ był znaczący zgodnie z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko, tym bardziej nie musi on skutkować zmianą stanu środowiska do celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, chociaż zmiana z dobrego stanu środowiska na stan środowiska, który nie jest dobry, stanowiłaby przykład znaczącego negatywnego wpływu. Ponadto wody morskie, zgodnie z oceną na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, muszą wykazywać dobry stan środowiska: w praktyce w wyniku oceny na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej może okazać się, że stan danych wód nie był dobry już w czasie, w którym doszło do szkodliwego zdarzenia. Dalsze pogorszenie tego stanu również można uznać za znaczący negatywny wpływ do celów dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.
200. Ponadto przy ocenie i ustalaniu znaczącego negatywnego wpływu na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko każdorazowo należy uwzględnić kwestię, czy szkodliwe zdarzenie ma wpływ na jakikolwiek chroniony obszar morski. Wynika to z faktu, że w odniesieniu do chronionych obszarów morskich mają zastosowanie bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie ochrony bioróżnorodności niż w przypadku pozostałych wód morskich.

7. „SZKODY DOTYCZĄCE POWIERZCHNI ZIEMI”

201. Definicja terminu „szkody dotyczące powierzchni ziemi” jest mniej skomplikowana niż definicje terminów „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” i „szkody wyrządzone w wodach”. W przeciwieństwie do tych definicji definicja szkód dotyczących powierzchni ziemi nie odnosi się bezpośrednio do innych unijnych przepisów z zakresu ochrony środowiska ani do dalszych definicji związanych z jej zakresem przedmiotowym, ani też nie zawiera żadnych szczególnych wyłączeń odnoszących się do innych przepisów. Zawiera ona zatem mniej elementów, które należy uwzględnić do celów rozwoju wspólnego rozumienia tego pojęcia.
202. Definicja ta ogranicza się jednak do „znaczącego ryzyka dla zdrowia ludzi”. Warto zauważyć, że niektóre państwa członkowskie stosują szerszą definicję obejmującą na przykład ryzyko dla środowiska lub ryzyko przekroczenia dopuszczalnych wartości określonych zanieczyszczeń. W takich przypadkach dane państwa członkowskie mogą zachować swoje bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące ochrony gleby, ale muszą również co najmniej spełnić wymogi określone w przedmiotowej dyrektywie w odniesieniu do szkód dotyczących powierzchni ziemi.

Zakres przedmiotowy i geograficzny pojęcia powierzchni ziemi

203. Dyrektywa nie zawiera definicji pojęcia „powierzchni ziemi”. Użycie w definicji „szkód dotyczących powierzchni ziemi” określenia „na ląd lub pod ziemię” oznacza jednak, że zakres tej definicji nie ogranicza się do powierzchni, ale obejmuje również to, co znajduje się pod powierzchnią ziemi. W związku z tym definicja ta obejmuje również glebę. Potwierdzeniem tego jest odniesienie do gleby w załączniku II pkt 2 akapit pierwszy poświęconym zarządzaniu szkodą dotyczącą powierzchni ziemi.
204. Istotne może okazać się wyróżnienie definicji „wód podziemnych”, o których mowa w ramce 10 powyżej. Często zanieczyszczenie ziemi i zanieczyszczenie wód podziemnych mogą występować razem, a szkodliwe zdarzenie może powodować jednocześnie zarówno szkody dotyczące powierzchni ziemi, jak i szkody wyrządzone w wodach.

205. Zawarte w dyrektywie warunki określające, co oznaczają terminy „chronione gatunki i siedliska przyrodnicze” i „wody”, we wszystkich przypadkach obejmują kryteria geograficzne, które wpływają na geograficzny zakres zastosowania terminów „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” i „szkody wyrządzone w wodach”. Nie mają natomiast zastosowania żadne podkategorie „powierzchni ziemi”. Zakres tej definicji jest taki sam dla całej powierzchni ziemi na terytorium państw członkowskich.

Pojęcie odniesienia na potrzeby określenia negatywnego wpływu

206. W odniesieniu do szkód dotyczących powierzchni ziemi pojęciem odniesienia jest zdrowie ludzi (a nie szkody dla środowiska; zob. jednak pkt 202 powyżej). Negatywny wpływ bierze się pod uwagę wyłącznie wówczas, gdy zanieczyszczenie ziemi może skutkować szkodą dla zdrowia ludzi.
207. W dyrektywie nie zdefiniowano terminu „zdrowie ludzi”. Z kontekstu wynika, że chodzi o dobrostan fizyczny w zakresie, w jakim mogą mieć na niego wpływ szkody wynikające z narażenia na zanieczyszczenia, o których mowa w definicji. Do takich zanieczyszczeń należą między innymi toksyny i patogeny.

Ocena wagi

Okoliczności

208. Odniesienie do określenia „zanieczyszczenie ziemi” stanowi element definicji szkód dotyczących powierzchni ziemi, który nie występuje w definicji terminów „szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych” i „szkody wyrządzone w wodach”. Uwzględnienie tego elementu ogranicza możliwy zakres szkodliwych czynników skutkujących odpowiedzialnością za szkody dotyczące powierzchni ziemi. Tego rodzaju ograniczenie nie ma zastosowania w przypadku pozostałych rodzajów szkód wyrządzonych w zasobach naturalnych.
209. Termin „zanieczyszczenie ziemi” nie został wyraźnie zdefiniowany, ale w definicji terminu „szkody dotyczące powierzchni ziemi” wiąże się on z „bezpośrednim i pośrednim wprowadzaniem na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów”.
210. W załączniku II pkt 2 jest mowa o „zanieczyszczeniach”. Ten fakt, użycie samego terminu „zanieczyszczenie” oraz związek ze zdrowiem ludzi oznaczają, że aby wystąpiły szkody dotyczące powierzchni ziemi, nie wystarczy obecność „preparatów, organizmów i drobnoustrojów” o cechach własnych, które mogą być bezpośrednio lub pośrednio niebezpieczne, ale również musi zachodzić znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi. Wagę ryzyka ocenia się na podstawie znanych zagrożeń i poziomu narażenia ludzi na określone zanieczyszczenia. Biorąc pod uwagę wykaz rodzajów działalności zawodowej zawarty w załączniku III do dyrektywy, potencjalnie istotne mogą być wszystkie niżej wymienione substancje i organizmy:
- substancje naturalnie występujące w przyrodzie, takie jak metale ciężkie i substancje biogenne,
 - substancje naturalnie występujące w przyrodzie, które mogły jednak zostać poddane określonej obróbce, czego przykładem są produkty ropopochodne,
 - substancje i preparaty całkowicie wytworzone przez człowieka, takie jak produkowane chemikalia,
 - organizmy lub drobnoustroje naturalnie występujące w przyrodzie, w tym patogeny ludzi takie jak salmonella lub pałeczka okrężnicy,
 - organizmy zmodyfikowane genetycznie.
211. W zrozumieniu okoliczności, w jakich dochodzi od zanieczyszczenia ziemi, pomocny może okazać się charakter rodzajów działalności zawodowej określonych w załączniku III. Przykładowo na podstawie charakteru działalności można stwierdzić, że do zanieczyszczenia może dochodzić między innymi w trakcie wydobywania lub ekstrakcji, obróbki lub produkcji, produkcji zwierzęcej, stosowania pestycydów, transportu odpadów i chemikaliów oraz unieszkodliwiania odpadów. Do zanieczyszczenia może dojść po zakończeniu gospodarczego lub aktywnego etapu działalności zawodowej i rozpoczęciu etapu poeksploatacyjnego. Przykładowo wymogi regulacyjne odnoszące się do zarządzania składowiskami i obiektami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych dotyczą również warunków po zamknięciu.

212. Jeżeli chodzi o sposób, w jaki dochodzi do zanieczyszczenia, określenie „wprowadzanie na ląd lub pod ziemię” wskazuje na szereg możliwości, w tym:
- Zanieczyszczenie mogą powodować substancje występujące w warunkach *in situ*. Taka sytuacja może występować, jeżeli w wyniku działań wydobywczych lub ekstrakcyjnych metale ciężkie występujące pod powierzchnią są wydobywane na powierzchnię ziemi, gdzie pozostają w postaci niezabezpieczonej.
 - Zanieczyszczenie może stanowić skutek jednorazowego wypadku lub incydentu przykładowo związanego z prowadzonym na miejscu transportem rurociągowym substancji niebezpiecznych lub z transportem drogowym towarów niebezpiecznych lub zanieczyszczających ⁽¹⁸⁸⁾;
 - Zanieczyszczenie może wynikać z utrzymującego się znanego lub nieznanego powodu (na przykład pęknięcia w rurze, przez które stale wyciekają substancje niebezpieczne).
213. Okoliczności, w których dochodzi do szkód dotyczących powierzchni ziemi, mogą wiązać się z koniecznością spełnienia przez podmioty gospodarcze równoległych obowiązków polegających na zapobieganiu i zaradzeniu negatywnemu wpływowi na podstawie przepisów Unii oraz na informowaniu właściwych organów. Szczególnie istotne są tu przepisy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ⁽¹⁸⁹⁾. Niemniej jednak należy zapewnić, aby nie uznawano, że takie równoległe obowiązki zastępują obowiązki określone w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko, gdyż zakres ich stosowania, ich cel i wyniki niekoniecznie są identyczne.

Przedmiot i proces oceny

214. Ocena wagi szkód dotyczących powierzchni ziemi dotyczy ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzi. Jest to ocena kwestii, czy takie ryzyko jest znaczące.
215. O ile w samej definicji terminu „szkody dotyczące powierzchni ziemi” nie określono sposobu przeprowadzania oceny, w pkt 2 załącznika II do dyrektywy poświęconym zaradzeniu szkodom dotyczącym powierzchni ziemi wyraźnie wskazano, co musi obejmować ocena ryzyka w sytuacjach, w których doszło już do zanieczyszczenia ziemi.

Ramka 16: Tekst pkt 2 załącznika II do dyrektywy poświęcony zaradzeniu szkodom dotyczącym powierzchni ziemi

„Zostaną podjęte niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpowiednie zanieczyszczenia co najmniej zostaną usunięte, skontrolowane, ograniczone, lub zmniejszone, tak aby zanieczyszczony grunt, z uwzględnieniem jego obecnego przeznaczenia lub przyszłego przeznaczenia zatwierdzonego w chwili powstania szkody, w przyszłości nie stwarzał ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzi. Występowanie takiego ryzyka oceniane jest za pomocą procedur oceny ryzyka, z uwzględnieniem charakterystyki i użyteczności gleby, typu i stężenia szkodliwych substancji, preparatów, organizmów lub drobnoustrojów, ryzyka przez nie stwarzanego i możliwości rozprzestrzenienia się. Przeznaczenie gruntów jest ustalane na podstawie przepisów dotyczących tej kwestii lub innych odnośnych przepisów, które mogą obowiązywać w chwili wystąpienia szkody.

Jeśli zmienione zostało przeznaczenie gruntów, zostaną podjęte wszelkie niezbędne środki, aby zapobiec negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzkie.

Jeśli brak jest przepisów dotyczących przeznaczenia gruntów lub innych odnośnych przepisów, przeznaczenie określonego obszaru wyznacza charakter obszaru, na którym szkoda wystąpiła, z uwzględnieniem jego przypuszczalnego rozwoju.

Rozważana jest opcja naturalnej regeneracji, to znaczy opcja, w której brak jest bezpośredniej interwencji człowieka”.

216. Chociaż definicja terminu „warunki początkowe” dotyczy wszystkich zasobów naturalnych i ich użyteczności, to jednak nie jest ona bardzo pomocna przy ocenie wagi ryzyka dla zdrowia ludzi. Jeżeli istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody dotyczących powierzchni ziemi, ale w praktyce nie doszło jeszcze do zanieczyszczenia ziemi, warunki początkowe mogą być odpowiednie do celów pomiaru ryzyka dla zdrowia ludzi, które może się pojawić bez zastosowania środków zapobiegawczych. Podobnie, jeżeli zanieczyszczenie jest w trakcie powstawania, warunki początkowe mogą być odpowiednie do celów pomiaru ryzyka dla zdrowia ludzi, które może się pojawić, jeżeli czyn-

⁽¹⁸⁸⁾ Zob. załącznik III pkt 7 lit. a) i załącznik III pkt 8.

⁽¹⁸⁹⁾ Przykładowo: na podstawie art. 7 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych operatorzy muszą informować właściwe organy w razie incydentów i wypadków oraz stosować środki zapobiegawcze; na podstawie art. 8 tej samej dyrektywy operatorzy muszą informować organy o braku zgodności oraz stosować środki zapobiegawcze, a jednocześnie zapobiegać ewentualnemu zawieszeniu działania operacyjnego.

niki powodujące takie zanieczyszczenie nie zostaną natychmiast opanowane. Jeżeli chodzi jednak o zarządanie szkodom dotyczącym powierzchni ziemi, celem dyrektywy jest wyeliminowanie wszelkiego znaczącego ryzyka dla zdrowia ludzi, a nie odtworzenie stanu gruntów sprzed wystąpienia zanieczyszczenia. Takie przywrócenie stanu gruntów może oczywiście w określonych sytuacjach być odpowiednie lub konieczne do wyeliminowania ryzyka dla zdrowia ludzi. Zanieczyszczenia mogą zostać usunięte, skontrolowane, ograniczone lub zmniejszone za pomocą technik zaradczych, takich jak wydobywanie, oczyszczanie gleb lub bioremediacja *in situ* lub *ex situ* oraz środki w celu kontrolowania i ograniczenia, takie jak górne limity, budowa barier lub ogrodzeń. Należy zauważyć, że zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych operatorzy zakładów objętych pozwoleniem muszą sporządzać sprawozdanie bazowe⁽¹⁹⁰⁾. Oprócz roli, jaką takie sprawozdanie bazowe odgrywa na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, może ono zawierać cenne informacje na potrzeby rozwiązania kwestii szkód dotyczących powierzchni ziemi na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

217. Jak wynika z pkt 2 załącznika II do dyrektywy, jedną z kluczowych kwestii jest obecne lub przyszłe przeznaczenie gruntu zatwierdzone w chwili powstania szkody, ponieważ od przeznaczenia gruntu będzie zależało prawdopodobne narażenie ludzi na odpowiednie zanieczyszczenia. Istotny jest tu wymiar czasowy. Na przykład szkody dotyczące powierzchni ziemi mogą występować na gruntach, które obecnie nie są zamieszkałe przez ludzi, ale zostały zatwierdzone do przyszłego zasiedlenia przez ludzi. Takie zatwierdzone przyszłe przeznaczenie gruntów należy uwzględnić w ocenie wagi. W załączniku II pkt 2 wskazano, że przeznaczenie gruntów jest ustalane na podstawie obowiązujących przepisów dotyczących przeznaczenia gruntów lub innych odnośnych przepisów, które mogą obowiązywać.
218. Należy zwrócić uwagę na odniesienie do zmiany przeznaczenia gruntów, o której mowa w załączniku II pkt 2 akapit drugi. W tym przypadku wymiar czasowy nie ma znaczenia. Zmiana przeznaczenia nadal ma znaczenie po przeprowadzeniu wstępnej oceny ryzyka. Przykładowo w czasie przeprowadzenia oceny ryzyka obecne i zatwierdzone przyszłe przeznaczenie gruntu może wiązać się z ograniczonym narażeniem ludzi na dane zanieczyszczenia, ale później przeznaczenie gruntu zmienia się w sposób powodujący wzrost poziomu narażenia ludzi i tym samym – ryzyka dla zdrowia ludzi. Może na przykład zaistnieć sytuacja, w której nieużywane grunty przemysłowe wcześniej zanieczyszczone na skutek działalności zawodowej wymienionej w załączniku III zostaną zatwierdzone pod budowę mieszkań. W takich okolicznościach, podejmując decyzję o zmianie przeznaczenia gruntu, państwa członkowskie mają obowiązek uwzględnić wszelki negatywny wpływ zanieczyszczenia, aby zapobiec jakiegokolwiek wzrostowi narażenia i ryzyka dla zdrowia ludzi. Nie można zatem wykluczyć aktualizacji oceny ryzyka w kontekście niezbędnych środków zaradczych⁽¹⁹¹⁾. W takiej sytuacji zaleca się powiadomienie organów właściwych do zatwierdzania zmian przeznaczenia gruntu w przypadku gruntu zanieczyszczonego.
219. W załączniku II pkt 2 odniesiono się do stosowania procedur oceny ryzyka i wymieniono szereg kwestii, które należy uwzględnić przy ustalaniu występowania ryzyka:
- *Charakterystyka i użyteczność gleby.* Ryzyko może zależeć od charakterystyki gleby. Na przykład w przypadku gleb porowatych może występować większe ryzyko przenoszenia patogenów obecnych w ściekach do wód podziemnych lub wód powierzchniowych. Gleba może spełniać lub być przeznaczona do spełniania ważnych funkcji. Przykładowo w przypadku pojedynczego odpowiedniego systemu oczyszczania ścieków gleba może służyć do oczyszczania zrzutów ścieków, tj. do unieszkodliwiania zawartych w nich zanieczyszczeń, zanim dotrą one do jednolitej części wód. W przypadku składowiska lub innego obiektu trwałego składowania gleby powierzchniowe mogą służyć do zasklepienia materiałów odpadowych pod ziemią i ograniczenia ryzyka ich rozprzestrzeniania się.
 - *Typ i stężenie szkodliwych substancji, preparatów, organizmów lub drobnoustrojów.* Kwestia ta dotyczy szczególnych zanieczyszczeń występujących w zanieczyszczonym gruncie. Należy wiedzieć nie tylko o które zanieczyszczenia chodzi, ale również – jakie wiąże się z nimi ryzyko. Ryzyko toksyczności związane z metalami ciężkimi będzie znacząco różnić się od ryzyka wystąpienia choroby zakaźnej stwarzanego przez patogen. Ponadto ryzyko należy rozważyć pod względem ewentualnych różnych dróg narażenia – na przykład przez skórę, na skutek połknięcia w wyniku dotykania ust rękami oraz spożycie zanieczyszczonej żywności lub wody. W przypadku żywności i wody mogą mieć zastosowanie normy, które można wykorzystywać do oceny ryzyka – na przykład obowiązkowe normy dla wody pitnej określone w dyrektywie w sprawie wody pitnej⁽¹⁹²⁾. Ponadto żadna grupa osób nie jest wykluczona: należy uwzględnić narażenie zarówno osób pracujących na zanieczyszczonym gruncie, osób mieszkających w jego sąsiedztwie, jak i ogółu społeczeństwa.

⁽¹⁹⁰⁾ Art. 22 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Komisja sporządziła wskazówki dotyczące przygotowania sprawozdania bazowego. Zob. „Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące opracowywania sprawozdań bazowych na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych” (2014/C 136/03).

⁽¹⁹¹⁾ Art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

⁽¹⁹²⁾ Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 32).

— Ryzyko stwarzane przez szkodliwe substancje, preparaty, organizmy lub drobnoustroje i możliwość rozprzestrzeniania się. Rozprzestrzenianie się może następować w samej glebie, tak jak ma to miejsce, gdy zanieczyszczenia są wprowadzane do łańcucha żywnościowego za sprawą uprawy roślin lub chowu zwierząt gospodarskich na zanieczyszczonym gruncie. Rozprzestrzenianie się może również wiązać się z udziałem innego elementu środowiska, tj. powietrza lub wody. Będzie tak się działo na przykład wówczas, gdy toksyczny pył jest wywierany z zanieczyszczonego gruntu, przenosi się w powietrzu i osiada na sąsiednich terenach zamieszkałych przez ludzi lub na gruntach rolnych (co ponownie wiąże się z możliwością narażenia ludzi poprzez łańcuch żywnościowy). To samo dotyczy na przykład sytuacji, w której patogeny obecne w systemie oczyszczania ścieków przedostają się przez glebę do wód podziemnych i docierają do studni, z której pobiera się wodę do spożycia przez ludzi.

220. W wytycznych UNEP dotyczących zarządzania terenami zanieczyszczonymi rtęcią ⁽¹⁹³⁾ opisano sposób, w jaki można wykorzystywać oceny ryzyka w przypadku jednej substancji zanieczyszczającej, a także sposób, w jaki przeważnie przeprowadza się oceny ryzyka i podejmuje decyzje ⁽¹⁹⁴⁾. Poszczególne państwa członkowskie stosują własne wartości kontroli jakości gleby oraz procedury, metody i modele ⁽¹⁹⁵⁾ oceny ryzyka, które są różne, co wynika z różnic geograficznych, społeczno-kulturowych, regulacyjnych, politycznych lub naukowych ⁽¹⁹⁶⁾.

Określenie wagi

221. Przede wszystkim należy ustalić wagę ryzyka dla zdrowia ludzi stwarzanego przez zanieczyszczony grunt lub – do celów środków zapobiegawczych i środków służących natychmiastowemu opanowaniu szkodliwych czynników – przez grunt zagrożony zanieczyszczeniem lub wzrostem zanieczyszczenia.

222. Do celów środków zapobiegawczych i środków służących natychmiastowemu opanowaniu szkodliwych czynników ryzyko negatywnego wpływu na zdrowie ludzi będzie znaczące, jeżeli istnieje jakakolwiek uzasadniona wątpliwość co do braku mierzalnej szansy na to, że bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem szkody lub szkodliwe czynniki mogą spowodować bezpośrednie lub pośrednie narażenie ludzi na zanieczyszczenia w stopniu szkodliwym dla ich zdrowia, uwzględniając obecne lub zatwierdzone przyszłe przeznaczenie gruntu.

223. Podobnie do celów środków zaradczych ryzyko negatywnego wpływu na zdrowie ludzi będzie znaczące, jeżeli istnieje jakakolwiek uzasadniona wątpliwość co do braku mierzalnej szansy na to, że substancje, preparaty, organizmy lub drobnoustroje bezpośrednio lub pośrednio wprowadzone na ląd lub pod ziemię mogą spowodować bezpośrednie lub pośrednie narażenie ludzi na zanieczyszczenia w stopniu szkodliwym dla ich zdrowia, uwzględniając obecne lub zatwierdzone przyszłe przeznaczenie gruntu.

⁽¹⁹³⁾ UNEP/MC/COP.3/8/Rev.1

⁽¹⁹⁴⁾ Ocena ryzyka może wspomagać określanie celów w zakresie środków zaradczych lub opanowania na danym terenie, takich jak:

- osiągnięcie maksymalnych dopuszczalnych wartości ustanowionych w prawie krajowym lub lokalnym, lub też przez odpowiednie organy; lub
- osiągnięcie szczególnych wartości opartych na analizie ryzyka i określonych dla danego terenu na podstawie oceny. Ocena danego terenu – opierając się na odpowiednio zdefiniowanych wspólnych metodach oceny bezpieczeństwa (tj. na podstawie związku między źródłem, drogą rozprzestrzeniania i receptorem) i uwzględniając lokalne warunki miejscowe i wartości w tle – można uznać a główne narzędzie na potrzeby ustalenia, czy zachodzi konieczność podjęcia działań w zakresie zarządzania ryzykiem, które to narzędzie wspiera proces podejmowania uzasadnionych decyzji opartych na analizie ryzyka i zrównoważone zarządzanie ryzykiem.

Ocenę ryzyka zasadniczo przeprowadza się w czterech wyraźnie określonych etapach, którym przyświecają konkretne cele, tj. identyfikacja zagrożeń, określenie związku między dawką a ryzykiem oraz pomiar wielkości narażenia na potrzeby ustalenia poziomu ryzyka i oszacowania wpływu na narażone receptory:

- identyfikacja i charakteryzowanie zakresu (np. zakres zanieczyszczenia, bliskość populacji ludzkiej, głębokość wód podziemnych, bliskość wód powierzchniowych lub wrażliwych siedlisk): ocena ryzyka może dotyczyć wpływu zanieczyszczeń na zdrowie ludzi, zwierzęta lądowe i organizmy wodne. Zdrowie ludzi często będzie traktowane priorytetowo. Zakres oceny ryzyka określa się na podstawie potrzeb związanych z danym terenem;
- analiza poziomu zagrożenia i toksyczności: zagrożenia stwarzane przez niektóre zanieczyszczenia są dobrze znane, a na temat ich wpływu dostępnych jest wiele informacji naukowych;
- analiza narażenia: celem jest oszacowanie, w jakim stopniu ludzie lub środowisko będą mieli kontakt z zidentyfikowanymi zanieczyszczeniami. Analiza opiera się na opisie faktycznych i ewentualnych scenariuszy narażenia, a także na charakterze i stopniu zanieczyszczenia. Może to obejmować pomiar narażenia, w tym badania zasobów wody, lokalnie uprawianej żywności, żywności pochodzenia morskiego oraz ludzkich włosów z głowy oraz moczu. Dokonując pomiar poziomów zawartości zanieczyszczeń w osadach, u ryb i pozostałej faunie i florze, można ustalić potencjalny wpływ na środowisko;
- analiza ryzyka: wyniki wcześniejszych etapów zostaną łącznie rozważone w celu obiektywnego oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnego wpływu na elementy chronione w określonych warunkach panujących na danym terenie.

Po przeprowadzeniu oceny terenu zanieczyszczonego podejmuje się decyzje w sprawie najodpowiedniejszego sposobu zarządzania ryzykiem stwarzanym przez dany teren. Takie decyzje można podejmować na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym lub, w szczególnych okolicznościach, mogą je podejmować właściciele gruntów lub inne podmioty. Cel zarządzania ryzykiem powinien polegać na wcześniejszym uzgodnieniu działania i powinien być spójny z celem ochrony zdrowia ludzi i środowiska przed emisjami antropogenicznymi i uwalnianiem zanieczyszczeń. Wymogi dotyczące zarządzania terenem zanieczyszczonym można określić w krajowych lub lokalnych przepisach i strategiach.

⁽¹⁹⁵⁾ Zob., na przykład, model S-Risk stosowany we Flandrii: www.s-risk.be.

⁽¹⁹⁶⁾ JRC (2007). Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonization: https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR22805.pdf.

224. Do ustalenia wagi danego ryzyka nie musi ono faktycznie doprowadzić do wystąpienia szkód. Nie ma konieczności wykazania faktycznych szkód dla zdrowia ludzi, aby definicja szkód dotyczących powierzchni ziemi miała zastosowanie. Podobnie nie trzeba wykazać, że dane ryzyko za sprawą rozprzestrzeniania się już się uwidoczniło w ramach zanieczyszczenia innego elementu środowiska, np. wody. W związku z powyższym, jeżeli dany pojedynczy system oczyszczania ścieków – na skutek wadliwego projektu, złej lokalizacji lub nieprawidłowego działania – stwarza mierzalne ryzyko przepuszczenia przez glebę patogenów ludzi do już zanieczyszczonego źródła wody pitnej, definicja szkód dotyczących powierzchni ziemi będzie miała zastosowanie bez konieczności udowodnienia, że wadliwy system oczyszczania spowodował faktyczne zanieczyszczenie studni.

8. WNIOSKI

225. W niniejszych wytycznych zwraca się uwagę na różnego rodzaju przypadki negatywnego wpływu, którego dotyczy definicja szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Ten zakres możliwego negatywnego wpływu oraz rodzaje działalności zawodowej i szkodliwych czynników, które mogą się z nim wiązać, sprawiają, że aby móc ocenić wagę negatywnego wpływu, właściwe organy często będą musiały mieć dostęp do specjalistycznej wiedzy, w tym opinii ekspertów. W stopniu, w jakim taka odpowiednia wiedza specjalistyczna jest rozproszona między poszczególne organy administracyjne i centra wiedzy (co często ma miejsce), duże znaczenie ma skuteczna współpraca międzyagencyjna.
226. Ponadto w niniejszych wytycznych podkreśla się zakres prawnych, technicznych i naukowych kwestii, które mogą okazać się istotne w przeprowadzanej przez właściwe organy ocenie wagi negatywnego wpływu lub do celów zapewnienia w inny sposób, aby spełniono obowiązki służące zapobieganiu negatywnemu wpływowi, natychmiastowemu opanowaniu szkodliwych czynników lub zastosowaniu środków zaradczych. Środki, za pomocą których właściwe organy i zainteresowane strony mogą wyeliminować powiązane wyzwania, obejmują odpowiednie szkolenia zawodowe i wymianę najlepszych praktyk. Aby wesprzeć państwa członkowskie, Komisja udostępniła materiały szkoleniowe, które będzie aktualizować (https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/eld_training.htm) między innymi w świetle zmian w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/). W tym samym celu Komisja wspiera prace dotyczące praktycznych aspektów wdrażania dyrektywy, prowadzone przez Europejską Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) (<https://www.impel.eu/projects/financial-provision-what-works-when/>).
-

ZAŁĄCZNIK

Wykaz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, o których mowa w niniejszych wytycznych

Sprawa C-157/89, Komisja/Włochy, EU:C:1990:385

Sprawa C-3/96, Komisja/Niderlandy, EU:C:1998:238

Sprawa C-392/96, Komisja/Irlandia, EU:C:1999:431

Sprawa C-374/98, Komisja/Francja, EU:C:2000:670

Sprawa C-494/01, Komisja/Irlandia, EU:C:2005:250

Sprawa C-209/02, Komisja/Austria, EU:C:2004:61

Sprawa C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA i in., EU:C:2010:126

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

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

Sprawa C-534/13, Fipa Group i in., EU:C:2015:140

Sprawa C-104/15, Komisja/Rumunia, EU:C:2016:581

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

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

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

Sprawa C-535/18, IL i in./Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:2020:391

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

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

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