

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

9. ožujka 2010. (*)

„Načelo ‚onečišćivač plaća‘ – Direktiva 2004/35/EZ – Odgovornost za okoliš -
Primjena *ratione temporis* – Onečišćenje koje je nastalo prije datuma utvrđenog za
provedbu te direktive i nastavlja se nakon tog datuma – Mjere otklanjanja – Obveza
savjetovanja s dotičnim poduzećima – Prilog II.”

U spojenim predmetima C-379/08 i C-380/08,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koje je uputio
Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Regionalni upravni sud Sicilije,
Italija), odlukama od 5. odnosno 9. lipnja 2008., koje je Sud zaprimio
21. kolovoza 2008., u postupcima

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

protiv

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),
Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),
Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),
Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),
Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,
Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,
Provincia regionale di Siracusa,
Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,
Comune di Siracusa,
Comune di Augusta,
Comune di Melilli,
Comune di Priolo Gargallo,
Azienda Unità sanitaria locale N° 8,
Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,
Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, prethodno Sviluppo Italia SpA,
uz sudjelovanje:
ENI Divisione Exploration and Production SpA,
ENI SpA,
Edison SPA,
i
ENI SpA (C380/08)
protiv
Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,
Ministero dello Sviluppo economico,
Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

Commissario delegato per l'Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,

uz sudjelovanje:

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, prethodno Sviluppo Italia SpA,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh i C. Toader (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. W. A. Timmermans, K. Schieman, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev i J.-J. Kasel, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. rujna 2009.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone i G. Acquarone, *avvocati*,
- za Polimeri Europa SpA i Syndial SpA, G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi i P. Amara, *avvocati*,
- za ENI SpA, G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi i C. Giuliano, *avvocati*,
- za Sviluppo Italia Aree Produttive SpA i Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, prethodno Sviluppo Italia SpA, F. Sciaudone, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, i D. Del Gaizo, *avvocato dello Stato*,
- za Komisiju Europskih zajednica, C. Zadra i D. Recchia, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 22. listopada 2009.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje načela „onečišćivač plaća” i Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.).
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru spora između Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA i ENI SpA, s jedne strane, i raznih nacionalnih, regionalnih i gradskih tijela u Italiji, s druge strane, u vezi s mjerama otklanjanja štete u okolišu koje su ta tijela donijela u pogledu sidrišta Augusta (Italija) oko kojeg su smještena postrojenja i/ili zemljišta tih poduzeća.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave Direktive 2004/35/EZ relevantne za ove predmete glase:

„(1) [...] Pri odlučivanju o načinu otklanjanja štete treba uzeti u obzir lokalne prilike.

(2) Štetu u okolišu trebalo bi sprečavati i otklanjati promicanjem načela ‚onečišćivač plaća’, kako je navedeno u Ugovoru i u skladu s načelom održivog razvoja. Temeljno načelo ove Direktive stoga mora biti financijska odgovornost operatera čija je djelatnost uzrokovala štetu u okolišu ili njezinu prijeteću opasnost, kako bi se operateri potaknuli na usvajanje mjera i razvijanje postupaka za smanjivanje rizika od štete u okolišu, čime bi se njihova izloženost financijskoj odgovornosti smanjila.

(3) [...] [D]ržave članice ne mogu u dovoljnoj mjeri postići cilj ove Direktive, a to je utvrđivanje zajedničkog okvira za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu uz prihvatljiv trošak za društvo, nego se cilj bolje postiže na razini Zajednice [...]

[...]

(7) Za potrebe procjene štete na zemljištu kako je definirana u ovoj Direktivi poželjna je primjena postupaka procjene rizika radi utvrđivanja kolika je vjerojatnost nepovoljnih posljedica za zdravlje ljudi.

[...]

(24) Potrebno je osigurati dostupnost djelotvornih sredstava provedbe i izvršenja, uz istodobno osiguranje odgovarajuće zaštite legitimnih interesa relevantnih operatera i ostalih zainteresiranih strana. Nadležna tijela treba ovlastiti za posebne zadatke koji podrazumijevaju odgovarajuće diskrecijsko pravo upravnog odlučivanja, i to dužnost procjene značaja štete i određivanja koje mjere otklanjanja treba poduzeti.

[...]

(30) Odredbe ove Direktive ne bi se trebale odnositi na štetu prouzročenu prije isteka krajnjeg roka za provedbu Direktive.

[...]"

4 U članku 2. stavku 11. Direktive 2004/35 „mjere otklanjanja” definirane su kao „svako djelovanje ili kombinacij[a] djelovanja, uključujući mjere za smirivanje stanja ili privremene mjere za ponovnu uspostavu stanja, sanaciju ili zamjenu oštećenih prirodnih dobara i/ili oštećenih funkcija, ili za osiguranje ekvivalentne alternative tim dobrima ili funkcijama, kako je predviđeno Prilogom II.”

5 Člankom 6. te direktive, naslovljenim „Mjere otklanjanja”, predviđeno je sljedeće:

„1. Ako je došlo do štete u okolišu, operater bez odgode obavješćuje nadležno tijelo o svim bitnim aspektima stanja i poduzima:

(a) sve primjenjive mjere za trenutačno stavljanje onečišćujućih tvari pod nadzor, njihovo zadržavanje, uklanjanje ili drukčije postupanje s njima i/ili drugim uzročnicima štete s ciljem ograničavanja ili sprečavanja daljnje štete u okolišu i nepovoljnih utjecaja na zdravlje ljudi ili daljnjeg oštećenja funkcija; i

(b) potrebne mjere otklanjanja, u skladu s člankom 7.

2. Nadležno tijelo može u bilo kojem trenutku:

(a) zatražiti od operatera da dostavi dodatne podatke o svakoj nastaloj šteti;

(b) poduzeti sve primjenjive mjere, zatražiti od operatera da ih poduzme ili mu za njih dati upute za trenutačno stavljanje pod nadzor, zadržavanje, uklanjanje ili drukčije postupanje s onečišćujućim tvarima i/ili drugim uzročnicima štete s ciljem ograničavanja ili sprečavanja daljnje štete u okolišu i nepovoljnih utjecaja na zdravlje ljudi ili daljnjeg oštećenja funkcija;

(c) zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere otklanjanja;

(d) izdati operateru upute o potrebnim mjerama otklanjanja koje treba poduzeti; ili

(e) samo poduzeti potrebne mjere otklanjanja.

3. Nadležno tijelo dužno je od operatera zatražiti da poduzme mjere otklanjanja. Ako operater ne ispuni obveze iz stavka 1. ili stavka 2. točaka (b), (c) ili (d), ako ga se ne može utvrditi ili [n]ije dužan snositi troškove prema ovoj Direktivi, nadležno tijelo može u krajnjem slučaju samo poduzeti te mjere.”

6 Člankom 7. Direktive 2004/35, naslovljenim „Određivanje mjera otklanjanja”, predviđeno je sljedeće:

„1. Operateri u skladu s Prilogom II. utvrđuju moguće mjere otklanjanja štete i podnose ih nadležnom tijelu na odobrenje osim ako je nadležno tijelo poduzelo mjere prema prema članku 6. stavku 2. točki (e) i stavku 3.

2. Nadležno tijelo odlučuje koje se mjere otklanjanja primjenjuju u skladu s Prilogom II. i, prema potrebi u suradnji s [relevantnim] operaterom.

3. Ako se dogodi više šteta u okolišu tako da nadležno tijelo ne može osigurati istodobno poduzimanje potrebnih mjera otklanjanja, nadležno tijelo ima pravo odlučiti koji se slučaj štete u okolišu mora prvi otkloniti.

Pri donošenju te odluke nadležno tijelo uzima u obzir, *inter alia*, narav, opseg i težinu slučajeva štete u okolišu kao i mogućnost prirodnog obnavljanja. U obzir se uzimaju i rizici za zdravlje ljudi.

4. Nadležno tijelo poziva osobe iz članka 12. stavka 1., a u svakom slučaju osobe na čijem će se zemljištu provoditi mjere otklanjanja, da daju primjedbe i uzima te primjedbe u obzir.”

7 Prvi podstavak članka 8. stavka 2. Direktive 2004/35 glasi:

„Podložno stavcima 3. i 4., nadležno tijelo dužno je od operatera koji je uzrokovao štetu ili prijeteću opasnost od štete, zahtijevati, putem, između ostalog, pokrića u imovini ili drugim primjerenim jamstvom, nadoknadu troškova koje je imalo u vezi s poduzimanjem mjera sprečavanja ili otklanjanja prema ovoj Direktivi.”

8 Člankom 11. Direktive 2004/35, naslovljenim „Nadležno tijelo”, predviđeno je sljedeće:

„1. Države članice određuju jedno ili više nadležnih tijela za ispunjavanje obveza predviđenih ovom Direktivom.

2. Obveza je nadležnog tijela utvrditi operatera koji je prouzročio štetu ili prijeteću opasnost od štete, procijeniti značaj štete i odrediti koje mjere otklanjanja treba poduzeti prema Prilogu II. U tu svrhu nadležno tijelo ima pravo zatražiti od operatera da provede vlastitu procjenu i dostavi sve potrebne podatke i informacije.

3. Države članice osiguravaju da nadležno tijelo može ovlastiti treće osobe ili od njih zahtijevati da provedu potrebne mjere sprečavanja ili otklanjanja.

4. U svakoj se odluci donesenoj prema ovoj Direktivi, kojom se određuju mjere sprečavanja ili otklanjanja, moraju obrazložiti razlozi na kojima se temelji. O takvoj se odluci odmah obavješćuje operater, te istodobno i o pravnim lijekovima koji su mu dostupni na temelju propisa na snazi u dotičnoj državi članici i rokovima koji važe za te pravne lijekove.”

9 Članak 12. Direktive 2004/35, naslovljen „Zahtjev za djelovanje”, glasi:

„Fizičke ili pravne osobe:

(a) koje su pogođene ili će vjerojatno biti pogođene štetom u okolišu; ili

(b) koje imaju dovoljan interes u pogledu donošenja odluka o okolišu koje se odnose na štetu ili, alternativno;

(c) koje se pozivaju na povredu prava ako je to preduvjet u upravnom postupovnom pravu države članice,

imaju pravo iznijeti nadležnom tijelu sve primjedbe koje se odnose na slučajeve štete u okolišu ili prijeteće opasnosti od štete koje su im poznate kao i zahtijevati da nadležno tijelo djeluje na temelju ove Direktive.”

- 10 U stavku 1. članka 16. Direktive 2004/35, naslovljenog „Odnos s nacionalnim pravom”, predviđeno je da „[d]irektiva ne sprečava države članice da zadrže ili donesu strože odredbe za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, uključujući utvrđivanje dodatnih djelatnosti koje trebaju podlijegati zahtjevima iz ove Direktive u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete kao i utvrđivanje dodatnih odgovornih osoba.”
- 11 Člankom 17. Direktive 2004/35, naslovljenim „Vremensko određenje primjene”, predviđeno je da se ta Direktiva ne primjenjuje:
- „[...]”
- na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj prije datuma iz članka 19. stavka 1.;
 - na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj nakon datuma iz članka 19. stavka 1. ako proizlaze iz posebne djelatnosti koja se obavljala i završila prije navedenog datuma;
 - na štetu, ako je od emisije, događaja ili iznenadnog događaja koji je prouzročio štetu prošlo više od 30 godina.”
- 12 U prvom podstavku članka 19. stavka 1. Direktive 2004/35 navodi se da su države članice trebale donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s odredbama te direktive do 30. travnja 2007.
- 13 Prilog II. Direktivi 2004/35 naslovljen je „Otklanjanje štete u okolišu”. Odjeljak 1.3. tog priloga o izboru mogućnosti otklanjanja glasi:
- „1.3.1. Primjerene mogućnosti otklanjanja štete trebalo bi procijeniti, primjenjujući najbolje raspoložive tehnologije, na temelju sljedećih kriterija:
- utjecaj svake mogućnosti na javno zdravlje i sigurnost,
 - trošak provedbe mogućnosti,
 - vjerojatnost uspjeha svake mogućnosti,
 - u kojoj mjeri svaka mogućnost sprečava buduću štetu i izbjegava usputnu štetu kao posljedicu provedbe te mogućnosti,
 - u kojoj mjeri svaka mogućnost donosi korist svakoj komponenti prirodnog dobra i/ili funkcije,

- u kojoj mjeri svaka mogućnost vodi računa o odgovarajućim društvenim, gospodarskim i kulturnim aspektima i drugim bitnim čimbenicima specifičnima za to područje,
- vrijeme potrebno za učinkovito ispravljanje štete u okolišu,
- u kojoj mjeri svaka mogućnost postiže ponovnu uspostavu područja štete u okolišu,
- zemljopisna povezanost s oštećenim područjem.

[...]"

Nacionalno pravo

- 14 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia poziva se na Zakonodavni dekret br. 22 od 5. veljače 1997. kojim je prenesena Direktiva 91/156/EEZ [Vijeća, od 18. ožujka 1991. o izmjeni Direktive 75/442/EEZ o otpadu] (SL L 78, str. 32.), Direktiva 91/689/EEZ [Vijeća, od 12. prosinca 1991.] o opasnom otpadu (SL L 377, str. 20.) i Direktiva 94/62/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća, od 20. prosinca 1994.] o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.) (redovni dodatak GURI-ju br. 38 od 15. veljače 1997.) (u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 22/1997). Taj je dekret ukinut i zamijenjen Zakonodavnim dekretom br. 152 od 3. travnja 2006. o normama koje se odnose na okoliš (redovni dodatak GURI-ju br. 88 od 14. travnja 2006.), koji u svojim člancima od 299. do 318. Direktivu 2004/35 prenosi u talijanski pravni poredak.
- 15 Člankom 17. Zakonodavnog dekreta br. 22/1997 predviđeno je da „osoba koja, čak i nenamjerno, prekorači ograničenja utvrđena u stavku 1. podstavku (a) ili prouzroči konkretnu i stvarnu opasnost da se ta ograničenja prekorače mora na svoj trošak poduzeti mjere za sigurnost, dekontaminaciju i ponovnu uspostavu stanja okoliša onečišćenih područja i postrojenja koja predstavljaju opasnost od onečišćenja.”
- 16 Članak 9. Ministarskog dekreta br. 471 od 25. listopada 1999. o utvrđivanju mjerila, postupaka i detaljnih pravila o sigurnosti, dekontaminaciji i ponovnoj uspostavi stanja okoliša onečišćenih područja, u skladu s člankom 17. Zakonodavnog dekreta br. 22 od 5. veljače 1997., kako je izmijenjen i dopunjen (redovni dodatak GURI-ju br. 293 od 15. prosinca 1999.), glasi:
- „Vlasnik područja ili bilo koja druga osoba koja [...] namjerava na vlastitu inicijativu započeti postupke hitnih sigurnosnih mjera i mjera dekontaminacije i ponovne uspostave stanja okoliša, u skladu s člankom 17. stavkom 13. podstavkom (a) Zakonodavnog dekreta [br. 22/1997], mora obavijestiti regiju, provinciju i općinu o situaciji u vezi s otkrivenim onečišćenjem i svim potrebnim mjerama za zaštitu zdravlja i okoliša koje su usvojene i koje se provode. Obavijest mora biti popraćena odgovarajućom tehničkom dokumentacijom o karakteru tih mjera [...] [O]pćina ili regija, ako je onečišćenjem pogođen niz općina, provjerava učinkovitost usvojenih hitnih sigurnosnih mjera i može odrediti dodatne zahtjeve i mjere, osobito mjere praćenja radi procjene razine onečišćenja i nadzor učinkovitosti provedenih mjera radi zaštite javnog zdravlja i neposrednog okoliša [...]"

- 17 Člankom 311. stavkom 2. Zakonodavnog dekreta br. 152 od 3. travnja 2006. predviđeno je sljedeće:

„Osoba koja počini nezakonitu radnju ili ne poduzme dužnu radnju ili ne usvoji potrebno ponašanje, čime zbog nemara, nesposobnosti, nesmotrenosti ili kršenja tehničkih pravila prekrši zakon, propise ili administrativne mjere te na taj način prouzroči štetu u okolišu tako da ga potpuno ili djelomično promijeni, naruši ili uništi, dužna je vratiti okoliš u prvobitno stanje, a ako to ne učini, dužna je državi nadoknaditi štetu u ekvivalentnom iznosu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 Sporovi u glavnom postupku dio su niza tužbi koje su poduzeća koja graniče sa sidrištem Augusta pokrenula protiv odluka raznih talijanskih upravnih tijela kojima je tim poduzećima nametnuta obveza otklanjanja onečišćenja otkrivenog na području od nacionalnog interesa Priolo.
- 19 Tužitelji u glavnom postupku u biti stavljaju na teret administrativnim tijelima da su jednostrano odredila mjere otklanjanja štete u okolišu na tom području. Osobito ih se tereti da su projekte koje su ta tijela već odobrila radikalno mijenjala bez prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim stranama. Na tim je projektima rad već započeo, uključujući, *inter alia*, izgradnju hidrauličnog nasipa za zadržavanje podzemne vode. Trenutačno predloženi projekt, i to za izgradnju fizičke barijere uzduž cijele obale uz susjedna industrijska područja tužitelja u glavnom postupku, radikalno se razlikuje od prethodnog projekta, a u vezi s njim nije izrađena procjena utjecaja na okoliš. Konačno, ta ista tijela tereti se da su izvršenje tih radova nepravedno postavila kao uvjet tužiteljima da mogu upotrebljavati svoje industrijsko zemljište, a u stvarnosti se ti radovi odnose na zemljište ili područja u vlasništvu države, a ne na zemljište čiji su oni vlasnici.
- 20 Tužitelji u glavnom postupku prethodno su pokrenuli tužbe pred Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, koji je mjere koje su usvojila ta upravna tijela poništio, i to Presudom br. 1254/2007 od 21. srpnja 2007. Sud je izjavio da se, s obzirom na to da su originalni projekti već odobreni međuministarskim dekretom, čime su postali konačni, te da su u poodmakloj fazi provedbe, bilo kakve izmjene tih projekata mogu odobriti samo novim međuministarskim dekretom. Sud je također utvrdio da je nelogično da se radovi pokušavaju brže dovršiti uporabom tehnologije potpuno različite od one koja je već odobrena. Na kraju, utvrdio je da odluke tijela nisu obrazložene i ne sadržavaju ni najmanju tehničku analizu, te da nije provedena procjena utjecaja na okoliš novih mjera otklanjanja štete koje su nametnute tužiteljima u glavnom postupku.
- 21 Bez obzira na tu presudu, talijanska upravna tijela naknadno su ponovila svoje zahtjeve za izgradnju, *inter alia*, fizičke barijere. Stoga je donesen Dekret br. 4486 od 16. travnja 2008. o „konačnoj mjeri [...] za donošenje odluke međuresornog sastanka održanog 6. ožujka 2008. o području od nacionalnog interesa Priolo”. Tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su novi postupak pred Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, koji se pita je li takva upravna praksa usklađena s pravom Unije. Prema tom sudu, specifična situacija onečišćenja okoliša na području od nacionalnog interesa Priolo, zbog koje bi svaka analiza rizika i odgovornosti u vezi s

tim područjem mogla biti bespredmetna ili neuvjerljiva, ipak bi mogla opravdati ta tijela, prvo u djelovanju po službenoj dužnosti, ne poštujući načelo saslušanja stranke ni pravilo o obrazloženju upravnih akata, i drugo, u nametanju rješenja koja smatraju najprimjerenijima za ograničavanje utjecaja industrijske proizvodnje na okoliš.

22 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale della Sicilia odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [...] [Direktivu 2004/35] [...] (a osobito njezin članak 7. i Prilog II.) tumačiti u smislu da joj je protivan nacionalni propis koji tijelima dopušta da, kao „razumne mogućnosti za otklanjanje štete u okolišu”, zahtijevaju poduzimanje dodatnih mjera na ekološkim matricama (koje se u predmetnom slučaju sastoje od „fizičkog zadržavanja” podzemne vode uzduž cijele morske obale) koje su različite i opsežnije od mjera koje su izvorno odabrane nakon odgovarajuće istrage provedene na osnovi savjetovanja, a koje su već bile odobrene i usvojene i čija je provedba u tijeku?

2. Treba li [...] [Direktivu 2004/35] [...] (a osobito njezin članak 7. i Prilog II.) tumačiti u smislu da joj je protivan nacionalni propis koji tijelima dopušta da takve zahtjeve nametnu po službenoj dužnosti, to jest, a da prethodno nisu procijenili specifične uvjete na području, troškove provedbe mjera u odnosu na razumno predvidljivu korist, moguće ili vjerojatne drugostupanjske štete i štetne utjecaje na javno zdravlje i sigurnost, te potrebne rokove za provedbu?

3. S obzirom na posebnu situaciju na području od nacionalnog interesa Priolo, treba li [...] [Direktivu 2004/35] [...] (a osobito njezin članak 7. i Prilog II.) tumačiti u smislu da joj je protivan nacionalni propis koji tijelima dopušta da po službenoj dužnosti nametnu takve zahtjeve kao uvjet za odobrenje zakonite uporabe zemljišta na koja se mjere dekontaminacije izravno ne odnose budući da su ta zemljišta već dekontaminirana ili nisu ni bila onečišćena, a nalaze se unutar područja od nacionalnog interesa Priolo?”

23 Rješenjem predsjednika Suda od 21. listopada 2008., predmeti C-379/08 i C-380/08 spojeni su radi pisanog i usmenog postupka kao i radi presude.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

24 Talijanska vlada ističe da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten osobito zato jer, prvo, prethodna pitanja podrazumijevaju da Sud treba preispitati nacionalni propis i, drugo, jer cilj suda koji je uputio zahtjev nije razriješiti sporove koji se pred njim vode već dovesti u pitanje sudsku praksu žalbenog suda.

25 S tim u vezi, dovoljno je podsjetiti da, iako Sud nipošto nije nadležan u zahtjevu za prethodnu odluku odlučivati o usklađenosti nacionalne mjere s pravom Unije, ipak je nadležan nacionalnom sudu dati sve elemente za tumačenje tog prava kako bi taj sud mogao utvrditi postoji li takva usklađenost i donijeti odluku u predmetu koji se pred njim vodi (presuda od 22. svibnja 2008., Citiworks, C-439/06, Zb., str. I-3913., t. 21. i navedena sudska praksa).

- 26 Stoga sud koji ne sudi u posljednjem stupnju, ako smatra da ga pravna ocjena na višem stupnju može dovesti do presude suprotne pravu Unije, mora biti slobodan obratiti se Sudu s pitanjima o kojima dvoji (vidjeti u tom smislu presudu od 16. siječnja 1974., Rheinmühlen-Düsseldorf, C-166/73, Zb., str. 33., t. 4.).
- 27 S obzirom na prethodna očitovanja, valja odgovoriti na pitanja koja je Tribunale amministrativo regionale della Sicilia uputio u vezi tumačenja Direktive 2004/35.

Prvo i drugo pitanje

- 28 U svoja prva dva pitanja, koje je primjereno uzeti u obzir zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita dopuštaju li članak 7. i članak 11. stavak 4. Direktive 2004/35 u vezi s Prilogom II. toj direktivi nadležnom tijelu da po službenoj dužnosti nametne bitnu izmjenu mjera otklanjanja štete u okolišu koje su odabrane nakon postupka provedenog na osnovi savjetovanja s dotičnim operaterima, a koje su već provedene ili su se počele provoditi, a da to tijelo prije nametanja novih mjera nije izvršilo procjenu troškova i prednosti predviđenih izmjena s ekonomskog, ekološkog ili zdravstvenog stajališta.
- 29 S obzirom na činjenice predmeta u glavnom postupku, kako ih je iznio sud koji je uputio zahtjev i kako im pristupa talijanska vlada i Komisija Europskih zajednica, prije davanja odgovora na prethodna pitanja valja utvrditi uvjete za *ratione temporis* primjenu Direktive 2004/35 s obzirom na te činjenice.

Primjena ratione temporis Direktive 2004/35

- 30 Talijanska vlada i Komisija sumnjaju da se Direktiva 2004/35 može primijeniti *ratione temporis* na činjenice iz sporova u glavnom postupku, s obzirom na to da je šteta u okolišu nastala prije 30. travnja 2007. i/ili je u svakom slučaju rezultat ranijih djelatnosti koje su završene prije tog datuma. Međutim, Komisija pretpostavlja mogućnost da se direktiva primjenjuje u pogledu štete koja je nastala nakon 30. travnja 2007. kao rezultat tekućih djelatnosti dotičnih operatera. Međutim, ne može biti primjenjiva na onečišćenje nastalo prije tog datuma koje su prouzročili neki drugi operateri, a ne operateri koji trenutačno djeluju u sidrištu Augusta, a koje se pripisuje potonjima.
- 31 S tim u vezi, a i kako proizlazi iz uvodne izjave 30. Direktive 2004/35, zakonodavac Unije procijenio je da se odredbe o mehanizmu odgovornosti za okoliš utvrđenom tom direktivom „ne bi [...] trebale odnositi na štetu prouzročenu prije isteka krajnjeg roka za provedbu Direktive”, to jest, štetu prouzročenu prije 30. travnja 2007.
- 32 Spomenuti zakonodavac izričito je utvrdio, u članku 17. Direktive 2004/35, vrste situacija u kojima se Direktiva ne primjenjuje. S obzirom da su situacije koje nisu obuhvaćene područjem primjene *ratione temporis* tako određene u negativnom smislu, valja zaključiti da se mehanizam odgovornosti za okoliš utvrđen tom direktivom s vremenskog stajališta u načelu odnosi na sve ostale situacije.
- 33 Iz prve i druge alineje članka 17. Direktive 2004/35 proizlazi da se ta direktiva ne primjenjuje na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj prije 30. travnja 2007. ni na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj

nakon 30. travnja 2007. ako ona proizlazi iz posebne djelatnosti koja se obavljala i završila prije navedenog datuma.

- 34 Iz toga valja zaključiti da se Direktiva 2004/35 primjenjuje na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj nakon 30. travnja 2007. ako ona proizlazi iz djelatnosti koja se obavljala i završila nakon navedenog datuma ili iz djelatnosti koja se obavljala, ali nije završena prije navedenog datuma.
- 35 Prema članku 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnoj podjeli funkcija između nacionalnih sudova i Suda, Sud je jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti prava Unije polazeći od činjenica koje mu predstavi nacionalni sud. Iz toga slijedi da, u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a, nije na Sudu, već je na nacionalnom sudu da na nacionalne mjere ili situacije primijeni pravila prava Unije prema tumačenju Suda (vidjeti presudu od 11. rujna 2008., CEPSA, C-279/06, Zb., str. I-6681., t. 28.).
- 36 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi, na temelju činjenica koje samo taj sud može procijeniti, je li u glavnom postupku šteta u odnosu na koju su nadležna nacionalna tijela odredila mjere otklanjanja štete u okolišu obuhvaćena nekom od situacija iz prethodnog stavka 34.
- 37 Ako taj sud zaključi da u predmetima u kojima on odlučuje Direktiva 2004/35 nije primjenjiva, to će značiti da se na tu situaciju primjenjuje nacionalno pravo, uz poštovanje pravila iz Ugovora i ne dovodeći u pitanje druge akte sekundarnog prava.
- 38 U članku 174. UEZ-a navodi se da je politika Europske zajednice u području okoliša usmjerena prema postizanju visokog stupnja zaštite, a temelji se osobito na načelu „onečišćivač plaća”. Ta je odredba stoga ograničena na utvrđivanje općih ciljeva Zajednice u području okoliša, s obzirom na to da se člankom 175. UEZ-a odgovornost za odlučivanje o djelovanjima koja će se poduzeti dodjeljuje Vijeću Europske unije, prema potrebi u postupku suodlučivanja s Europskim parlamentom (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 1994., Peralta, C-379/92, Zb., str. I-3453., t. 57. i 58.).
- 39 S obzirom na to da se članak 174. UEZ-a, kojim se uspostavlja načelo „onečišćivač plaća”, odnosi na djelovanje Zajednice, pojedinci se na tu odredbu kao takvu ne mogu pozvati radi isključenja primjene nacionalnog propisa – poput onog u glavnom postupku – u području politike okoliša u slučaju kada nije primjenjiv nijedan propis Zajednice donesen na temelju članka 175. UEZ-a, koji se konkretno odnosi na dotično djelovanje.
- 40 Ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da je, kao prvo, Direktiva 2004/35 primjenjiva *ratione temporis* u glavnom postupku i, kao drugo, da su zadovoljeni uvjeti za primjenu Direktive *ratione materiae*, osobito oni utvrđeni stavcima od 53. do 59. presude od 9. ožujka 2010., ERG i drugi (C-378/08, Zb., str. I-1919.), na prethodna pitanja valja odgovoriti kako slijedi.

Uvjeti pod kojima treba usvojiti mjere otklanjanja u smislu Direktive 2004/35

– Očitovanja podnesena Sudu

- 41 Tužitelji u glavnom postupku u bitni ističu da se u okviru sustava uspostavljenog Direktivom 2004/35 mjere otklanjanja štete u okolišu moraju odrediti na prijedlog dotičnih operatera ili, barem, nakon savjetovanja s tim operaterima. Iz toga slijedi da nadležno tijelo ne može izmijeniti, jednostrano i bez savjetovanja s operaterima, mjere otklanjanja šteta u okolišu koje je to tijelo već prihvatilo, tim više što su izvorne mjere otklanjanja već započete i bile bi dovoljne za postizanje cilja otklanjanja štete u okolišu i uklanjanja svih značajnih rizika negativnih učinaka za zdravlje ljudi.
- 42 Osim toga, pri određivanju mjera otklanjanja štete u okolišu, nadležno tijelo mora provesti analizu troškova i koristi planiranih mjera te analizu tehničke izvedivosti, u smislu da su jedine valjane mogućnosti „primjerene mogućnosti otklanjanja”, to jest, mogućnosti koje nisu neproporcionalne i temelje se na „najboljim raspoloživim tehnikama”. Konačno, tijelo mora uzeti u obzir i potencijalnu štetu za okoliš i zdravlje ljudi zbog samih mjera otklanjanja.
- 43 Talijanska vlada smatra da je njezin propis usklađen s člankom 7. Direktive 2004/35, s obzirom na to da nadležno tijelo može nametnuti ne samo mjere otklanjanja koje su u skladu s mjerama utvrđenima u Prilogu II. direktivi, već i restriktivnije mjere koje se mogu razlikovati od onih usvojenih na prijedlog dotičnih operatera nakon savjetovanja s njima. U sporovima u glavnom postupku, činjenica da nije bilo savjetovanja o mjerama koje je naknadno donijelo nadležno tijelo ni na koji se način nije u suprotnosti sa zahtjevima Direktive.
- 44 Komisija smatra da, čak i ako se prihvati da je Direktiva 2004/35 primjenjiva na sporove u glavnom postupku, jednostrano djelovanje nadležnog tijela nije protivno direktivi. Člankom 6. stavkom 2. i člankom 7. stavkom 2. direktive tom je tijelu dodijeljeno široko diskrecijsko pravo u određivanju primjerenih mjera otklanjanja štete u okolišu, s obzirom na to da se predviđa da se takve mjere određuju samo „prema potrebi u suradnji s [dotičnim] operaterom”. U Prilogu II. toj direktivi ne predviđaju se posebni oblici ni obveze otklanjanja, kao ni posebna proceduralna pravila u vezi s tim. Taj Prilog ograničen je samo na utvrđivanje kriterija i ciljeva koje treba postići odabirom najprimjerenijih mjera.
- 45 Osim toga, člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/35 državama članicama dozvoljeno je da zadrže ili donesu strože nacionalne propise u vezi s odgovornošću za okoliš, u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 176. UEZ-a. Iako je člankom 7. stavkom 4. direktive predviđeno da nadležno tijelo mora pozvati „osobe [...] na čijem će se zemljištu provoditi mjere otklanjanja, da daju primjedbe i te primjedbe uzima u obzir”, Komisija smatra da takve primjedbe ne obvezuju to tijelo pod uvjetom da se kao rezultat postupka usvojenog u skladu s Prilogom II. direktivi mogu postići ciljevi u pogledu okoliša utvrđeni u Direktivi.

– Odgovor Suda

- 46 U okviru sustava iz članaka 6. i 7. Direktive 2004/35, u pravilu je na operateru koji je prouzročio štetu u okolišu da predloži mjere otklanjanja koje smatra primjerenima situaciji. S obzirom na znanje za koje se smatra da ga operater posjeduje u pogledu karaktera štete u okolišu uzrokovane njegovim djelatnostima, takvim se sustavom može omogućiti brzo utvrđivanje i poduzimanje primjerenih mjera otklanjanja štete u okolišu.

- 47 U skladu s time, prema članku 6. stavku 1. Direktive 2004/35, ako je došlo do štete u okolišu, operater bez odgode obavješćuje nadležno tijelo i poduzima, inter alia, potrebne mjere otklanjanja u skladu s člankom 7. te Direktive.
- 48 Međutim, člankom 6. stavkom 2. Direktive 2004/35 predviđeno je da nadležno tijelo, inter alia, u bilo kojem trenutku može zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere otklanjanja, izdati operateru upute o potrebnim mjerama otklanjanja koje treba poduzeti ili u krajnjem slučaju samo poduzeti potrebne mjere otklanjanja.
- 49 Osim toga, člankom 7. stavkom 2. Direktive 2004/35 predviđeno je da nadležno tijelo odlučuje koje će se mjere otklanjanja primjenjivati u skladu s Prilogom II. direktivi i to, prema potrebi, u suradnji s dotičnim operaterom.
- 50 Prema članku 11. Direktive 2004/35 obveza određivanja mjera otklanjanja koje treba poduzeti prema Prilogu II. direktivi u svakoj situaciji i u krajnjem slučaju ostaje na nadležnom tijelu.
- 51 U tim okolnostima, kako je nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 141. i 142. svojeg mišljenja, valja smatrati da nadležno tijelo ima pravo izmijeniti prethodno usvojene mjere otklanjanja štete u okolišu, te to učiniti na vlastitu inicijativu, to jest, čak i bez početnog prijedloga operatera. Zapravo, u praksi nadležno tijelo može uvidjeti osobito da je potrebno poduzeti dodatne mjere, uz one već usvojene, pa čak i zaključiti da izvorno usvojene mjere nisu djelotvorne te da su za otklanjanje određenog onečišćenja okoliša potrebne druge mjere.
- 52 Međutim, u uvodnoj izjavi 24. Direktive 2004/35 navodi se da pri primjeni i provedbi djelotvornih sredstava za primjenu mehanizma odgovornosti za okoliš utvrđenog tom Direktivom treba osigurati odgovarajuću zaštitu legitimnih interesa relevantnih operatera i ostalih zainteresiranih strana.
- 53 Dok se člankom 7. stavkom 4. Direktive 2004/35 od nadležnog tijela traži da [u svim okolnostima] poziva osobito osobe na čijem će se zemljištu provoditi mjere otklanjanja da daju primjedbe i te primjedbe uzima u obzir, članak 7., a osobito njegov stavak 2., ne kaže isto u pogledu operatera na kojeg se odnose mjere otklanjanja koje mu tijelo namjerava nametnuti.
- 54 Međutim, Sud osigurava poštovanje načela saslušanja stranke, a to načelo zahtijeva da javno tijelo sasluša zainteresirane strane prije donošenja odluke koja ih se tiče (vidjeti presudu od 13. rujna 2007., Land Oberösterreich i Austrija/Komisija, C-439/05 P i C-454/05 P, Zb., str. I-7141., t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 55 U skladu s tim, iako se u članku 7. stavku 2. Direktive 2004/35 ne navodi izričito da dotični operater ima pravo na očitovanje u svim okolnostima, mora se priznati da se ta odredba ne može tumačiti tako da znači da pri određivanju mjera otklanjanja, uključujući one iz članka 6. stavka 2. podstavaka (c) i (d) te direktive, nadležno tijelo ne mora operateru dati mogućnost da se očituje.
- 56 Iz toga slijedi da se, da bi nadležno tijelo značajno izmijenilo mjere otklanjanja štete u okolišu koje je već odobrilo, na što u skladu s Direktivom 2004/35 ima pravo, člankom 7. stavkom 2. te Direktive zahtijeva od tijela da operaterima kojima te mjere

nameće pruži priliku za očitovanje, osim ako zbog hitnosti situacije u okolišu nadležno tijelo mora djelovati bez odgode. Osim toga, u skladu s člankom 7. stavkom 4. te direktive nadležno tijelo dužno je pozvati osobito osobe na čijem će se zemljištu te mjere provoditi da daju primjedbe i te primjedbe uzima u obzir.

- 57 U pogledu čimbenika koje treba uzeti u obzir u postupku primjene potrebnih mjera otklanjanja, iz članka 7. stavka 2. i članka 11. stavka 2. Direktive 2004/35 proizlazi da je na nadležnom tijelu da procijeni značaj štete i odredi takve mjere, i to s obzirom na Prilog II. toj direktivi.
- 58 U Prilogu II. Direktivi 2004/35 utvrđen je zajednički okvir koji nadležno tijelo treba primjenjivati kod odabira najprimjerenijih mjera otklanjanja štete u okolišu. U odjeljku 1.3.1. Priloga navodi se da mogućnosti otklanjanja štete „treba procijeniti, primjenjujući najbolje raspoložive tehnologije” na temelju niza kriterija utvrđenih u tom odjeljku.
- 59 Zakonodavac Unije nije precizno i detaljno utvrdio posebnu metodologiju koje se nadležno tijelo treba pridržavati kod određivanja mjera otklanjanja štete, prvenstveno zato jer, kako proizlazi iz uvodne izjave 24. Direktive 2004/35, radi obavljanja dužnosti koja mu je povjerena u okviru sustava iz te direktive, nadležno tijelo mora imati odgovarajuće diskrecijsko pravo kako bi procijenilo značaj štete i odredilo koje mjere otklanjanja bi trebalo poduzeti. Međutim, u tu svrhu u Prilogu II. direktivi utvrđen je niz čimbenika koje zakonodavac smatra bitnima pa ih stoga nadležno tijelo treba uzeti u obzir, iako nisu navedene posljedice tih čimbenika za tijelo u konkretnom slučaju onečišćenja.
- 60 U tom smislu, kada je nadležno tijelo pozvano da u izvršavanju dužnosti koje su mu povjerene predmetnom direktivom provede složene procjene, njegovo diskrecijsko pravo primjenjuje se, do određene mjere, i na utvrđivanje činjenica na kojima se temelji njegovo djelovanje (vidjeti po analogiji presude od 29. listopada 1980., Roquette Frères/Vijeće, 138/79, Zb., str. 3333., t. 25.; od 21. siječnja 1999., Upjohn, C-120/97, Zb., str. I-223., t. 34. i od 15. listopada 2009., Enviro Tech (Europe), C-425/08, Zb., I-10035., t. 62.)
- 61 Osim toga, primjenjujući svoje diskrecijsko pravo nadležno tijelo u takvim okolnostima ipak ima obvezu pažljivo i nepristrano ispitati sve relevantne elemente konkretnog predmeta (vidjeti po analogiji presude od 21. studenog 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb., str. I-5469., t. 14. i od 6. studenog 2008., Nizozemska/Komisija, C-405/07 P, Zb., str. I-8301., t. 56.)
- 62 U tim okolnostima, ako se postavi pitanje odabira između različitih mogućnosti otklanjanja, što je slučaj ako nadležno tijelo namjerava izmijeniti mjere za otklanjanje štete koje je prethodno usvojilo, na tijelom je tijelu u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive 2004/35 u vezi s odjeljkom 1.3.1. Priloga II. direktivi da procijeni te mogućnosti na temelju, osobito, kriterija utvrđenih u tom odjeljku.
- 63 U skladu s tim, ako nadležno tijelo namjerava bitno izmijeniti mjere otklanjanja štete u okolišu koje su odabrane nakon postupka provedenog na osnovi savjetovanja s dotičnim operaterima, a koje su već provedene ili su se počele provoditi, to jest, ako je promijenjen način otklanjanja, tijelo je u načelu dužno uzeti u obzir kriterije utvrđene

u odjeljku 1.3.1. Priloga II. Direktivi 2004/35 i, u skladu s člankom 11. stavkom 4. te direktive, u odluci koju donese u vezi s time navesti i točne razloge svog odabira te, prema potrebi, razloge kojima se opravdava činjenica da nije bilo potrebe za detaljnom procjenom s obzirom na te kriterije ili da takvu procjenu nije bilo moguće provesti, na primjer zbog hitnosti situacije u okolišu.

- 64 Nadležno tijelo osobito treba osigurati da se primjenom konačno odabrane opcije stvarno mogu postići najbolji rezultati sa stajališta okoliša, a da se time dotičnim operaterima ne uzrokuju jasno neproporcionalni troškovi u usporedbi s onima koje su već imali ili bi ih imali u vezi s prvom mogućnošću koju je to tijelo odabralo. Međutim, takva su razmatranja nebitna ako tijelo može dokazati da je izvorno odabrana mogućnost bila u svakom slučaju neprimjerena za ponovnu uspostavu stanja, sanaciju ili zamjenu oštećenih prirodnih dobara i/ili oštećenih funkcija u smislu članka 2. stavka 11. Direktive 2004/35.
- 65 Konačno, država članica ne može valjano isticati članak 16. stavak 1. Direktive 2004/35, to jest, postizanje istog cilja zaštite okoliša kao što je onaj utvrđen u Direktivi (vidjeti presudu od 14. travnja 2005., *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, C-6/03, Zb., str. I-2753., t. 41.), ako zadrži ili donese odredbe ili odobri praksu kojom se nadležnom tijelu omogućuje da zanemari, prvo, pravo operatera da se očituju i obvezu pozivanja osoba na čijem će se zemljištu te mjere provoditi da dostave svoje primjedbe i, drugo, obvezu izvođenja detaljne procjene mogućnosti otklanjanja štete u okolišu.
- 66 Naime, pravo operatera da se očituju i pravo osoba na čije se zemljište mjere otklanjanja odnose da daju svoje primjedbe čine minimalnu razinu zaštite zajamčene Direktivom 2004/35, koju nije opravdano dovoditi u pitanje. Osim toga, donošenje odluke o odabiru mogućnosti otklanjanja štete u okolišu koju nadležno tijelo donese bez provođenja detaljne procjene situacije s obzirom na kriterije utvrđene u odjeljku 1.3.1. Priloga II. Direktivi 2004/35 moglo bi, suprotno ciljevima utvrđenima u toj Direktivi, dovesti do neodgovarajuće procjene značaja štete i/ili mjera otklanjanja koje treba poduzeti
- 67 S obzirom na navedeno, na prva dva pitanja valja odgovoriti da članak 7. i članak 11. stavak 4. Direktive 2004/35 u vezi s Prilogom II. toj Direktivi treba tumačiti tako da nadležnom tijelu dopuštaju značajnu izmjenu mjera otklanjanja štete u okolišu koje su odabrane nakon postupka provedenog na osnovi savjetovanja s dotičnim operaterima, a koje su već provedene ili su se počele provoditi. Međutim, da bi donijelo takvu odluku, to tijelo:
- dužno je operaterima kojima se te mjere nameću dati priliku da se očituju, osim ako zbog hitnosti situacije u okolišu nadležno tijelo mora djelovati bez odgode;
 - dužno je isto tako pozvati osobito osobe na čijem će se zemljištu provoditi te mjere da daju svoje primjedbe i te primjedbe uzima u obzir; i
 - mora voditi računa o kriterijima utvrđenima u odjeljku 1.3.1. Priloga II. Direktivi 2004/35 i u svojoj odluci navesti razloge svog odabira te, prema potrebi, razloge kojima se opravdava činjenica da nije bilo potrebe za detaljnom procjenom s obzirom

na te kriterije ili da takvu procjenu nije bilo moguće provesti, na primjer zbog hitnosti situacije u okolišu.

Treće pitanje

- 68 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li Direktivu 2004/35 tumačiti tako da joj je protivan nacionalni propis koji nadležnom tijelu dopušta da ostvarivanje prava operatera na koje se odnose mjere otklanjanja štete u okolišu na uporabu vlastitog zemljišta uvjetuje izvršenjem radova koje to tijelo zahtijeva, čak i ako se te mjere ne odnose na to zemljište budući da je već dekontaminirano ili nikad nije bilo onečišćeno.

Očitovanja podnesena Sudu

- 69 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da, ako je zemljište već dekontaminirano ili nikad nije bilo onečišćeno, nadležno tijelo uopće nema ovlasti uvjetovati pravo uporabe zemljišta izvršenjem mjera otklanjanja štete u okolišu na drugom području, u ovom slučaju na morskoj obali i morskom dnu. Takvom bi se praksom nametnulo pretjerano ograničenje njihovog prava vlasništva, a ta bi praksa bila protivna načelu proporcionalnosti. Vlastiti interes operatera u provođenju mjere otklanjanja štete u okolišu leži upravo u očekivanju da na svojem zemljištu nastavi produktivnu djelatnost. Osim toga, zemljište tužitelja u glavnom postupku već je dekontaminirano ili stvarno nikada nije bilo onečišćeno. Konačno, takva su im ograničenja nametnuta iako su spontano započeli radove ponovne uspostave stanja okoliša na svojem zemljištu i nisu odgovorni za predmetno onečišćenje.
- 70 Talijanska vlada smatra da je praksa nadležnog tijela da pravo uporabe zemljišta tužiteljâ u glavnom postupku uvjetuje izvršenjem mjera otklanjanja štete u okolišu potpuno zakonita i u skladu s propisom Unije. Takva je praksa u skladu i s načelom opreznosti jer, kada bi dotični operateri mogli upotrebljavati dekontaminirana područja bez ograničenja, mogli bi izgraditi i drugu industrijsku infrastrukturu, što bi bila nepremostiva prepreka provedbi mjera otklanjanja koje je odabralo nadležno tijelo.
- 71 Prema mišljenju Komisije, Direktivi 2004/35 nije protivno to da nadležno tijelo operateru nametne mjere za dekontaminaciju okoliša i da odobrenje za uporabu zemljišta u vlasništvu operatera, na koja se mjere sanacije izravno ne odnose uvjetuje provedbom tih mjera. Ona tvrdi da bi takve mjere čak mogle biti isključene iz područja primjene prava Unije.

Odgovor Suda

- 72 Uvodno valja napomenuti da je, prvo, kako je vidljivo iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, po svojem karakteru predmetno onečišćenje iz glavnog postupka potpuno izvanredno i po opsegu i po težini utjecaja na okoliš.
- 73 Drugo, valja podsjetiti da, čak i ako se, kako tvrde tužitelji u glavnom postupku, predmetne mjere otklanjanja ne odnose na njihovo zemljište budući da je ono već dekontaminirano ili nikada nije bilo onečišćeno, ipak ostaje činjenica da se radi o susjednom zemljištu uzduž cijele obale na koju su usmjerene te mjere otklanjanja štete

pa bi bilo kakva nova djelatnost na tom zemljištu mogla otežati dekontaminaciju cijelog područja.

- 74 Kako je već navedeno u prethodnim točkama 37. i 40., ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da Direktiva 2004/35 nije primjenjiva *ratione temporis* i/ili *ratione materiae* u predmetima u kojima on odlučuje, to će značiti da se na tu situaciju primjenjuje nacionalno pravo, uz poštovanje pravila iz Ugovora i ne dovodeći u pitanje druge akte sekundarnog prava.
- 75 Ako je, s druge strane, ta Direktiva primjenjiva, treba napomenuti da su u okviru sustava uspostavljenog Direktivom 2004/35 operateri dužni i spriječiti i otkloniti štetu u okolišu. U skladu s tim, a osobito u skladu s načelom opreznosti i kako proizlazi iz uvodne izjave 2. te direktive, ti operateri moraju poduzeti prvo preventivne mjere kako bi osigurali da ne dođe do štete u okolišu.
- 76 Drugo, ako se šteta u okolišu dogodi, kao što je slučaj u glavnom postupku, člankom 6. stavkom 1. Direktive 2004/35 predviđeno je da operateri poduzimaju, osobito, potrebne mjere otklanjanja štete u skladu s člankom 7. te direktive. Nadležno tijelo ima posebne ovlasti da ih, prema potrebi, na to prisili ili da samo poduzme takve mjere.
- 77 U predmetima pred sudom koji je uputio zahtjev tužitelji se protive mjerama koje su im nametnula talijanska tijela jer se te mjere ne tiču zemljišta u njihovom vlasništvu, koja su uz to već i dekontaminirana. Međutim, prema mišljenju tih istih tijela, onečišćenje koje pogađa sidrište Augusta potječe s tog zemljišta s obzirom na to da se proširilo u more.
- 78 U iznimnim okolnostima, kao što su one opisane u prethodnim točkama 72. i 73., Direktivu 2004/35 treba tumačiti tako da je nadležnom tijelu dopušteno da od operatera sa susjednih zemljišta uzduž cijele obale na koju su usmjerene mjere otklanjanja zahtijeva da sami provedu te mjere.
- 79 U Direktivi 2004/35 nisu precizno navedeni uvjeti pod kojima nadležno tijelo može zahtijevati od operatera da poduzmu mjere otklanjanja štete koje odredi to tijelo. U takvim okolnostima, na svakoj je državi članici da utvrdi takve uvjete koji, kao prvo, moraju biti usmjereni na postizanje cilja te direktive i, drugo, moraju biti u skladu s pravom Unije, a osobito općim načelima tog prava.
- 80 U pogledu povrede prava vlasništva na koju se pozivaju tužitelji u glavnom postupku, Sud je dosljedan u stajalištu da, iako je pravo vlasništva dio općih načela prava Unije, to pravo nije apsolutno i valja ga promatrati u odnosu na njegovu socijalnu funkciju. Stoga se njegovo ostvarivanje može ograničiti pod uvjetom da ta ograničenja odgovaraju ciljevima Unije koji su od općeg interesa i ne predstavljaju nerazmjernu i neprihvatljivu zapreku koja dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava (presude od 13. prosinca 1979., Hauer, C-44/79, Zb., str. 3727., t. 23.; od 11. srpnja 1989., Schröder HS Kraftfutter, C-265/87, Zb., str. 2237., t. 15.; od 29. travnja 1999., Standley i dr., C-293/97, Zb., str. I-2603., t. 54. i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., str. I-6351., t. 355.).

- 81 U pogledu prethodno navedenih ciljeva od općeg interesa, iz ustaljene sudske prakse isto tako proizlazi da je zaštita okoliša jedan od tih ciljeva (vidjeti presude od 7. veljače 1985., ADBHU, C-240/83, Zb., str. 531., t. 13.; od 20. rujna 1988., Komisija/Danska, C-302/86, Zb., str. 4607., t. 8. i od 2. travnja 1998., Outokumpu, C-213/96, Zb., str. I-1777., t. 32.).
- 82 U tim okolnostima može biti opravdano pravo operatera na uporabu zemljišta dotičnih operatera uvjetovati izvršenjem potrebnih mjera otklanjanja štete u okolišu kako bi ih se obvezalo da te mjere zaista i izvrše.
- 83 U tom pogledu, kao što je to talijanska vlada ispravno istaknula, nadležno tijelo ima legitimno pravo da, dok se ne provedu mjere otklanjanja štete u okolišu koje je odredilo, opravdano poduzima odgovarajuće mjere kako bi spriječilo daljnje pogoršanje stanja okoliša na području na kojem se te mjere provode ili, u skladu s načelom opreznosti, kako bi spriječilo nastanak ili ponovnu pojavu daljnje štete u okolišu na područjima koje graniče s površinama na koje su te mjere usmjerene.
- 84 Naime, uvjetovanje uporabe zemljišta dotičnih operatera izvršenjem mjera otklanjanja štete u odnosu na područja koja treba sanirati, a koja graniče s tim zemljištem, može biti potrebno kako bi se spriječilo da se u okolici tih područja obavljaju druge industrijske djelatnosti koje bi mogle povećati predmetnu štetu ili otežati mjere otklanjanja te štete.
- 85 Iz toga slijedi da je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi je li, u sporovima iz glavnog postupka, suspenzija određenih preduvjeta povezanih s pravom vlasništva operatera nad vlastitim zemljištem opravdana ciljem sprečavanja pogoršanja stanja u okolišu na području na kojem se primjenjuju mjere otklanjanja štete u okolišu, tj. u sidrištu ili, u skladu s načelom opreznosti, ciljem sprečavanja nastanka ili ponovne pojave daljnje štete u okolišu na tom susjednom zemljištu, uzduž cijele obale na koju su usmjerene mjere otklanjanja štete u okolišu.
- 86 Međutim, treba razmotriti prekoračuju li te mjere, koje su dozvoljene u skladu s nacionalnim propisom, granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje ciljeva kojima zakonodavstvo legitimno teži, s tim da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati manje otegotnu, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2008., Industria Lavorazione Carni Ovine, C-534/06, Zb., str. I-4129., t. 25. i od 11. lipnja 2009., Nijemeisland, C-170/08, Zb., str. I-5127., t. 41.).
- 87 U tom pogledu, valja utvrditi da u skladu s Direktivom 2004/35 dotični operateri moraju provesti mjere otklanjanja koje je odredilo nadležno tijelo, a tijelo mora imati mogućnost da ih na to obveže.
- 88 Točno je da je člankom 6. stavkom 2. podstavkom (e) i prvim podstavkom članka 8. stavka 2. Direktive 2004/35 predviđeno da nadležno tijelo može sâmo poduzeti potrebne mjere otklanjanja i naplatiti troškove tih mjera pokrićem u imovini ili drugim primjerenim jamstvima.

- 89 Međutim, treba istaknuti da je to samo jedna od mogućnosti dostupnih nadležnom tijelu. Ono može odlučiti da od dotičnih operatera zatraži da provedu potrebne mjere otklanjanja štete umjesto da ih provede samo.
- 90 Osim toga, zadiranje u pravo vlasništva tih operatera ograničeno je na njihovo pravo uporabe vlastitog zemljišta i ostaje privremeno u smislu da oni ponovno mogu u potpunosti uživati svoja prava vlasništva čim izvrše mjere otklanjanja koje su im nametnula nadležna tijela.
- 91 U tim okolnostima takve mjere nadležnog tijela ne prekoračuju ono što je potrebno za postizanje osnovnog cilja Direktive 2004/35, a to je sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, što znači da u ovom slučaju dotični operateri moraju provesti mjere otklanjanja koje je odredilo to tijelo.
- 92 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da, u okolnostima kakve su u glavnom postupku, Direktivi 2004/35 nije protivan nacionalni propis koji nadležnom tijelu dopušta da ostvarivanje prava operatera na koje se odnose mjere otklanjanja štete u okolišu na uporabu vlastitog zemljišta uvjetuje izvršenjem radova koje to tijelo zahtijeva, čak i ako se te mjere ne odnose na to zemljište budući da je već dekontaminirano ili nikad nije bilo onečišćeno. Međutim, takva mjera mora biti opravdana ciljem sprečavanja pogoršanja stanja okoliša na području na kojem se te mjere provode ili, u skladu s načelom opreznosti, ciljem sprečavanja nastanka ili ponovne pojave daljnje štete u okolišu na susjednom zemljištu u vlasništvu operaterâ uzduž cijele obale na koju su usmjerene te mjere otklanjanja.

Troškovi

- 93 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 7. i članak 11. stavak 4. Direktive 2004/35 o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, u vezi s Prilogom II. toj Direktivi, treba tumačiti tako da nadležnom tijelu dopuštaju da bitno izmijeni mjere otklanjanja štete u okolišu koje su odabrane nakon postupka provedenog na osnovi savjetovanja s dotičnim operaterima, a koje su već provedene ili su se počele provoditi. Međutim, da bi donijelo takvu odluku, to tijelo:**

- **dužno je operaterima kojima se te mjere nameću dati priliku da se očituju, osim ako zbog hitnosti situacije u okolišu nadležno tijelo mora djelovati bez odgode;**
- **dužno je isto tako pozvati osobito osobe na čijem će se zemljištu te mjere provoditi da daju svoje primjedbe, i te primjedbe uzima u obzir; i**

- **mora voditi računa o kriterijima utvrđenima u odjeljku 1.3.1. Priloga II. Direktivi 2004/35 i u svojoj odluci navesti razloge svog odabira te, prema potrebi, razloge kojima se opravdava činjenica da nije bilo potrebe za detaljnom procjenom s obzirom na te kriterije ili da takvu procjenu nije bilo moguće provesti, na primjer zbog hitnosti situacije u okolišu.**
2. **U okolnostima kakve su u glavnom postupku, Direktivi 2004/35 nije protivan nacionalni propis koji nadležnom tijelu dopušta da ostvarivanje prava operatera na koje se odnose mjere otklanjanja štete u okolišu na uporabu vlastitog zemljišta uvjetuje izvršenjem radova koje to tijelo zahtijeva, čak i ako se te mjere ne odnose na to zemljište budući je već dekontaminirano ili nikad nije bilo onečišćeno. Međutim, takva mjera mora biti opravdana ciljem sprečavanja pogoršanja stanja okoliša na području na kojem se te mjere provode ili, u skladu s načelom opreznosti, ciljem sprečavanja nastanka ili ponovne pojave daljnje štete u okolišu na susjednom zemljištu u vlasništvu operaterâ uzduž cijele obale na koju su usmjerene te mjere otklanjanja.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: talijanski