

ERG и др.

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

9 март 2010 година*

По съединени дела C-379/08 и C-380/08

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 234 ЕО от Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Италия) с актове съответно от 5 и 19 юни 2008 г., постъпили в Съда на 21 август 2008 г., в рамките на производства по дела

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

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

срещу

Ministero dello Sviluppo economico,

* Език на производството: италиански.

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, по-рано Sviluppo Italia SpA,

в присъствието на:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

I - 2014

ERG И ДР.

И

ENI SpA (C-380/08)

срещу

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,

в присъствието на:

Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, по-рано Sviluppo Italia SpA,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-жа P. Lindh и г-жа C. Toader (докладчик), председатели на състави, г-н C. W. A. Timmermans, г-н K. Schiemann, г-н P. Kūris, г-н E. Juhász, г-н Ал. Арабаджиев и г-н J.-J. Kasel, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 септември 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, от адв. D. De Luca, адв. M. Caldarera, адв. L. Acquarone и адв. G. Acquarone, avvocati,

- за Polimeri Europa SpA и Syndial SpA, от адв. G. M. Roberti, адв. I. Perego, адв. S. Grassi и адв. P. Amara, avvocati,

- за ENI SpA, от адв. G. M. Roberti, адв. I. Perego, адв. S. Grassi и адв. C. Giuliano, avvocati,

- за Sviluppo Italia Aree Produttive SpA и Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, по-рано Sviluppo Italia SpA, от адв. F. Sciaudone, avvocato,

- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н С. Zadra и г-жа D. Recchia, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 октомври 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на принципа „замърсителят плаща“ и на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168).

- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между дружествата Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA и ENI SpA, от една страна, и различни италиански национални, регионални и общински органи, от друга страна, по повод на мерките за отстраняване на екологични щети, приети от тези органи по отношение на рейда на Аугуста (Италия), в близост до който се намират инсталациите и/или земите на посочените дружества.

Правна уредба

Право на Съюза

- 3 Релевантните за настоящото дело съображения от Директива 2004/35 гласят следното:

„(1) [...] Местните условия следва да се вземат под внимание, когато се решава как да се възстановят щетите.

(2) Предотвратяването и отстраняването на екологичните щети следва да се осъществява, като се утвърждава принципът „замърсителят плаща“, както е посочено в Договора, следвайки принципа за устойчиво развитие. Следователно, основният принцип на настоящата директива следва да бъде такъв, че оператор, чиято дейност е причинила екологични щети или непосредствена заплаха от такива щети, трябва да бъде държан финансово отговорен, за да бъдат принудени операторите да вземат мерки и да въведат практики за минимизиране на рисковете от екологични щети, което би намалило вероятността за финансова отговорност от тяхна страна.

(3) [...] [Ц]елта на настоящата директива, а именно да бъде създадена обща рамка за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети на приемлива за обществото цена, не може да бъде постигната в задоволителна степен от държавите членки и следователно може да бъде осъществена по-добре на общностно равнище [...].

[...]

- (7) При оценка на щетите на почвата, съгласно определението в настоящата директива, е желателно да се използват процедури за оценка на риска, за да се определи степента, в която здравето на човека може да бъде повлияно неблагоприятно.

[...]

- (24) Необходимо е да се осигури наличието на ефикасни средства за реализация и прилагане, като се гарантира зачитането на законните интереси на съответните оператори и други заинтересовани страни. Компетентните органи следва да бъдат отговорни за конкретните задачи, [за които разполагат със съответната дискреционна власт да оценят значимостта на щетите и да решат] какви мерки за отстраняване следва да се вземат.

[...]

- (30) Щетите, нанесени преди крайния срок за транспониране на настоящата директива, няма да бъдат обект на нейните разпоредби.

[...]“

4 Съгласно член 2, точка 11 от Директива 2004/35 „мерки за отстраняване“ са „всяко действие или комбинация от действия, включително смекчаващи или временни мерки за възстановяване, рехабилитация или подмяна на увредени природни ресурси и/или увредени услуги или за осигуряване на еквивалентна алтернатива на тези ресурси или услуги, съгласно предвиденото в приложение II“.

5 Член 6 от посочената директива, озаглавен „Мерки за отстраняване“, предвижда:

„1. Когато са възникнали екологични щети, операторът незабавно уведомява компетентния орган за всички съответни аспекти на ситуацията и предприема:

а) всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите; и

б) необходимите мерки за отстраняване съгласно член 7.

2. Компетентният орган може по всяко време:

а) да задължи оператора да представи допълнителна информация за всяка възникнала щета;

- б) да предприеме, да изиска от оператора да предприеме или да даде указания на оператора относно всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите;
- в) да задължи оператора да предприеме необходимите мерки за отстраняване;
- г) да даде на оператора указания [относно] необходимите мерки за отстраняване; и[ли]
- д) да вземе сам необходимите мерки за отстраняване;

3. Компетентният орган изисква от оператора да вземе мерки за отстраняване. Ако операторът не изпълни задължението, предвидено в параграф 1 или параграф 2, буква б), в) или г), не може да бъде идентифициран или не е длъжен да поеме разходите по настоящата директива, компетентният орган [в краен случай] може да вземе сам тези мерки [...].“

- 6 Член 7 от Директива 2004/35, озаглавен „Определяне на мерки за отстраняване“, гласи:

„1. Операторите определят потенциалните мерки за отстраняване съгласно приложение II и ги представят за одобрение от компетентния орган, освен ако

компетентният орган не е взел мерки съгласно член 6, параграф 2, буква д) и параграф 3.

2. Компетентният орган решава какви мерки за отстраняване да се приложат съгласно приложение II, със съдействието на съответния оператор, ако е необходимо.

3. При възникване на няколко екологични щети по начин, при който компетентният орган не може да гарантира едновременното вземане на необходимите мерки за отстраняване, компетентният орган има право да реши кой случай на екологични щети да бъде отстранен най-напред.

При вземането на това решение компетентният орган взема под внимание, *inter alia*, естеството, обхвата и тежестта на различните възникнали екологични щети и вероятността за естественото им отстраняване. Вземат се предвид и рисковете за здравето на човека.

4. Компетентният орган кани лицата, посочени в член 12, параграф 1, и във всички случаи лицата, на чиято [земя] ще се предприемат действия за отстраняване, да представят своите забележки и ги взема под внимание.“

7 Член 8, параграф 2, първа алинея от посочената директива предвижда:

„При спазването на параграфи 3 и 4 компетентният орган осигурява чрез имуществено обезпечение или чрез друга подходяща гаранция от страна на оператора [предизвикал щети или непосредствена заплахата от щети] възстановяването

на разходите, направени във връзка с действията за предотвратяване или отстраняване, предприети съгласно настоящата директива.“

8 Член 11 от същата директива, озаглавен „Компетентен орган“, предвижда:

„1. Държавите членки определят компетентния/те орган/и, отговорен/ни за изпълнението на задълженията, предвидени в настоящата директива.

2. Задължението да се установи кой оператор е причинил щетите или непосредствената заплаха от щети, да се оцени значимостта на тази щети и да се определи какви мерки за отстраняване следва да се вземат с оглед на приложение II, е на компетентния орган. За тази цел компетентният орган има право да изисква от съответния оператор да направи собствена оценка и да представи всяка необходима информация и данни.

3. Държавите членки следят за това, компетентният орган да може да делегира или да налага на трети [лица] изпълнението на необходимите мерки за предотвратяване или отстраняване.

4. Всяко решение, взето съгласно настоящата директива, което налага мерки за предотвратяване или отстраняване, указва точните основания, на които се базира. Това решение се съобщава незабавно на съответния оператор, който същевременно бива уведомен за [способите и сроковете за обжалване, с които разполага съгласно] действащите закони в съответната държава членка.“

9 Член 12 от Директива 2004/35, озаглавен „Искане за действие“, предвижда:

„Физически и юридически лица, които:

- а) са засегнати или има вероятност да бъдат засегнати от екологични щети; или
- б) имат достатъчен интерес, който да предявят по отношение на вземането на екологично решение във връзка с щетите, или,
- в) [...] предявя[ва]т нарушено право, когато законът за административните процедури на държавата членка предвижда такова предварително условие,

имат право да представят на компетентния орган своите наблюдения във връзка със случаи на екологични щети или непосредствена заплаха от щети, които са им известни, и имат право да искат от компетентния орган да предприеме действия съгласно настоящата директива.“

10 Съгласно параграф 1 от член 16, озаглавен „Отношение към националното законодателство“, Директива 2004/35 „не представлява пречка за държавите членки да поддържат в сила или приемат по-строги разпоредби във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, включително [да определят други] дейности, [спрямо които да се прилагат] изискванията за

предотвратяване и отстраняване от настоящата директива, и [да определят други] отговорни [лица]“.

- 11 Съгласно член 17 от същата директива, озаглавен „Времева рамка на прилагане“, тя не се прилага за:

„[...]“

— щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали преди датата, посочена в член 19, параграф 1,

— щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, възникнали след датата, посочена в член 19, параграф 1, когато същите са резултат от конкретна дейност, извършена и приключила преди въпросната дата,

— щети, ако са изминали повече от 30 години от възникването на емисията, събитието или инцидента, довели до щетите.“

- 12 По силата на член 19, параграф 1, първа алинея от посочената директива до 30 април 2007 г. държавите членки е трябвало да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които са необходими, за да се съобразят с нея.

- 13 Точка 1.3 относно избора на възможности за отстраняване от приложение II към Директива 2004/35, озаглавено „Отстраняване на екологични щети“, гласи следното:

„1.3.1. Разумните възможности за отстраняване се оценяват, като се използват най-добрите налични технологии, основаващи се на следните критерии:

- влиянието на всяка възможност върху здравето и безопасността на човека,

- цената за реализация на възможността,

- изгледите за успех на всяка от възможностите,

- степента, в която всяка от възможностите ще предотврати бъдещи щети и ще избегне вторични щети в резултат от прилагане на възможността,

- степента, в която всяка от възможностите благоприятства всеки от компонентите на природния ресурс и/или услуга,

- степента, в която всяка от възможностите отчита съответните социални, икономически и културни съображения и други сродни фактори, характерни за местността,

- срокът от време, необходим за ефикасно възстановяване на екологичните щети,

- степента, в която всяка от възможностите постига възстановяване на мястото на екологичните щети,

- географската връзка с увреденото място.

[...]“

Национално право

- ¹⁴ Запитващата юрисдикция се позовава на Законодателен декрет № 22 от 5 февруари 1997 г. за транспониране на Директива 91/156/ЕИО [на Съвета от 18 март 1991 година за изменение на Директива 75/442/ЕИО относно отпадъците] (ОВ L 178, стр. 32), на Директива 91/689/ЕИО [на Съвета от 12 декември 1991 година] относно опасните отпадъци (ОВ L 377, стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 91) и на Директива 94/62/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година] относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238) (редовна притурка към GURI № 38 от 15 февруари 1997 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 22/1997“). Този декрет е отменен и заменен със Законодателен декрет № 152 от 3 април 2006 г. относно норми в областта на околната среда (редовна притурка към GURI № 88

от 14 април 2006 г.), с чиито членове 299—318 Директива 2004/35 се транспонира в италианския правен ред.

- 15 Член 17 от Законодателен декрет № 22/1997 предвижда, че „всеки, който надхвърли, макар и случайно, границите, предвидени в параграф 1, буква а), или създаде конкретна и реална опасност от надхвърляне на тези граници, е длъжен да извърши за своя сметка действия по обезопасяване, „оздравяване“ и екологично възстановяване на замърсените зони и на инсталациите, които създават опасност от замърсяване“.
- 16 Член 9 от Министерски декрет № 471 от 25 октомври 1999 г. за определяне на критериите, процедурите и реда за обезопасяване, „оздравяване“ и екологично възстановяване на замърсените обекти, в съответствие с член 17 от Законодателен декрет № 22 от 5 февруари 1997 г., изменен и допълнен (редовна притурка към GURI № 293 от 15 декември 1999 г.), гласи следното:

„Собственикът на обект или друго лице, който/което [...] възнамерява да започне по собствена инициатива процедури във връзка с мерките за неотложно обезопасяване, „оздравяване“ и възстановяване на околната среда, в съответствие с член 17, алинея 13bis от Законодателен декрет [№ 22/1997], е длъжен/длъжно да уведоми администрацията на областта, провинцията или общината за установеното замърсяване, както и за евентуалните мерки за неотложно обезопасяване, необходими за защита на здравето и на околната среда, които са приети и са в процес на изпълнение. Към уведомлението се прилага надлежната техническа документация, от която да са видни характеристиките на горепосочените мерки. [...] [О]бщинската, а когато замърсяването засяга територията на няколко общини — областната администрация, проверява ефикасността на приетите мерки за неотложно обезопасяване и може да дава предписания или да разпорежда допълнителни мерки, в частност мерки за надзор, чрез които да

се проверят условията на замърсяване, и проверки, чрез които да се контролира ефективността на предприетите мерки за защита на здравето и на околната среда [...]"

17 Член 311, параграф 2 от Законодателен декрет № 152 от 3 април 2006 г. предвижда:

„Който поради небрежност, неопитност, невнимание или нарушение на техническите правила извърши неправомерно действие или не изпълни свое задължение в нарушение на законов, подзаконов или административен акт и с това причини вреди на околната среда, като изцяло или отчасти я измени, увреди или унищожи, е длъжен да възстанови предишното положение, а в противен случай — да заплати равностойно обезщетение на държавата.“

Спорът по главните производства и преюдициалните въпроси

18 Главните производства се вписват в поредица от производства по жалби, подадени от крайбрежните дружества на рейда на Аугуста, срещу решенията на различни италиански административни органи, с които на тези дружества са наложени задължения да отстранят установеното замърсяване на територията на обекта от национално значение Priolo.

19 Жалбоподателите в главните производства упрекуват посочените административни органи главно, че едностранно са определили мерки за отстраняване на нанесените на посочения обект екологични щети. Те излагат по-конкретно оплакването, че споменатите органи радикално и без консултации със заинтересованите лица са изменили проекти за мерки, които по-рано са одобрили. Изпълнението на тази проекти, включващи по-специално извършването на

хидравлични работи по преграждането с дига на водите, било започнато. Актуалният понастоящем проект, и по-специално изграждането на дига на цялата територия на прилежащия към индустриалните обекти морски бряг, обаче радикално се различава от по-ранния проект и спрямо него не била извършена никаква екологична оценка. На последно място, жалбоподателите упрекуват същите органи, че неоснователно са поставили възможността жалбоподателите да използват своите промишлени земи в зависимост от условието да извършат споменатите работи, които всъщност се отнасяли до различни земи или обекти, държавна собственост, от тези, чиито собственици са последните.

- 20 Вече сезирана по-рано от жалбоподателите в главните производства, запитващата юрисдикция отменя приетите от посочените административни органи мерки, по-специално в Решение № 1254/2007 от 21 юли 2007 г. Всъщност тя отбелязва, че като се има предвид, че първоначалните проекти вече са одобрени с междуведомствен декрет, което ги прави окончателни, и са в напреднал процес на изпълнение, решение за евентуални изменения в тези проекти може да се вземе единствено с нов междуведомствен декрет. Освен това тази юрисдикция заключава, че не е логично да се иска по-бързо завършване на работите чрез прибегване до напълно различна от вече одобрената технология. На последно място, тя счита, че решението на посочените органи не е мотивирано, не съдържа никакъв технически анализ и в него не е извършена никаква екологична оценка на наложените на жалбоподателите в главните производства нови мерки за отстраняване.
- 21 Независимо от това съдебно решение италианските административни органи впоследствие потвърждават своите изисквания по отношение по-специално на изграждането на дига. Така е приет Декрет № 4486 от 16 април 2008 г. с предмет „окончателна мярка за приемане [...] на Conferenza dei servizi decisoria от 6 март 2008 г. относно обекта с национално значение Priolo“. При това положение жалбоподателите отново сезират запитващата юрисдикция, която поставя въпроса дали подобна административна практика съответства на правото на Съюза. Според тази юрисдикция обстоятелството, че замърсяването на обекта

с национално значение Priolo представлява особен случай, поради което анализът на риска и на отговорността във връзка с този обект евентуално би бил ненужен или напразен, може все пак да послужи като обосновка, от една страна, посочените органи да предприемат действия служебно, без да спазват нито принципите на състезателност, нито правилото за мотивиране на административните актове, а от друга — да наложат по този начин най-подходящите според тях разрешения, за да възпрат последиците от промишленото производство върху околната среда.

- 22 При тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale della Sicilia решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли Директива [2004/35] ([...] и по-специално член 7 от нея и посоченото там приложение II) да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която оправомощава публичната администрация да налага в добавка като „разумни възможности за отстраняване на екологични щети“ допълнителни мерки във връзка с екологичните матрици (представляващи в случая „физическо преграждане с дига“ на крайбрежните морски води), които са различни и последващи по отношение на мерките, първоначално определени след съответна състезателна процедура, вече одобрени, в процес на изпълнение или изпълнени?

2) Трябва ли Директива [2004/35] ([...] и по-специално член 7 от нея и посоченото там приложение II) да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която оправомощава публичната администрация да дава служебно подобни предписания, тоест без да е преценила предварително специфичните за обекта условия, съотношението между разходите за изпълнение на предписаните мерки и разумно предвидимата полза, възможните или вероятни странични щети и вредните последици върху общественото здраве и сигурност, както и необходимото за изпълнението време?

- 3) Трябва ли, като се има предвид специфичното положение на обекта от национално значение Priolo, Директива [2004/35] (...) и по-специално член 7 от нея и посоченото там приложение II) да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която оправомощава публичната администрация да дава служебно подобни предписания, чието изпълнение е условие за разрешаването на правомерното използване на земи, които не са пряко засегнати от „оздравяването“, доколкото вече са били предмет на „оздравяване“ или във всеки случай не са замърсени, и се включват в периметъра на обекта от национално значение Priolo?“
- 23 С Определение на председателя на Съда от 21 октомври 2008 г. дела С-379/08 и С-380/08 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и за целите на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 24 Италианското правителство твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като, от една страна, поставените въпроси изискват преглед на националното законодателство от Съда и от друга, целта на запитващата юрисдикция не е разрешаването на висящия пред нея спор, а поставянето под въпрос на практиката на въззивния съд.
- 25 В това отношение следва да се припомни, че макар в преюдициалното производство действително да не е компетентен да се произнася по въпроса за съответствието на национални мерки с правото на Съюза, Съдът може да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на това право, които

да ѝ позволят да прецени това съответствие при решаване на делото, с което е сезирана (Решение от 22 май 2008 г. по дело citiworks, C-439/06, Сборник, стр. I-3913, точка 21 и цитираната съдебна практика).

- 26 Освен това юрисдикцията, чиито решения подлежат на обжалване, трябва да бъде свободна, ако счита, че правната преценка, извършена от по-горна инстанция, би могла да доведе до постановяване на решение, което противоречи на правото на Съюза, да отправи до Съда въпросите, които смята за неизяснени (вж. в този смисъл Решение от 16 януари 1974 г. по дело Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, стр. 33, точка 4).
- 27 Предвид гореизложените съображения следва да се отговори на въпросите, които поставя Tribunale amministrativo regionale della Sicilia и които имат за цел търкуване на разпоредбите на Директива 2004/35.

По първите два въпроса

- 28 С първите си два въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 7 и член 11, параграф 4 от Директива 2004/35 във връзка с приложение II към същата оправомощават компетентния орган служебно да разпорежи съществено изменение в мерките за отстраняване на екологични щети, които са били определени вследствие на състезателна процедура, проведена в сътрудничество със съответните оператори, и които вече са изпълнени или чието изпълнение е било започнато, без преди налагането на тези нови мерки посоченият орган да е извършил оценка на разходите и предимствата от предвижданите изменения от икономическа, екологична и санитарна гледна точка.

- 29 С оглед на изложените от запитващата юрисдикция обстоятелства по главните производства и в съответствие с изразеното от италианското правителство, както и от Комисията на Европейските общности, преди да се отговори на поставените въпроси, следва да се определят условията за приложимост *ratione temporis* на посочената директива в подобни обстоятелства.

По приложимостта *ratione temporis* на Директива 2004/35

- 30 Италианското правителство и Комисията изразяват съмнение, че Директива 2004/35 може да се приложи *ratione temporis* към фактите по споровете в главните производства, доколкото екологичната щета била настъпила преди 30 април 2007 г. и/или при всички положения била резултат от по-ранни дейности, приключили преди тази дата. Комисията все пак намеква, че тази директива може да се приложи по отношение на щетите, настъпили след 30 април 2007 г. в резултат от настоящата дейност на съответните оператори. Тази директива обаче не можела да се прилага за замърсяване, което предхожда тази дата и е причинено от оператори, които са различни от упражняващите понастоящем дейност в рейда на Аугуста и на които това замърсяване се вменява.
- 31 В това отношение, както личи от съображение 30 на Директива 2004/35, законодателят на Съюза е счел, че разпоредбите относно въведения с тази директива режим на екологична отговорност не се прилагат за „[щ]етите, нанесени преди крайния срок за транспониране“ на посочената директива, а именно преди 30 април 2007 г.
- 32 Същият законодател е посочил изрично в член 17 от Директива 2004/35 случаите, в които тя не се прилага. Тъй като случаите, които не попадат в приложното поле *ratione temporis* на тази директива, са определени по отрицателен начин,

от това следва да се заключи, че всички други случаи по принцип попадат, от гледна точка на времето, в обхвата на въведения с тази директива режим на екологична отговорност.

- 33 От член 17, първо и второ тире от Директива 2004/35 следва, че тя не се прилага за щетите, които са причинени, било от емисия, събитие или инцидент, преди 30 април 2007 г., нито за щетите, възникнали след тази дата, когато са резултат от конкретна дейност, извършена и приключила преди въпросната дата.
- 34 От това следва да се направи извод, че тази директива се прилага за щетите, причинени от емисия, събитие или инцидент, настъпили след 30 април 2007 г., когато тези щети са резултат било от дейности, упражнявани след тази дата, било от дейности, които са упражнявани преди тази дата, но не са приключили преди нея.
- 35 Съгласно член 267 ДФЕС, който се основава на ясното разделяне на правомощията между националните съдилища и Съда, последният е оправомощен да се произнася само по тълкуването или валидността на текст от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция. Следователно в рамките на производството по този член не Съдът, а националната юрисдикция трябва да приложи към национални мерки или положения нормите на правото на Съюза, които Съдът е разтълкувал (вж. Решение от 11 септември 2008 г. по дело CEPISA, C-279/06, Сборник, стр. I-6681, точка 28).
- 36 Ето защо запитващата юрисдикция трябва да провери въз основа на фактите, които само тя може да прецени, дали в главните производства щетите, по отношение на които компетентните национални органи са приели мерки за отстраняване, спадат към някой от случаите, посочени в точка 34 от настоящото решение.

- 37 Ако тази юрисдикция достигне до заключение, че Директива 2004/35 не се прилага в случаите, с които е сезирана, тогава тази хипотеза се урежда от националното право при спазване на правилата на Договора и ако не се предвижда друго в разпоредбите на други актове от вторичното право.
- 38 В това отношение член 174 ЕО посочва, че политиката на Европейската общност в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава по-специално на принципа „замърсителят плаща“. Така тази разпоредба определя само общите цели на Общността в областта на околната среда, доколкото член 175 ЕО възлага на Съвета на Европейския съюз да реши какви действия следва да се предприемат, евентуално съгласно процедурата за съвместно приемане на решения с Европейския парламент (вж. в този смисъл Решение от 14 юли 1994 г. по дело *Peralta*, C-379/92, *Recueil*, стр. I-3453, точки 57 и 58).
- 39 Доколкото член 174 ЕО, в който се съдържа принципът „замърсителят плаща“, се отнася до действие на Общността, частноправните субекти не могат да се позоват на тази разпоредба, за да изключат прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство, а именно правна уредба в областта на политиката на околната среда, когато липсва общностна правна уредба, приета на основание член 175 ЕО и уреждаща специално съответната дейност.
- 40 Ако запитващата юрисдикция достигне до заключение, че от една страна, Директива 2004/35 е приложима *ratione temporis* в случаите по главните производства, а от друга — че условията за прилагане *ratione materiae* на тази директива, и по-специално пояснените в точки 53—59 от Решение от 9 март 2010 г. по дело *ERG и др.* (C-378/08, *Сборник*, стр. I-1919) условия, са изпълнени, преюдициалните въпроси трябва да се разгледат, както следва.

По реда и условията за приемане на мерки за отстраняване по смисъла на Директива 2004/35

— Становища, представени на Съда

- 41 Жалбоподателите в главните производства по същество изтъкват, че в системата на Директива 2004/35 определянето на мерките за екологично отстраняване трябва да се извършва по предложение на съответните оператори или поне след консултации с тях. От това следвало, че компетентният орган не можел да измени едностранно и без консултации със споменатите оператори мерки за отстраняване на екологични щети, които вече е приел, и то още повече в случай, че изпълнението на първоначалните мерки за отстраняване вече е започнато и че те позволяват постигането на целта за отстраняване на щетите за околната среда и за премахване на всеки сериозен риск от отрицателно въздействие върху здравето на човека.
- 42 Освен това при определянето на мерките за отстраняване на екологичните щети компетентният орган трябва задължително да извърши анализ на разходите за и ползата от предвижданите мерки, както и на техническата им осъществимост, доколкото само „разумните възможности за отстраняване“, т.е. тези, които не са непропорционални и се основават на „най-добрите налични технологии“, могат да бъдат валидно одобрени. На последно място, този орган трябвало да вземе предвид и потенциалните щети, които самите мерки за отстраняване могат да нанесат върху околната среда и здравето на човека.
- 43 Италианското правителство счита, че правната му уредба съответства на член 7 от Директива 2004/35, тъй като компетентният орган може не само да даде предписания за мерки за отстраняване, които да съответстват на предвидените в приложение II към тази директива, но и по-тежки мерки, евентуално различни от приетите по предложение на заинтересованите оператори вследствие на съществена процедура. В случаите в главните производства обстоятелството, че

при приемането на последващите мерки от споменатия орган не е имало подобна процедура, съвсем не било в противоречие с разпоредбите на тази директива.

- 44 Според Комисията, дори да се приеме, че Директива 2004/35 се прилага към споровете в главните производства, последната допуска едностранна намеса на компетентния орган. Всъщност член 6, параграф 2 и член 7, параграф 2 от тази директива предоставят на подобен орган широко право на преценка при определянето на подходящите мерки за отстраняване на екологичните щети, тъй като се предвижда, че решението какви мерки за отстраняване да се приложат се взема „със съдействието на съответния оператор, [само] ако е необходимо“. В приложение II към посочената директива не се предвиждат нито специални и императивни форми на отстраняване на щетите, нито особени процедурни ред и условия в това отношение. Приложението се ограничава единствено да определи критериите и целите, които следва да се постигнат при избора на най-подходящите мерки.
- 45 Освен това член 16, параграф 1 от Директива 2004/35 позволява на държавите членки да запазят в сила или да въведат по-строг национален режим в областта на екологичната отговорност, и то при предвидените в член 176 ЕО условия. Макар съгласно член 7, параграф 4 от същата директива компетентният орган да трябва да покани „лицата, [...] на чиято [земя] ще се предприемат действия за отстраняване, да представят своите забележки и ги взема под внимание“, според Комисията този орган все пак не е обвързан от подобни забележки, при условие обаче, че приетите ред и условия по смисъла на приложение II към тази директива позволяват да бъдат постигнати определените от директивата екологични цели.

— Отговор на Съда

- 46 В системата на членове 6 и 7 от Директива 2004/35 по принцип задължение на оператора, причинил екологичната щета, е да поеме инициативата да предложи

мерки за отстраняване, които в случая счита за подходящи. Предвид обстоятелството, че за оператора се предполага, че е запознат с естеството на нанесената с дейността му щета на околната среда, подобна система може да позволи бързото определяне и изпълнение на подходящи мерки за отстраняване на екологични щети.

47 Така от член 6, параграф 1 от Директива 2004/35 е видно, че когато са възникнали екологични щети, операторът незабавно уведомява компетентния орган и по-специално предприема необходимите мерки за отстраняване съгласно член 7 от тази директива.

48 Съгласно посочения член 6, параграф 2 обаче този орган може по всяко време да задължи оператора по-специално да предприеме необходимите мерки за отстраняване, да му даде указания, които следва да бъдат спазени при вземането на последните, и дори в краен случай да вземе сам тези мерки.

49 Освен това съгласно член 7, параграф 2 от Директива 2004/35 компетентният орган решава какви мерки за отстраняване да се приложат съгласно приложение II към тази директива, със съдействието на съответния оператор, ако е необходимо.

50 Съгласно член 11 от посочената директива компетентният орган е длъжен — при всички положения и като последна инстанция — да определи какви мерки за отстраняване следва да се вземат с оглед на приложение II към тази директива.

51 При тези обстоятелства, както отбелязва генералният адвокат в точки 141 и 142 от заключението си, следва да се приеме, че компетентният орган е оправомощен и да измени, включително служебно, тоест дори при липса на първоначално предложение от страна на оператора, по-рано приети мерки за отстраняване

на екологични щети. Всъщност на този орган може по-специално да се наложи практически да установи, че са необходими допълнителни действия към вече определените, дори да стигне до заключението, че първоначално определените мерки се оказват неефективни и че са необходими други мерки за противодействие на дадено замърсяване на околната среда.

- 52 В това отношение от съображение 24 от Директива 2004/35 следва, че за реализацията и прилагането на ефикасни средства за изпълнение на предвидения от тази директива режим на екологична отговорност трябва да се гарантира надлежна закрила на законните интереси на съответните оператори и на другите заинтересовани лица.
- 53 Докато член 7, параграф 4 от посочената директива предвижда по-специално задължение за компетентния орган да покани във всички случаи лицата, на чиято земя трябва да се предприемат действия за отстраняване, да представят своите забележки, които той взема под внимание, същият член 7, и по-специално параграф 2 от него, не съдържа аналогична разпоредба, що се отнася до оператора, засегнат от мярката за отстраняване, която посоченият орган предвижда да му наложи.
- 54 Принципът на състезателност обаче, чието спазване Съдът осигурява, задължава органа на власт да изслуша заинтересованите лица, преди да приеме решение, което ги засяга (вж. Решение от 13 септември 2007 г. по дело Land Oberösterreich и Австрия/Комисия, C-439/05 P и C-454/05 P, Сборник, стр. I-7141, точка 35 и цитираната съдебна практика).
- 55 При тези обстоятелства, макар в член 7, параграф 2 от Директива 2004/35 да не е изрично посочено, че съответният оператор във всички случаи има право да бъде изслушан, следва да се приеме, че тази разпоредба не може да се тълкува

в смисъл, че при определянето на мерките за отстраняване, включително и на мерките, посочени в член 6, параграф 2, букви в) и г) от тази директива, компетентният орган не е длъжен да изслуша този оператор.

- 56 Ето защо при съществено изменение на мерките за отстраняване на екологични щети, които компетентният орган вече е одобрил и които последният има право да приеме по силата на Директива 2004/35, член 7, параграф 2 от посочената директива изисква споменатият орган да изслуша операторите, на които се налагат подобни мерки, освен ако неотложността на екологичната ситуация изисква незабавни действия от негова страна. Освен това съгласно параграф 4 от същия член 7 този орган е длъжен да покани по-специално лицата, на чиято земя трябва да се предприемат тези мерки, да представят своите забележки, които той взема под внимание.
- 57 Що се отнася до данните, които следва да се вземат предвид в процедурата по изпълнение на необходимите мерки за отстраняване, от член 7, параграф 2 и член 11, параграф 2 от Директива 2004/35 следва, че компетентният орган оценява значимостта на щетите и определя тези мерки съгласно приложение II към тази директива.
- 58 Приложение II към Директива 2004/35 установява основна рамка, която следва да се прилага от компетентния орган при избор на най-подходящите мерки за осигуряване на отстраняването на екологичните щети. В точка 1.3.1 от това приложение се указва, че възможностите за отстраняване „се оценяват, като се използват най-добрите налични технологии“, основаващи се на поредица от критерии, уточнени в споменатата точка.
- 59 Законодателят на Съюза не определя точно и подробно конкретната методология, която компетентният орган трябва да приложи при определянето на мерките за отстраняване, по-специално тъй като, както е видно от съображение 24

от Директива 2004/35, за да изпълни задачите, възложени му в системата на тази директива, споменатият орган следва да разполага с право на преценка, за да оцени надлежно значимостта на щетите и да реши какви мерки за отстраняване следва да се вземат. В приложение II към същата директива обаче за тази цел се изброяват някои фактори, които споменатият законодател счита за релевантни и които трябва поради тази причина да се вземат предвид от компетентния орган, без обаче да се посочват последиците, които този орган трябва да изведе от тях в конкретен случай на замърсяване.

- 60 В това отношение, когато компетентният орган е призван в рамките на задачата, която му възлага посочената директива, да прави сложни оценки, правото на преценка, с което той се ползва, се прилага също в известна степен спрямо установяването на фактическите елементи в основата на дейността му (вж. по аналогия Решение от 29 октомври 1980 г. по дело *Roquette Frères/Съвет*, 138/79, *Recueil*, стр. 3333, точка 25, Решение от 21 януари 1999 г. по дело *Urjohn*, C-120/97, *Recueil*, стр. I-223, точка 34 и Решение от 15 октомври 2009 г. по дело *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, *Сборник*, стр. I-10035, точка 62).
- 61 Освен това при упражняването на това право на преценка и при такива обстоятелства посоченият орган е длъжен да разгледа внимателно и безпристрастно всички материали, относими към случая (вж. по аналогия Решение от 21 ноември 1991 г. по дело *Technische Universität München*, C-269/90, *Recueil*, стр. I-5469, точка 14 и Решение от 6 ноември 2008 г. по дело *Нидерландия/Комисия*, C-405/07 P, *Сборник*, стр. I-8301, точка 56).
- 62 При тези обстоятелства, когато възниква въпросът относно избора между различните възможности за отстраняване, както е в случая, когато компетентният орган възнамерява да измени мерките за отстраняване, които е приел по-рано, съгласно член 7, параграф 2 от Директива 2004/35 във връзка с точка 1.3.1 от приложение II към същата директива компетентният орган трябва да оцени всяка от посочените възможности, по-специално въз основа на изброените в споменатата точка критерии.

- 63 Така, в случай че компетентният орган възнамерява да измени съществено мерките за отстраняване на екологични щети, които са били определени вследствие на състезателна процедура, проведена в сътрудничество със съответните оператори, и които вече са изпълнени или чието изпълнение е било започнато, т.е. в случай на промяна във възможността за отстраняване, този орган по принцип е длъжен да вземе предвид посочените в точка 1.3.1 от приложение II към Директива 2004/35 критерии и освен това съгласно член 11, параграф 4 от директивата трябва да укаже в приетото от него решение в това отношение точните основания, на които се базира изборът му, както и евентуално основанията, поради които не е било необходимо или възможно да се извърши обстоятелствен преглед с оглед на споменатите критерии, например поради неотложността на екологичната ситуация.
- 64 По-специално, компетентният орган трябва да гарантира, че окончателно одобрената възможност действително позволява да се постигнат по-добри резултати от екологична гледна точка, без това да налага на съответните оператори явно непропорционални разходи спрямо разходите, които е трябвало или е щяло да трябва да понесат във връзка с първата одобрена от този орган възможност. Подобни съображения обаче са без значение, когато последният може да докаже, че първоначално одобрената възможност при всички положения се е оказала неподходяща за възстановяването, рехабилитацията или подмяната на увредени природни ресурси или увредени услуги по смисъла на член 2, точка 11 от Директива 2004/35.
- 65 На последно място, държава членка не може надлежно да се позове на член 16, параграф 1 от Директива 2004/35, а именно преследването на визираната от тази директива цел за защита на околната среда (вж. Решение от 14 април 2005 г. по дело Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Recueil, стр. I-2753, точка 41), при положение че запази в сила или приеме норми, или позволи практика, предоставящи възможност на компетентния орган да се освободи, от една страна, от задължението за спазване на правото на операторите да бъдат изслушани и от задължението да покани лицата, на чиято земя ще се предприемат мерки за отстраняване, да представят своите забележки, както и, от друга страна, от задължението да извърши обстоятелствен преглед на възможностите за отстраняване на екологичните щети.

- 66 Всъщност, от една страна, правото на операторите да бъдат изслушани и правото на лицата, чиито земи са засегнати от мерките за отстраняване, да представят своите забележки, съставляват гарантирана от Директива 2004/35 минимална защита, която не може разумно да се постави под въпрос. От друга страна, решение относно избора на възможност за отстраняване на екологичните щети, което е прието от компетентния орган без обстоятелствен преглед на ситуацията с оглед на посочените в точка 1.3.1 от приложение II към Директива 2004/35 критерии, може да доведе, в нарушение на целите на последната, до неподходяща оценка на значимостта на щетите и/или на мерките за отстраняване, които трябва да се приемат.
- 67 С оглед на гореизложеното на първите два въпроса следва да се отговори, че член 7 и член 11, параграф 4 от Директива 2004/35 във връзка с приложение II към тази директива трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган е оправомощен да измени съществено мерките за отстраняване на екологични щети, които са били определени вследствие на състезателна процедура, проведена в сътрудничество със съответните оператори, и които вече са изпълнени или чието изпълнение е било започнато. Преди да вземе подобно решение обаче:
- този орган е длъжен да изслуша операторите, на които се налагат подобни мерки, освен ако неотложността на екологичната ситуация изисква незабавни действия от негова страна,
 - посоченият орган е длъжен освен това да покани по-специално лицата, на чиято земя трябва да се предприемат тези мерки, да представят своите забележки, които той взема под внимание, и
 - този орган е длъжен да вземе предвид посочените в точка 1.3.1 от приложение II към Директива 2004/35 критерии и да укаже в решението си основанията, на които се базира изборът му, както и евентуално основанията,

поради които не е било необходимо или възможно да се извърши обстоятелствен преглед с оглед на споменатите критерии, например поради неотложността на екологичната ситуация.

По третия въпрос

- 68 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2004/35 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да поставя упражняването на правото на засегнатите от мерките за отстраняване на екологичните щети оператори да използват земите си в зависимост от условието да извършат изискваните във връзка със споменатите мерки работи, макар мерките да не се отнасят до посочените земи, тъй като те вече са били предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не са били замърсени.

Становища, представени на Съда

- 69 Жалбоподателите в главните производства поддържат, че когато дадена земя е била предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не е била замърсена, компетентният орган не разполага с никакво право да постави използването на тази земя в зависимост от изпълнението на мерките за отстраняване на екологичните щети, които се отнасят до друг обект — в случая крайбрежните морски води и техните недра. Подобна практика ограничавала прекомерно правото им на собственост и поради това влизала в противоречие с принципа на пропорционалност. Самият интерес на даден оператор от изпълнението на мярка за отстраняване на екологични щети се състоял именно в изгледите за възобновяване на производствената дейност на земята му. Освен това земите на жалбоподателите в главните производства вече били оздравени или пък никога не били замърсявани. На последно място, тези ограничения им били наложени, макар те спонтанно да пристъпили към екологично възстановяване на земите си и да не били отговорни за разглежданото замърсяване.

- 70 Италианското правителство счита, че практиката на компетентния орган да поставя използването на земите на жалбоподателите в главните производства в зависимост от условието последните да изпълнят мерките за отстраняване на екологичните щети е напълно легитимна и съвместима с правната уредба на Съюза. Подобна практика отговаряла и на принципа за предпазливост, тъй като при положение че съответните оператори могли да използват оздравените зони без ограничения, те щели да реализират други промишлени инфраструктури и това щяло непреодолимо да попречи на изпълнението на одобрените от този орган мерки за отстраняване.
- 71 Според Комисията Директива 2004/35 допуска компетентният орган да наложи на даден оператор мерки за екологично „оздравяване“ и да постави разрешението последният да използва своите земи, които не се засягат пряко от рехабилитацията, под условието за изпълнение на тези мерки. Тя поддържа, че подобни мерки могли дори да се изключат от приложното поле на правото на Съюза.

Отговор на Съда

- 72 На първо място, в самото начало следва да се отбележи, че както е видно от указаното от запитващата юрисдикция, разглежданото в главните производства замърсяване има изключителен характер както поради мащаба си, така и поради тежестта на нанесените на околната среда щети.
- 73 На второ място, следва да се припомни, че макар, както поддържат жалбоподателите в главните производства, техните земи да не са засегнати от разглежданите мерки за отстраняване, тъй като вече са били предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не са били замърсени, тези земи все пак са прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на посочените мерки за отстраняване,

и развиването на нови дейности на споменатите земи би затруднило оздравяването на цялата зона.

74 Както вече бе посочено в точки 37—40 от настоящото решение, ако запитващата юрисдикция достигне до заключение, че Директива 2004/35 не се прилага *ratione temporis* и/или *ratione materiae* в случаите, с които е сезирана, тогава тази хипотеза се урежда от националното право при спазване на правилата на Договора и ако не се предвижда друго в разпоредбите на други актове от вторичното право.

75 Ако за сметка на това се окаже, че посочената директива е приложима, следва да се подчертае, че в системата на тази директива операторите имат задължения както за предотвратяване, така и за отстраняване. Така по-специално по силата на принципа за предпазливост и както е видно от съображение 2 от същата директива, тези оператори трябва, от една страна, да предприемат необходимите превантивни мерки, за да се избегне настъпването на екологични щети.

76 От друга страна, когато са възникнали екологични щети, както в случаите в главните производства, член 6, параграф 1 от Директива 2004/35 предвижда, че операторите трябва да предприемат по-специално необходимите мерки за отстраняване съгласно член 7 от директивата. Компетентният орган е оправомощен, ако е необходимо, да изиска от операторите да предприемат подобни мерки или сам да ги приеме.

77 В главните производства жалбоподателите се противопоставят на приетите от италианските власти мерки, като изтъкват факта, че посочените мерки не се отнасят до заеманите от тях земи, които впрочем вече са били предмет на оздравяване. Според същите власти обаче източник на замърсяването на рейда на Аугуста били посочените земи, тъй като то се било разпространило в морето.

- 78 В изключителни условия като описаните в точки 72 и 73 от настоящото решение Директива 2004/35 трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на компетентния орган да поиска от операторите на земи, прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на мерките за отстраняване, сами да изпълнят тези мерки.
- 79 Директива 2004/35 не пояснява какви са редът и условията, по които компетентният орган може да изиска от съответните оператори да изпълнят определените от него мерки за отстраняване. При тези обстоятелства задача на всяка държава членка е да определи такива ред и условия, които трябва, от една страна, да са насочени към изпълнението на определената в член 1 от директивата цел на последната, а именно предотвратяване и отстраняване на екологичните щети, и от друга страна да са съобразени с правото на Съюза, и по-специално с неговите общи принципи.
- 80 Що се отнася до нарушението на правото на собственост, на което се позовават жалбоподателите в главните производства, следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика правото на собственост е част от общите принципи на правото на Съюза, като този принцип обаче не е абсолютен, а трябва да се разглежда във връзка с обществената си функция. Следователно могат да се налагат ограничения върху упражняването на правото на собственост, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираното по този начин право (Решение от 13 декември 1979 г. по дело Hauer, 44/79, Recueil, стр. 3727, точка 23, Решение от 11 юли 1989 г. по дело Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil, стр. 2237, точка 15, Решение от 29 април 1999 г. по дело Standley и др., C-293/97, Recueil, стр. I-2603, точка 54, както и Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 355).
- 81 Що се отнася до посочените по-горе цели от общ интерес, също от постоянната съдебна практика следва, че защитата на околната среда е една от тези цели

(вж. Решение от 7 февруари 1985 г. по дело ADBHU, 240/83, *Rescueil*, стр. 531, точка 13, Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания, 302/86, *Rescueil*, стр. 4607, точка 8 и Решение от 2 април 1998 г. по дело *Outokumpu*, C-213/96, *Rescueil*, стр. I-1777, точка 32).

- 82 При тези обстоятелства, да се постави правото на съответните оператори да използват своите земи в зависимост от условието да изпълнят необходимите мерки за отстраняване на екологичните щети, може да се окаже обосновано, за да ги подтикне действително да изпълнят тези мерки.
- 83 В това отношение, както основателно изтъква италианското правителство, компетентният орган е оправомощен, в очакване на изпълнението на мерките за отстраняване на екологичните щети, които е определил, да вземе подходящите мерки, за да попречи на влошаването на екологичната ситуация в местата, където се изпълняват посочените мерки, дори — при прилагане на принципа за предпазливост — да предотврати възникването или повторното настъпване на други екологични щети в съседните обекти на местата, предмет на посочените мерки.
- 84 Всъщност поставянето на използването на земите на съответните оператори в зависимост от условието те да изпълнят мерки за отстраняване, отнасящи се до съседни на тези земи обекти, може да изглежда необходимо, за да се избегне развиването на други промишлени дейности, които могат да доведат до нарастване на разглежданите щети или да попречат на отстраняването им, в близост до обектите, чиято рехабилитация се оказва необходима.
- 85 От това следва, че е задача на запитващата юрисдикция да провери в това отношение дали в главните производства временната невъзможност да се упражняват някои правомощия, включващи се в правото на собственост на операторите върху техните земи, се обосновава от целта да се попречи на влошаването на

екологичната ситуация в местата, където се изпълняват мерките за екологично отстраняване, а именно в рейда, или дали в приложение на принципа за предпазливост тази временна невъзможност се обосновава с целта да се предотврати възникването или повторното настъпване на други екологични щети в посочените земи, прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на тези мерки за отстраняване.

- 86 Следва все пак да се провери дали подобни позволени от националната правна уредба мерки надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимно преследваните от разглежданото законодателство цели, като се има предвид, че когато има избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до най-малко обвързващата и че причинените неудобства не трябва да са несъразмерни по отношение на тези цели (вж. в този смисъл Решение от 5 юни 2008 г. по дело *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Сборник, стр. I-4129, точка 25 и Решение от 11 юни 2009 г. по дело *Nijemeisland*, C-170/08, Сборник, стр. I-5127, точка 41).
- 87 В това отношение трябва да се констатира, че съгласно Директива 2004/35 съответните оператори са длъжни да изпълнят определените от компетентния орган мерки за отстраняване и че той трябва да има възможност да ги задължи да го направят.
- 88 Несъмнено, съгласно член 6, параграф 2, буква д) и член 8, параграф 2, първа алинея от посочената директива компетентният орган има възможност да вземе сам необходимите мерки за отстраняване и чрез имуществено обезпечение или чрез друга подходяща гаранция да осигури възстановяването на разходите, направени във връзка с подобни мерки.
- 89 Следва да се подчертае обаче, че става въпрос за възможност, предоставена на компетентния орган, който може по-скоро да предпочете да задължи съответните оператори да изпълнят необходимите мерки за отстраняване, отколкото сам да ги изпълни.

- 90 Освен това правото на собственост на посочените оператори е засегнато само по отношение на правото им да ползват земите си и то само временно, доколкото след като изпълнят наложените им от компетентните органи мерки за отстраняване, те ще могат отново да упражняват в пълна степен правомощията, включващи се в тяхното право на собственост.
- 91 При тези обстоятелства изглежда, че подобни мерки на компетентния орган не надхвърлят необходимото за постигането на основната цел на Директива 2004/35 за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети, което в случая налага съответните оператори да изпълнят определените от този орган мерки за отстраняване.
- 92 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че в обстоятелства като тези в главните производства Директива 2004/35 допуска национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да поставя упражняването на правото на засегнатите от мерките за отстраняване на екологичните щети оператори да ползват своите земи в зависимост от условието тези оператори да извършат изискваните във връзка със споменатите мерки работи, макар мерките да не се отнасят до посочените земи, тъй като те вече са били предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не са били замърсени. Подобна мярка обаче трябва да се обосновава от целта да се попречи на влошаването на екологичната ситуация в местата, където се изпълняват посочените мерки, или в приложение на принципа за предпазливост да се обосновава от целта да се предотврати възникването или повторното настъпване на други екологични щети в притежаваните от операторите земи, прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на мерките за отстраняване.

По съдебните разноски

- 93 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Член 7 и член 11, параграф 4 от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, във връзка с приложение II към тази директива, трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган е оправомощен да измени съществено мерките за отстраняване на екологични щети, които са били определени вследствие на състезателна процедура, проведена в сътрудничество със съответните оператори, и които вече са изпълнени или чието изпълнение е било започнато. Преди да вземе подобно решение обаче:

- този орган е длъжен да изслуша операторите, на които се налагат подобни мерки, освен ако неотложността на екологичната ситуация изисква незабавни действия от негова страна,

- посоченият орган е длъжен освен това да покани по-специално лицата, на чиято земя трябва да се предприемат тези мерки, да представят своите забележки, които той взема под внимание, и

- този орган е длъжен да вземе предвид посочените в точка 1.3.1 от приложение II към Директива 2004/35 критерии и да укаже в решението си основанията, на които се базира изборът му, както и евентуално основанията, поради които не е било необходимо или възможно да се извърши обстоятелствен преглед с оглед на споменатите критерии, например поради неотложността на екологичната ситуация.

- 2) В обстоятелства като разглежданите в главните производства Директива 2004/35 допуска национална правна уредба, която позволява на компетентния орган да поставя упражняването на правото на засегнатите от мерките за отстраняване на екологичните щети оператори да ползват своите земи в зависимост от условието тези оператори да извършат изискваните във връзка със споменатите мерки работи, макар мерките да не се отнасят до посочените земи, тъй като те вече са били предмет на мерки за „оздравяване“ или никога не са били замърсени. Подобна мярка обаче трябва да се обосновава от целта да се попречи на влошаването на екологичната ситуация в местата, където се изпълняват посочените мерки, или в приложение на принципа за предпазливост да се обосновава от целта да се предотврати възникването или повторното настъпване на други екологични щети в притежаваните от операторите земи, прилежащи към целия морски бряг, който е предмет на мерките за отстраняване.

Подписи