

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

9. märts 2010*

Liidetud kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Itaalia) 5. ja 19. juuni 2008. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. augustil 2008, menetlustes

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

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

versus

Ministero dello Sviluppo economico,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

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, varem Sviluppo Italia SpA,

menetluses osalesid:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ERG JT

ning

ENI SpA (C-380/08)

versus

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,

menetluses osales:

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

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh ja C. Toader (ettekandja), kohtunikud C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Küris, E. Juhász, A. Arabadjiev ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. septembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, esindajad: *avvocato* D. De Luca, *avvocato* M. Caldarera, *avvocato* L. Acquarone ja *avvocato* G. Acquarone,

- Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA, esindajad: *avvocato* G. M. Roberti, *avvocato* I. Perego, *avvocato* S. Grassi ja *avvocato* P. Amara,

- ENI SpA, esindajad: *avvocato* G. M. Roberti, *avvocato* I. Perego, *avvocato* S. Grassi ja *avvocato* C. Giuliano,

- Sviluppo Italia Aree Produttive SpA ja Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, varem Sviluppo Italia SpA, esindaja: *avvocato* F. Sciaudone,

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* D. Del Gaizo,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Zadra ja D. Recchia,

olles 22. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad seda, kuidas tõlgendada „saastaja maksab” põhimõtet ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357).

- 2 Taotlused on esitatud äriühingute Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA ja ENI SpA ning erinevate Itaalia riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste vahelistes vaidlustes, mis puudutavad keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mille need asutused on võtnud seoses Augusta reidiga (Itaalia), mille ümbruses asuvad nimetatud äriühingute kütised ja/või maa.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Käesolevas ajas tähtsust omavad direktiivi 2004/35 põhjendused kõlavad järgmiselt:
- „(1) [...] Keskkonakahjustuste parandamise viisi kohta otsuste vastuvõtmisel tuleb arvestada kohalike tingimustega.
- (2) Keskkonakahjustuste ärahoidmisel ja parandamisel tuleks järgida asutamislepingus toodud põhimõtet „saastaja” maksab ja säästva arengu põhimõtet. Ergutamaks ettevõtjaid rakendama meetmeid ja välja töötama menetlusi keskkonakahjustusega seotud riski minimeerimiseks, peaks käesoleva direktiivi peamiseks põhimõtteks seetõttu olema, et ettevõtja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks.
- (3) Käesoleva direktiivi eesmärki ehk keskkonakahjustuste ühiskonnale mõistlike kuludega ärahoidmist ja parandamist taotleva ühtse süsteemi rajamist ei ole võimalik piisavalt saavutada liikmesriikide jõul, vaid seda on [...] võimalik paremini teostada ühenduse tasemel [...].

[...]

- (7) Pinnasele tekitatud käesolevas direktiivis määratletud kahju hindamisel on soovitatav kasutada hindamismeetodeid, mis võimaldavad välja selgitada inimeste tervisele tõenäoliselt põhjustatava kahju ulatust.

[...]

- (24) Tuleb tagada, et on võimalik kasutada teostamise ja rakendamise tõhusaid vahendeid, tagades samal ajal, et asjakohaste ettevõtjate ja muude asjakohaste osapoolte õigustatud huvid on piisavalt turvatud. Pädevad asutused peaksid vastutama eriülesannete eest, mis hõlmavad asjakohast halduslikku kaalutlusõigust, eelkõige kahjustuse tähtsuse hindamist ja otsuste vastuvõtmist parandusmeetmete kohta.

[...]

- (30) Enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist tekkinud kahjustused ei peaks kuuluma direktiivi kohaldamisalasse.

[...]

- 4 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 11 kohaselt on „parandusmeetmed” „tegevused või tegevuste kombinatsioon, sealhulgas leevendavad või ajutised meetmed, millega parandatakse, taastatakse või asendatakse kahjustatud loodusvarasid ja/või loodusvarade halvenenud funktsioone või võimaldatakse II lisas nimetatud alternatiivseid loodusvarasid või funktsioone”.
- 5 Nimetatud direktiivi artikkel 6 „Parandusmeetmed” näeb ette:

„1. Kui keskkonnakahjustus on tekkinud, peab ettevõtja pädevat asutust viivitamatult teavitama kahjustusega seotud kõigist olulistest asjaoludest ja

- a) rakendama kõik võimalikud meetmed vastavate saasteainete ja/või muude kahjustustegurite viivitamatuks ohjeldamiseks, leviku tõkestamiseks, kõrvaldamiseks või muul viisil mõjutamiseks nii, et oleks võimalik piirata või vältida täiendavaid keskkonnakahjustusi ja kahjulikku mõju inimeste tervisele või funktsioonide edasist halvenemist ja
- b) rakendama vajalikud parandusmeetmed vastavalt artiklile 7.

2. Pädev asutus võib ükskõik millal:

- a) nõuda ettevõtjalt täiendava teabe esitamist tekkinud kahjustuse kohta;

- b) rakendada meetmeid või nõuda, et ettevõtja rakendab meetmeid, või esitada ettevõtjale juhiseid selleks, et rakendada kõik võimalikud meetmed vastavate saasteainete ja/või muude kahjustustegurite viivitamatuks ohjeldamiseks, leviku tõkestamiseks, kõrvaldamiseks või muul viisil mõjutamiseks nii, et oleks võimalik piirata või vältida täiendavaid keskkonnakahjustusi ja kahjulikku mõju inimeste tervisele või funktsioonide edasist halvenemist;

- c) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikud parandusmeetmed;

- d) anda ettevõtjale juhiseid, mida viimane peab parandusmeetmete rakendamisel järgima; või

- e) rakendada ise vajalikke parandusmeetmeid.

3. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt parandusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 2 lõigetes b, c või d esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid äärmisel juhul rakendada ise.”

6 Direktiivi 2004/35 artikkel 7 „Parandusmeetmete kindlaksmääramine” sätestab:

„1. Ettevõtjad määravad II lisa alusel kindlaks võimalikud parandusmeetmed ja esitavad need pädevale asutusele kinnitamiseks, kui pädev asutus ei ole tegutsenud artikli 6 lõike 2 lõigu e ja lõike 3 kohaselt.

2. Pädev asutus otsustab, millised parandusmeetmed II lisa kohaselt ja vajadusel koostöös asjakohase ettevõtjaga teostatakse.

3. Kui on tekkinud mitu keskkonnakahjustust ja pädeval asutusel ei ole võimalik tagada, et asjakohaseid parandusmeetmeid rakendatakse üheaegselt, on pädeval asutusel õigus otsustada, milline keskkonnakahjustus tuleb parandada esimeses järjekorras.

Kõnealuse otsuse vastuvõtmisel võtab pädev asutus muu hulgas arvesse asjakohase keskkonnakahjustuse olemust, ulatust ja tõsidust ning loodusliku taastumise võimalust. Tuleb arvesse võtta ka ohtu inimeste tervisele.

4. Pädev asutus palub artikli 12 lõikes 1 nimetatud isikuid ja igal juhul isikuid, kelle maal parandusmeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse.”

7 Nimetatud direktiivi artikli 8 lõike 2 esimene lõik näeb ette:

„Kui punktidest 3 ja 4 ei tulene teisiti, laseb pädev asutus muu hulgas varakindlustuse või muu sobiva kindlustuse kaudu ettevõtjal, kes põhjustas kahjustuse või selle otsese

ohu, parandada kulud, mis tal on tekkinud käesolevale direktiivile vastavate ennetusmeetmete või parandusmeetmete teostamisel.”

8 Sama direktiivi artikkel 11 „Pädev asutus” näeb ette:

„1. Liikmesriigid määravad pädeva(d) asutuse(d), kes vastutab (vastutavad) käesolevas direktiivis ettenähtud kohustuste täitmise eest.

2. Pädeva asutuse kohustuseks on teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjastanud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu, hinnata kahjustuse tõsidust ja otsustada, milliseid parandusmeetmeid tuleks II lisa alusel rakendada. Selleks on pädeval asutusel õigus nõuda, et kõnealune ettevõtja esitab oma hinnangu ning kõik vajalikud andmed ja info.

3. Liikmesriigid tagavad, et pädeval asutusel on õigus volitada kolmandaid osapooli vajalike ennetusmeetmete või parandusmeetmete teostamiseks või nõuda nende teostamist.

4. Käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud otsustes, millega kehtestatakse ennetusmeetmed või parandusmeetmed, tuleb esitada otsuste üksikasjalikud põhjendused. Sellisest otsusest teatatakse asjakohasele ettevõtjale ning samal ajal informeeritakse teda õiguskaitsevahenditest, mis liikmesriikides kehtivate seaduste alusel on tema käsutuses ning selliste õiguskaitsevahendite kasutamise tähtaegadest.”

9 Direktiivi 2004/35 artikkel 12 „Meetmete rakendamise taotlus” näeb ette:

„1. Füüsilistel või juriidilistel isikutel:

- a) keda keskkonnakahjustus mõjutab või tõenäoliselt mõjutab või
- b) kelle huvisid keskkonnakahjustusega seotud otsuse vastuvõtmine piisavalt puudutab või alternatiivselt,
- c) kes väidavad, et nende õigusi rikutakse, kui liikmesriigi haldusmenetluse seadus nõuab seda eeltingimusena,

on õigus teatada pädevale asutusele tähelepanekutest, mis on seotud nendele teada oleva keskkonnakahjustusega või kahjustuse otsese ohuga, samuti õigus paluda, et pädevad asutused rakendavad käesoleva direktiivi kohaseid meetmeid.”

10 Direktiivi 2004/35 artikli 16 „Suhe riigisiseste seadustega” lõige 1 sätestab, et direktiiv „ei takista liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas käesoleva direktiivi

nõuetele vastavate uute ärahoidmis- ja parandustoimingute ning kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine.”

11 Sama direktiivi artikkel 17 „Ajutine kohaldamine” näeb ette, et direktiivi ei kohaldata:

„[...]

- kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud enne artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest,

- kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva,

- kahjustuste suhtes, kui kahjustust põhjustanud heitmetest, sündmusest või intsidendist on möödunud rohkem kui 30 aastat.”

12 Nimetatud direktiivi artikli 19 lõike 1 esimene lõik täpsustab, et liikmesriigid jõustavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 30. aprilliks 2007.

13 Direktiivi 2004/35 II lisa „Keskkonnakahjustuste parandamine” punkt 1.3, mis käsitleb alternatiivsete parandusmeetmete valimist, on sõnastatud järgmiselt:

„1.3.1. Kasutades parimaid olemasolevaid meetodeid, tuleb välja selgitada mõistlikud valikuvariandid, tuginedes järgmistele kriteeriumidele:

- iga valikuvariandi mõju inimeste tervisele ja turvalisusele,

- valikuvariandi teostamise kulud,

- iga valikuvariandi õnnestumise tõenäosus,

- mil määral iga valikuvariant võimaldab vältida tulevasi kahjustusi ja kaasnevaid kahjustusi,

- mil määral iga valikuvariant aitab kaasa loodusvara ja/või funktsiooni igale osale,

- mil määral iga valikuvariandi juures võetakse arvesse asjakohaseid sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilisi seisukohti ning muid asukohaga seotud spetsiifilisi tegureid,
- aeg, mis kulub keskkonnakahjustuse likvideerimiseks,
- mil määral on erinevate valikuvariantide abil võimalik keskkonnakahjustusega piirkonda taastada,
- geograafilised seosed piirkonnaga, kus esineb keskkonnakahjustus.

[...]”

Siseriiklik õigus

- ¹⁴ Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab 5. veebruari 1997. aasta seadusandlikule dekreedile nr 22, millega võetakse üle [nõukogu 18. märtsi 1991. aasta] direktiiv 91/156/EMÜ [millega muudetakse direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta] (EÜT L 178, lk 32; ELT eriväljaanne 15/04, lk 23), [nõukogu 12. detsembri 1991. aasta] direktiiv 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78) ning [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta] direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349) (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*”, nr 38 regulaarne lisa, 15.2.1997, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 22/1997”). Kõnealune dekreet tunnistati kehtetuks ja asendati 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreediga nr 152

keskkonnastandardite kohta (*GURI* nr 88 regulaarne lisa, 14.4.2006), mille artiklitega 299–318 võetakse Itaalia õiguskorda üle direktiiv 2004/35.

- 15 Seadusandliku dekreeedi nr 22/1997 artikkel 17 nägi ette, et „isik, kes kasvõi „juhuslikult ületab lõike 1 punktis a ette nähtud piirid või tekitab nimetatud piiride ületamise konkreetse ja tegeliku ohu, on kohustatud võtma enda kulul saastunud alade” ja saastamisohtlike käitiste kaitse-, saneerimis- ja keskkonnakahju heastamise meetmed”.
- 16 Ministri 25. oktoobri 1999. aasta dekreeedi nr 471, mis määratleb saastunud alade kaitse-, saneerimis- ja keskkonnakahju heastamise meetmete kriteeriumid, menetlused ja üksikasjaliku korra vastavalt muudetud ja täiendatud 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekreeedi nr 22 artiklile 17 (*GURI* nr 293 regulaarne lisa, 15.12.1999), artikkel 9 on sõnastatud järgmiselt:

„Ala omanik või muu isik, kes [...] soovib omal initsiatiivil vastavalt seadusandliku dekreeedi [nr 22/1997] artikli 17 lõigule 13bis algatada kiireloomulisi kaitsemeetmeid, „saneerimismeetmeid” ja keskkonna heastamise meetmeid puudutavaid menetlusi, peab maakonnale, provintsiile või vallale edastama teabe tuvastatud saastust puudutava olukorra ja kiireloomuliste kaitsemeetmete kohta, mis võivad olla vajalikud tervise või keskkonna kaitse tagamiseks ja mis on vastu võetud ning mida rakendatakse. Teabe edastamisel tuleb esitada ka asjakohased tehnilised dokumendid, millest peavad ilmnema eelmainitud meetmete tunnused. [...] [V]ald või – juhul kui asjassepuutuv saastus puudutab mitme valla territooriumi – maakond kontrollib võetud kiireloomuliste kaitsemeetmete tõhusust ning võib teha ettekirjutusi ja kehtestada täiendavaid meetmeid, eelkõige järelevalvemeetmeid, mida tuleb rakendada selleks, et kontrollida saastuse tingimusi, ning kontrollimeetmeid, mis tuleb läbi viia, et

kontrollida rahvatervise ja lähipiirkonna kaitsmiseks rakendatud meetmete tõhusust [...]”.

- 17 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreeidi nr 152 artikli 311 lõige 2 sätestab:

„Isik, kes tulenevalt sellest, et ta paneb toime õigusvastase teo, jätab tegemata vajaliku toimingu või ei käitu nõuetekohaselt, rikkudes seadust, määrusi või haldusmeetmeid hooletuse, ebapädevuse, ettevaatamatuse või tehniliste eeskirjade rikkumise tagajärjel, põhjustab keskkonnale kahju seda täielikult või osaliselt muutes, kahjustades või seda hävitades, on kohustatud taastama endise olukorra või hüvitama riigile vastava summa.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 18 Põhikohtuasjad puudutavad Augusta reidi ääres asuvate äriühingute kaebusi, mis on esitatud erinevate Itaalia haldusasutuste otsuste peale, millega neile äriühingutele kehtestati kohustused seoses Priolo riikliku tähtsusega alal tuvastatud saastuse kõrvaldamisega.
- 19 Põhikohtuasjade kaebuse esitajad heidavad nimetatud haldusasutustele põhiliselt ette seda, et nad on kõnealusel alal põhjustatud keskkonnakahjustuste parandusmeetmete kindlaksmääramisel tegutsenud ühepoolset. Eelkõige heidavad kaebuse esitajad neile asutustele ette seda, et nad muutsid radikaalselt ja huvitatud osapooltega konsulteerimata sekkumise projekte, millele need asutused olid juba oma heakskiidu andnud. Nende projektide teostamist, mis eeldasid põhjavee hüdraulilist eraldamist, oli juba

alustatud. Kuid nüüd aktuaalne projekt, eelkõige tammi ehitamine kogu põhikohtuasjade kaebuse esitajate tööstusalaga külgneva mereranna ulatuses, erineb radikaalselt endisest projektist ja sellega seoses ei ole viidud läbi mingisugust keskkonnamõju hindamist. Viimaseks heidetakse neile asutustele ette, et nad on põhjendamatult piiranud kaebuse esitajate võimalust kasutada oma tööstusmaad, seades tingimuse, et nad teostaksid nimetatud tööd, mis puudutavad tegelikult muud maad või muid alasid kui need, mille omanikud nad on.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kelle poole põhikohtuasja kaebuse esitajad olid juba varem pöördunud, tühistas nende haldusasutuste võetud meetmed eelkõige 21. juuli 2007. aasta otsusega nr 1254/2007. Ta leidis nimelt, et kuna esialgsed projektid olid heaks kiidetud ministeeriumidevahelise dekreediga, mistõttu on need lõplikud, ning kuna nende täitmisega oldi juba kaugemale jõutud, saab neisse projektidesse võimalike muudatuste tegemise otsustada vaid uue ministeeriumidevahelise dekreediga. Nimetatud kohus leidis samuti, et ei olnud loogiline tahta, et heakskiidetust täiesti erineva tehnoloogia kasutamise lõpetataks tööd võimalikult kiiresti. Lõpuks leiab see kohus, et nimetatud asutuste otsust ei ole põhjendatud ning selles ei leidu vähimatki tehnilist uuringut ning põhikohtuasjade kaebuse esitajatele kehtestatud uute parandusmeetmete keskkonnamõju uuringut ei ole läbi viidud.

- 21 Sellele kohtuotsusele vaatamata kordasid Itaalia haldusasutused hiljem oma nõudmisi eelkõige seoses tammi ehitamisega. Niisiis võeti vastu 16. aprilli 2008. aasta dekreet nr 4486, mille ese on „teenistuste 6. märtsi 2008. aasta otsustuskogu lõpliku meetme vastuvõtmine Priolo riikliku tähtsusega ala kohta”. Põhikohtuasjade kaebuse esitajad pöördusid seega uuesti eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, kellel tekkis küsimus, kas niisugune halduspraktika on kooskõlas liidu õigusega. Kõnealune kohus on arvamusel, et Priolo riikliku tähtsusega ala keskkonnasaastuse eriolukord, mistõttu võib selle

alaga seotud riskide ja vastutuse analüüs osutada tarbetuks või eboveenvaks, võib siiski õigustada seda, et nimetatud asutused esiteks tegutsevad omal algatusel, järgimata võistlevuse põhimõtet ja haldusaktide põhjendamise kohustust, ning teiseks, et nad kehtestavad seega lahendused, mida nad peavad kõige sobivamaks, et hoida kontrolli all tööstusliku tootmise mõju keskkonnale.

- 22 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale della Sicilia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2004/35] ([...] ning kõnealusel juhul artiklit 7 ja selles viidatud II lisa) tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel nõuda „keskkonnakahjustuste mõistlike alternatiivsete parandusmeetmetena” selliseid sekkumisi keskkonnamaatriksitesse (käesolevas asjas põhjavee „füüsiline eraldamine” kogu ranniku ulatuses), mis erinevad eelnevalt läbi viidud kohase arutelu tulemusel kokku lepitud, heaks kiidetud ja ellu viidud ning juba rakendamisel olevatest meetmetest ja täiendavad neid?

2. Kas direktiivi [2004/35] ([...] ning kõnealusel juhul artiklit 7 ja selles viidatud II lisa) tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel kehtestada sellised nõuded omal algatusel, st hindamata alaga seotud spetsiifilisi tingimusi ja kehtestatud meetmete rakendamise kulusid võrreldes mõistlikult eeldatava kasuga, võimalikke või tõenäoliselt kaasnevaid kahjustusi, ebasoodsat mõju tervisele ja turvalisusele ning aega, mis kulub rakendamiseks?

3. Kas direktiivi [2004/35] ([...] ning kõnealusel juhul artiklit 7 ja selles viidatud II lisa) tuleb Priolo riikliku tähtsusega ala eriomast olukorda arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel kehtestada sellised nõuded omal algatusel sellise maa õiguspärase kasutamise eeltingimusena, mida saneerimine otseselt ei puuduta, sest see on kas saneeritud või ei ole saastatud, kuid mis jääb Priolo riikliku tähtsusega ala piiridesse?”
- 23 Euroopa Kohtu presidendi 21. oktoobri 2008. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-379/08 ja C-380/08 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ja kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimused

Vastuvõetavus

- 24 Itaalia valitsus väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu eelkõige seetõttu, et esiteks eeldavad esitatud küsimused, et Euroopa Kohus uurib siseriiklikke õigusnorme ja teiseks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu eesmärk mitte lahendada tema menetluses olev vaidlus, vaid pigem seada kahtluse alla apellatsioonistme kohtu praktika.
- 25 Selles osas piisab, kui meenutada, et kuigi Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev lahendama küsimust, kas siseriiklik meede on liidu õigusega kooskõlas, on tal siiski õigus anda siseriiklikule kohtule selle õiguse tõlgendamise kõik juhtnöörid,

mis võimaldavad siseriiklikul kohtul tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks seda vastavust hinnata (22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-439/06: citiworks, EKL 2008, lk I-3913, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 26 Lisaks peab kohtul, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, olema võimalus esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mis tal tekivad, eelõige juhul, kui ta leiab, et kõrgema astme kohtu antud õigusliku hinnangu tõttu võidakse teha kohtuotsus, mis on vastuolus liidu õigusega (vt selle kohta 16. jaanuari 1974. aasta otsus kohtuasjas 166/73: Rheinmühlen-Düsseldorf, EKL 1974, lk 33, punkt 4).
- 27 Eeltoodud märkusi arvestades tuleb vastata Tribunale amministrativo regionale della Sicilia esitatud küsimustele, millega viimati nimetatu soovib direktiivi 2004/35 sätete tõlgendust.

Kaks esimest küsimust

- 28 Kahe esimese küsimusega, mida tuleb uurida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/35 artikkel 7 ja artikli 11 lõige 4 koosmõjus direktiivi II lisaga annavad pädevale asutusele õiguse kehtestada omal algatusel niisuguste keskkonnakahjustuste parandusmeetmete olulise muudatuse, mis on otsustatud koostöös huvitatud ettevõtjatega läbi viidud võistleva menetluse tulemusel ja mida on juba rakendatud või mille rakendamist on alustatud, ilma et pädev asutus oleks enne nende uute meetmete kehtestamist hinnanud kavandatavate muudatuste kulusid ja eeliseid majanduslikust, keskkonna ja tervise seisukohast vaadatuna.

- 29 Põhikohtuasjade asjaolusid arvestades, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus need on esitanud ning nagu seda on käsitlenud Itaalia valitsus ning Euroopa Ühenduste Komisjon, tuleb enne esitatud küsimustele vastamist määratleda nimetatud direktiivi ajalise kohaldamise tingimused sellistel asjaoludel.

Direktiivi 2004/35 ajaline kohaldatavus

- 30 Itaalia valitsus ning komisjon kahtlevad selles, et direktiivi 2004/35 saab ajaliselt kohaldada põhikohtuasja asjaolude suhtes, kuna keskkonnakahjustus on tekkinud enne 30. aprilli 2007 ja/või on igal juhul põhjustatud varasemast tegevusest, mis on enne seda kuupäeva lõppenud. Komisjon arvab siiski, et direktiivi saab kohaldada pärast 30. aprilli 2007 tekkinud kahjustuse suhtes, mis on põhjustatud asjassepuutuvate käitajate praegusest tegevusest. Sellegipoolest ei saa direktiivi kohaldada enne seda kuupäeva tekkinud saastuse suhtes, mille on põhjustanud muud ettevõtjad kui need, kes praegu Augusta reidil tegutsevad ja mida viimati nimetatuile tahetakse omistada.
- 31 Sellega seoses, nagu nähtub direktiivi 2004/35 põhjendusest 30, asus liidu seadusandja seisukohale, et selle direktiiviga kehtestatud keskkonnavastutuse mehhanismi puudutavad sätted ei peaks kuuluma kohaldamisele kahjustuste suhtes, mis on tekkinud „enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist” ehk enne 30. aprilli 2007.
- 32 Nimetatud seadusandja on direktiivi 2004/35 artiklis 17 sõnaselgelt nimetanud olukorrad, mille suhtes direktiiv ei ole kohaldatav. Kuna olukorrad, mis ei kuulu selle

direktiivi ajalise kohaldamisalasse, on määratletud nende välistamise teel, tuleb sellest järeldada, et kõik muud olukorrad kuuluvad üldjuhul ajalisest seisukohast lähtudes nimetatud direktiiviiga loodud keskkonnavastutuse mehhanismi alla.

- 33 Direktiivi 2004/35 artikli 17 esimesest ja teisest taandest nähtub, et direktiivi ei kohaldata kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud enne 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, ega kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast seda kuupäeva, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva.
- 34 Sellest tuleb järeldada, et direktiiv on kohaldatav kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need kahjustused on tingitud kas tegevustest, mis on aset leidnud enne või pärast seda kuupäeva, kuid mis ei ole lõppenud enne kõnealust kuupäeva.
- 35 ELTL artikli 267 alusel, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel jaotusel, on Euroopa Kohus pädev otsustama üksnes liidu õigusaktide tõlgenduse või kehtivuse üle, lähtudes talle siseriikliku kohtu poolt esitatud asjaoludest. Järelikult ei ole Euroopa Kohtu tõlgendatud liidu õigusnormide kohaldamine siseriiklike meetmete või asjaolude suhtes nimetatud artiklis ette nähtud menetluses mitte Euroopa Kohtu, vaid siseriikliku kohtu ülesanne (vt 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-279/06: CEPSA, EKL 2008, lk I-6681, punkt 28).
- 36 Järelikult peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima asjaolude alusel, mida vaid tema saab hinnata, kas põhikohtuasjades kuuluvad pädevate asutuste poolt ette nähtud keskkonna parandusmeetmete esemeks olevad kahjustused käesoleva kohtuotsuse punktis 34 nimetatud olukordade hulka.

- 37 Juhul kui nimetatud kohus jõuab järeldusele, et direktiiv 2004/35 ei ole tema menetluses olevate asjade suhtes kohaldatav, kuulub selline olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist.
- 38 Selles osas näeb EÜ artikkel 174 ette, et Euroopa Ühenduse keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja see rajaneb eelkõige „saastaja maksab” põhimõttel. Kõnealune säte määratleb vaid ühenduse üldised eesmärgid keskkonna valdkonnas, kuivõrd EÜ artikkel 175 usaldab võetava meetme üle otsustamise Euroopa Liidu Nõukogule, mis teatud juhtudel toimub kaasotsustamismenetluses Euroopa Parlamendiga (vt selle kohta 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-379/92: Peralta, EKL 1994, lk I-3453, punktid 57 ja 58).
- 39 Kuna EÜ artikkel 174, mis sisaldab „saastaja maksab” põhimõtet, on suunatud ühenduse meetmetele, ei saa isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamise vältimiseks, nagu on asjassepuutuvad põhikohtuasjas ja mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski EÜ artikli 175 alusel vastuvõetud ühenduse õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjassepuutuvat olukorda, ei ole kohaldatav.
- 40 Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et esiteks on direktiiv 2004/35 põhikohtuasjades ajaliselt kohaldatav ja et teiseks on täidetud selle direktiivi esemelise kohaldamise tingimused, eelkõige 9. märtsi 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-378/08: ERG jt (EKL 2010, lk I-1919) punktides 53–59 nimetatud tingimused, tuleb eelotsuseküsimusi käsitleda järgmiselt.

Parandusmeetmete rakendamise kord direktiivi 2004/35 tähenduses

— Euroopa Kohtule esitatud märkused

- 41 Põhikohtuasjade kaebuse esitajad väidavad sisuliselt, et direktiivi 2004/35 raames tuleb keskkonna parandusmeetmed kindlaks määrata asjaomaste ettevõtjate ettepaneku alusel või vähemalt pärast nendega konsulteerimist. Sellest jäeldub, et pädev asutus ei saa ühepoolselt ja nimetatud ettevõtjatega konsulteerimata muuta keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mille see asutus on juba heaks kiitnud, ning seda veelgi enam, kui esialgsete parandusmeetmete rakendamisega on juba alustatud ning need võimaldavad saavutada eesmärgi keskkonnakahjustus heastada ja kõrvaldada inimese tervisele avaldatava negatiivse mõju mis tahes tõsine oht.
- 42 Lisaks peab pädev asutus keskkonna parandusmeetmete kindlaksmääramisel teostama kavandatavate meetmete kulude ja kasu ning nende tehnilise teostatavuse analüüsi, kuivõrd kasutada võib üksnes „mõistlikke valikuvariante”, st mis ei ole eba-proportsionaalsed ja mis tuginevad „parimatele olemasolevatele meetoditele”. Viimaseks peab pädev asutus võtma arvesse ka potentsiaalseid kahjustusi, mida võivad parandusmeetmed ise keskkonnale ja inimeste tervisele põhjustada.
- 43 Itaalia valitsus leiab, et kõnesolevad õigusnormid on direktiivi 2004/35 artikliga 7 kooskõlas, kuna pädev asutus võib kehtestada mitte ainult selliseid parandusmeetmeid, mis on kooskõlas selle direktiivi II lisas nimetatud meetmetega, vaid ka rangemaid meetmeid, mis võivad erineda huvitatud ettevõtjate ettepaneku alusel ja arutelu tulemusel võetutest. Põhikohtuasjades esinev asjaolu, et pädeva asutuse poolt võetud

järgnevate meetmete puhul niisugune arutelu aset ei leidnud, ei ole kuidagi vastuolus selle direktiivi nõuetega.

- 44 Komisjon leiab, et isegi kui direktiiv 2004/35 on põhikohtuasjades kohaldatav, ei ole sellega vastuolus pädeva asutuse ühepoolne sekkumine. Nimelt annavad selle direktiivi artikli 6 lõige 2 ja artikli 7 lõige 2 niisugusele asutusele kohaste keskkonna parandusmeetmete kindlaksmääramisel ulatusliku kaalutusõiguse, kuna on ette nähtud, et parandusmeetmete kindlaksmääramine toimub vaid „vajadusel koostöös asjakohase ettevõtjaga”. Nimetatud direktiivi II lisa ei näe ette parandamise erilist või kohustuslikku vormi ega erilist menetluskorda selles suhtes. See lisa määrab kindlaks vaid kriteeriumid ja kõige sobivamate meetmete valikuga taotletavad eesmärgid.
- 45 Lisaks võimaldab direktiivi 2004/35 artikli 16 lõige 1 liikmesriikidel hoida kehtivana või kehtestada keskkonnavastutuse valdkonnas EÜ artiklis 176 ette nähtud tingimustel rangemaid siseriiklikke eeskirju. Kuigi sama direktiivi artikli 7 lõike 4 kohaselt peab pädev asutus paluma „[...] isikuid, kelle maal parandusmeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse”, leiab komisjon, et need märkused ei ole selle asutuse jaoks siiski siduvad, tingimusel et selle direktiivi II lisa tähenduses kohaldatav kord võimaldab saavutada direktiivis seatud keskkonnaeesmärgid.

— Euroopa Kohtu vastus

- 46 Direktiivi 2004/35 artiklite 6 ja 7 raames peab üldjuhul keskkonnakahju põhjustanud ettevõtja omal algatusel tegema ettepaneku parandusmeetmete kohta, mida ta

olukorda arvestades adekvaatseks peab. Arvestades seda, mida ettevõtja peaks tema tegevusega keskkonnale tekitatud kahjustuse olemuse kohta teadma, võimaldab niisugune süsteem kohaste keskkonna parandusmeetmete kiiret kindlaksmääramist ja rakendamist.

- 47 Niisiis nähtub direktiivi 2004/35 artikli 6 lõikest 1, et kui keskkonnakahjustus on tekkinud, peab ettevõtja pädevat asutust viivitamatult teavitama ja eelkõige rakendama vajalikud parandusmeetmed vastavalt selle direktiivi artiklile 7.
- 48 Nimetatud artikli 6 lõike 2 kohaselt võib see asutus ükskõik millal muu hulgas nõuda ettevõtjalt vajalike parandusmeetmete rakendamist, anda talle juhiseid, mida nende meetmete rakendamisel tuleb järgida, või äärmisel juhul rakendada ise neid meetmeid.
- 49 Lisaks otsustab pädev asutus vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 7 lõikele 2, millised parandusmeetmed II lisa kohaselt ja vajadusel koostöös asjakohase ettevõtjaga teostatakse.
- 50 Nimetatud direktiivi artikli 11 kohaselt on selle otsustamine, milliseid parandusmeetmeid tuleks II lisa alusel rakendada, igal juhul ja äärmisel juhul pädeva asutuse kohustus.
- 51 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 141 ja 142 märkis, et pädeval asutusel on samuti õigus muuta – ka omal algatusel ehk isegi kui puudub ettevõtja esialgne ettepanek – varem vastuvõetud keskkonna parandusmeetmeid. Nimelt võib pädev asutus praktikas leida, et lisaks otsustatud meetmele on vaja lisameedet, või isegi jõuda järeldusele, et algselt otsustatud

meetmed osutuvad ebatõhusaks ning et konkreetse keskkonnasaastuse heastamiseks on vaja muid meetmeid.

- 52 Sellega seoses nähtub direktiivi 2004/35 põhjendusest 24, et tuleb tagada, et on võimalik kasutada teostamise ja rakendamise tõhusaid vahendeid, mille eesmärk on selles direktiivis ette nähtud keskkonnakaitse mehhanismi kohaldamine, tagades samal ajal, et asjakohaste ettevõtjate ja muude asjakohaste osapoolte õigustatud huvid on piisavalt turvatud.
- 53 Samas kui nimetatud direktiivi artikli 7 lõige 4 kohustab pädevat asutust igal juhul paluma eelkõige isikuid, kelle maal parandusmeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse, siis see artikkel 7 ja täpsemalt lõige 2 ei sisalda mingit analoogset sõnastust niisuguse ettevõtja kohta, keda puudutab parandusmeede, mida asutus kavatseb talle kehtestada.
- 54 Võistlevuse põhimõte, mille järgimise tagab Euroopa Kohus, näeb siiski ametiasutusele ette kohustuse kuulata enne huvitatud isikute suhtes otsuse tegemist nad ära (vt 13. septembri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-439/05 P ja C-454/05 P: Land Oberösterreich ja Austria vs. komisjon, EKL 2007, lk I-7141, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Neil asjaoludel, kuigi direktiivi 2004/35 artikli 7 lõikes 2 ei ole sõnaselgelt mainitud asjaomase ettevõtja õigust olla igal juhul ära kuulatud, tuleb tunnistada, et seda sätet

ei saa tõlgendada nii, et pädev asutus ei ole parandusmeetmete, sealhulgas selle direktiivi artikli 6 lõike 2 punktides c ja d nimetatud meetmete kindlaksmääramisel kohustatud seda ettevõtjat ära kuulama.

- 56 Sellest järeldub, et niisuguste keskkonna parandusmeetmete oluliseks muutmiseks, mille pädev asutus on juba heaks kiitnud, kusjuures pädeval asutusel on õigus teha selline muudatus direktiivi 2004/35 alusel, kohustab selle direktiivi artikli 7 lõike 2 pädevat asutust ära kuulama ettevõtjad, kellele niisuguseid meetmeid kehtestatakse, välja arvatud juhul, kui keskkonna olukorra kiireloomulisus nõuab pädeva asutuse viivitamatut sekkumist. Lisaks on pädev asutus sama artikli 7 lõike 4 kohaselt kohustatud paluma eelkõige isikutel, kelle maal parandusmeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse.
- 57 Andmete osas, mida tuleb arvesse võtta vajalike parandusmeetmete rakendamise menetluses, nähtub direktiivi 2004/35 artikli 7 lõikest 2 ja artikli 11 lõikest 2, et pädev asutus hindab kahjustuste tähtsust ja otsustab, millised parandusmeetmed II lisa kohaselt teostatakse.
- 58 Direktiivi 2004/35 II lisa näeb ette üldise raamistiku, mida pädev asutus peab kohaldama, et valida kõige kohasemad meetmed keskkonnakahjustuste parandamise tagamiseks. Selle lisa punkt 1.3.1 näeb ette, et valikuvariandid „tuleb välja selgitada kasutades parimaid olemasolevaid meetodeid”, kui need on kindlaks määratud, tuginedes nimetatud punktis täpsustatud kriteeriumidele.
- 59 Liidu seadusandja ei ole täpselt ja üksikasjalikult määratlenud täpset meetodit, mida pädev asutus peab parandusmeetmete kindlaksmääramisel järgima eelkõige põhjusel, et – nagu tuleneb direktiivi 2004/35 põhjendusest 24 – selle direktiivi raames talle

antud ülesannete täitmiseks peab nimetatud asutusel olema kohane kaalutusõigus, et hinnata kahjustuste tähtsust ja määrata kindlaks rakendatavad parandusmeetmed. Sama direktiivi II lisas on selleks loetletud siiski teatud asjaolud, mida nimetatud seadusandja peab asjakohaseks ja mida pädev asutus peab järelkult arvesse võtma, samas ei ole märgitud tagajärgi, mida see asutus konkreetse saastuse korral peab nende põhjal tegema.

- 60 Sellega seoses, kui pädev asutus peab direktiiviga talle usaldatud ülesannete täitmisel andma keerulisi hinnanguid, hõlmab viimase kaalutusõigus teatud määral ka tema tegevuse aluseks olevate faktiliste asjaolude tuvastamist (vt analoogia alusel 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 138/79: *Roquette Frères vs. nõukogu*, EKL 1980, lk 3333, punkt 25; 21. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-120/97: *Upjohn*, EKL 1999, lk I-223, punkt 34, ja 15. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-425/08: *Enviro Tech (Europe)*, EKL 2009, lk I-35, punkt 62).
- 61 Lisaks on pädev institutsioon neil asjaoludel selle kaalutusõiguse kasutamisel kohustatud hindama hoolsalt ja erapooletult asjaomase juhtumi kõiki olulisi asjaolusid (vt analoogia alusel 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: *Technische Universität München*, EKL 1991, lk I-5469, punkt 14, ja 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-405/07 P: *Madalmaad vs. komisjon*, EKL 2008, lk I-8301, punkt 56).
- 62 Selles kontekstis, kui tekib erinevate parandusmeetmete valiku küsimus, millega on tegemist siis, kui pädev asutus kavatseb muuta parandusmeetmeid, mille ta varem vastu võttis, peab pädev asutus direktiivi 2004/35 artikli 7 lõike 2 kohaselt koosmõjus direktiivi II lisa punktiga 1.3.1 hindama igähte neist valikuvariantidest, tuginedes eelkõige nimetatud punktis loetletud kriteeriumidele.

- 63 Seega, kui pädev asutus kavatseb oluliselt muuta keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mis on otsustatud koostöös asjaomaste ettevõtjatega läbi viidud võistleva menetluse tulemusel ning mida on juba rakendatud või mille rakendamisega on alustatud, st juhul kui muudetakse parandusmeetme valikuvarianti, peab see asutus üldjuhul võtma arvesse direktiivi 2004/35 II lisa punktis 1.3.1 nimetatud kriteeriume ning lisaks vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 4 peab ta otsuses, mille ta selle kohta teeb, esitama oma valiku põhjused ning vajaduse korral põhjused, mis võivad õigustada seda, et nimetatud kriteeriume arvestades ei olnud vaja üksikasjalikku uurimist või ei olnud seda võimalik läbi viia, näiteks keskkonna olukorra kiireloomulisuse tõttu.
- 64 Eelkõige peab pädev asutus tagama, et valikuvariant, mille kasuks lõpuks otsustati, võimaldab keskkonna seisukohast tegelikult saavutada parimad tulemused, ilma et see põhjustaks asjaomastele ettevõtjatele ilmselgelt ebaproportsionaalseid kulusid võrreldes kuludega, mis nad pidid või oleks pidanud kandma seoses esimese valikuvariandiga, mille kasuks see asutus otsustas. Niisugused kaalutlused ei oma siiski tähtsust, kui viimati nimetatut suudab tõendada, et valikuvariant, mille kasuks esialgu otsustati, osutus igal juhul sobimatuks, et parandada, taastada või asendada kahjustatud loodusvarasid ja/või loodusvarade halvenenud funktsioone direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 11 tähenduses.
- 65 Lõpetuseks, liikmesriigi tuginemine direktiivi 2004/35 artikli 16 lõikele 1, s.o direktiiviga sama keskkonnakaitse-eesmärgi taotlemisele (vt 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/03: Deponiezweckverband Eiterköpfe, EKL 2005, lk I-2753, punkt 41) ei saa anda tulemusi olukorras, kus ta säilitab, võtab vastu õigusnorme või annab loa praktikaks, mis võimaldab pädeval asutusel kõrvale kalduda esiteks ettevõtjate õigusest olla ära kuulatud ja kohustusest paluda isikutel, kelle maal parandusmeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ning teiseks kohustusest uurida põhjalikult keskkonna parandusmeetmete võimalikke valikuvariante.

- 66 Nimelt, esiteks ettevõtja õiguse puhul olla ära kuulatud ja isikute, kelle maad parandusmeetmed puudutavad, õiguse puhul esitada märkusi on tegemist minimaalse kaitsega, mis on tagatud direktiiviga 2004/35 ja mida ei saa mõistlikult kahtluse alla seada. Teiseks võib otsus keskkonna parandusmeetme valiku kohta, mille pädev asutus on teinud olukorda põhjalikult direktiivi 2004/35 II lisa punktis 1.3.1 nimetatud kriteeriumidest lähtuvalt uurimata, viia direktiivi eesmärke eirates kahjustuste tähtsuse ja/või rakendatavate parandusmeetmete ebaadekvaatse hindamiseni.
- 67 Arvestades eeltoodut, tuleb kahele esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/35 artiklit 7 ja artikli 11 lõiget 4 koosmõjus selle direktiivi II lisaga tuleb tõlgendada nii, et pädeval asutusel on õigus muuta oluliselt keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mis on otsustatud koostöös asjaomaste ettevõtjatega läbi viidud võistleva menetluse tulemusel ja mida on juba rakendatud või mille rakendamiseга on alustatud. Siiski, niisuguse otsuse vastuvõtmiseks:
- peab see asutus ära kuulama ettevõtjad, kellele niisugused meetmed on kehtestatud, välja arvatud juhul, kui keskkonna olukorra kiireloomulisus nõuab pädeva asutuse viivitamatut sekkumist;
 - peab nimetatud asutus samuti paluma eelkõige isikutel, kelle maal neid meetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse, ning
 - peab see asutus võtma arvesse direktiivi 2004/35 II lisa punktis 1.3.1 nimetatud kriteeriume ja esitama oma valiku põhjused ning vajaduse korral põhjused, mis võivad õigustada seda, et nimetatud kriteeriume arvestades ei olnud vaja

üksikasjalikku uurimist või ei olnud seda võimalik läbi viia, näiteks keskkonna olukorra kiireloomulisuse tõttu.

Kolmas küsimus

- ⁶⁸ Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2004/35 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad pädeval asutusel piirata keskkonna parandusmeetmetega silmas peetud ettevõtjate õigust oma maad kasutada, seades tingimuse, et nad teostaksid asutuste nõutud tööd, ja seda isegi siis, kui need meetmed nimetatud maad ei puuduta, kuna sellel on juba teostatud varasemad saneerimismeetmed või kuna see ei ole saastunud.

Euroopa Kohtule esitatud märkused

- ⁶⁹ Põhikohtuasjade kaebuse esitajad väidavad, et kui maa on saneeritud või kui see ei ole saastunud, ei ole pädeval asutusel mingit õigust piirata selle maa kasutamist nõudega teostada muud ala, kõnesoleval juhul rannikut ja selle aluspinnast puudutavad keskkonna parandusmeetmed. Niisugune praktika piiraks liigselt nende omandiõigust ja oleks seega vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Ettevõtja huvi keskkonna parandusmeetme rakendamise vastu seisneb just nimelt võimaluses jätkata oma maal tootmistegevust. Lisaks on põhikohtuasjade kaebuse esitajate maa juba puhastatud või see ei ole kunagi saastunud olnud. Lõpetuseks on need piirangud neile kehtestatud vaatamata sellele, et nad alustasid oma maal taastamistöid spontaanselt ning et nad ei ole kõnealuse saastuse eest vastutavad.

- 70 Itaalia valitsus leiab, et pädeva asutuse praktika, mis seisneb selles, et ta piirab põhi-kohtuasjade kaebuse esitajate maa kasutamist, seades tingimuse, et nad rakendaksid keskkonna parandusmeetmed, on täiesti õiguspärane ja kooskõlas liidu õigusnormidega. Niisugune praktika vastab ka ettevaatuspõhimõttele, sest kui asjaomased ettevõtjad oleksid saneeritud alasid saanud kasutada piiranguteta, oleks nad saanud seega rajada muid tööstuslikke infrastruktuure, mis oleks ületamatu takistus selle asutuse poolt otsustatud parandusmeetmete teostamisel.
- 71 Komisjoni sõnul ei ole direktiiviga 2004/35 vastuolus see, kui pädev asutus kehtestab ettevõtjale keskkonna saneerimismeetmed ja nende meetmete rakendamiseks piirab ettevõtja õigust kasutada oma maad, mida taastamine otseselt ei puuduta. Komisjon väidab, et niisugused meetmed võivad isegi ühenduse õiguse kohaldamisalast välja jääda.

Euroopa Kohtu vastus

- 72 Sissejuhatuseks olgu märgitud esiteks, et nagu nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu teabest, on põhikohtuasjades asjassepuutuv saastus täiesti erakordne nii oma ulatuse kui ka keskkonnale tekitatud kahju tõsiduse osas.
- 73 Teiseks tuleb meenutada, et isegi kui – nagu põhikohtuasjade kaebuse esitajad väidavad – vaatlusalused parandusmeetmed ei puuduta nende maad, kuna sellel maal on juba varem rakendatud saneerimismeetmeid või kuna see ei ole saastunud, külgneb

see maa siiski rannikuga, mida nimetatud parandusmeetmed puudutavad, ja uute tegevuste läbiviimine nimetatud maal võib raskendada kogu ala puhastamist.

- 74 Nagu sai märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 37 ja 40, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et direktiiv 2004/35 ei ole ajaliselt ja/või esemeliselt kohaldatav tema menetluses olevates kohtuasjades, kuulub niisugune olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist.
- 75 Kui aga see direktiiv kuulub kohaldamisele, siis tuleb rõhutada, et selle direktiivi raames kehtivad ettevõtjatele nii ennetamis- kui ka parandamiskohustused. Seega peavad need ettevõtjad eelkõige ettevaatuspõhimõtte alusel, nagu tuleneb sama direktiivi põhjendusest 2, esiteks rakendama vajalikke ennetusmeetmeid, et hoida ära keskkonnakahjustuse tekkimine.
- 76 Teiseks, kui keskkonnakahjustused on tekkinud, nagu ka põhikohtuasjades, siis näeb direktiivi 2004/35 artikli 6 lõige 1 ette, et ettevõtjad peavad rakendama vajalikud parandusmeetmed vastavalt selle direktiivi artiklile 7. Vajaduse korral on pädeval asutusel õigus neilt seda nõuda või ise selliseid meetmeid rakendada.
- 77 Põhikohtuasjades ei nõustu kaebuse esitajad Itaalia asutuste otsustatud meetmetega, viidates asjaolule, et need meetmed ei puuduta nende kasutatavat maad, mis on pealegi juba saneeritud. Nende asutuste sõnul on Augusta reidi puudutav saastus siiski pärit nimetatud maalt, kuna see saastus on kandunud merre.

- 78 Niisugustel erakorralistel asjaoludel, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 72 ja 73, tuleb direktiivi 2004/35 tõlgendada nii, et see võimaldab pädeval asutusel nõuda ettevõtjatelt, kelle maa külgneb kogu mererannaga, mida parandusmeetmed puudutavad, et nad teostaksid ise need meetmed.
- 79 Direktiiv 2004/35 ei täpsusta üksikasjalikku korda, mille kohaselt võib pädev asutus nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt nende parandusmeetmete rakendamist, mille see asutus on kindlaks määranud. Neil asjaoludel peab iga liikmesriik määrama kindlaks sellise üksikasjaliku korra, mis peab esiteks kaasa aitama selle direktiivi eesmärgi saavutamisele, nagu see on määratletud direktiivi artiklis 1, st keskkonnakahjustuste ärahoidmine ja parandamine, ning teiseks järgima liidu õigust, eelkõige selle õiguse üldpõhimõtteid.
- 80 Omandiõiguse rikkumise osas, millele põhikohtuasjade kaebuse esitajad tuginevad, tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on omandiõigus osa liidu õiguse üldpõhimõtetest, kuid siiski ei ole tegemist absoluutse õigusega, vaid sellega tuleb arvestada vastavalt selle ülesandele ühiskonnas. Järelikult saab omandiõiguse kasutamist piirata, tingimusel et piirangud vastavad tegelikult liidu taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta seda eesmärki silmas pidades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis moonutaks sel viisil tagatud õiguse olemust (13. detsembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 44/79: Hauer, EKL 1979, lk 3727, punkt 23; 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schröder HS Kraftfutter, EKL 1989, lk 2237, punkt 15; 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-293/97: Standley jt, EKL 1999, lk I-2603, punkt 54, ja 3. septembri 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 P ja C-415/05 P: Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon, EKL 2008, lk I-6351, punkt 355).
- 81 Mis puudutab eespool nimetatud üldise huvi eesmärke, siis tuleneb samuti väljakujunenud kohtupraktikast, et keskkonnakaitse kuulub nende eesmärkide hulka

(vt 7. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 240/83: ADBHU, EKL 1985, lk 531, punkt 13; 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 302/86: komisjon vs. Taani, EKL 1988, lk 4607, punkt 8, ja 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-213/96: Outokumpu, EKL 1998, lk I-1777, punkt 32).

- 82 Kui neil asjaoludel on piiratud asjaomaste ettevõtjate õigust kasutada oma maad, seades tingimuse, et nad rakendaksid vajalikud keskkonna parandusmeetmed, võib see osutada õigustatuks, et kohustada neid nimetatud meetmeid tegelikult rakendama.
- 83 Sellega seoses, nagu väidab õigesti Itaalia valitsus, on õiguspärane, kui pädev asutus võtab tema poolt kindlaks määratud keskkonna parandusmeetmete rakendamist oodates mis tahes kohased meetmed, et takistada keskkonna olukorra halvenemist seal, kus nimetatud meetmeid rakendatakse, või kohaldab ettevaatuspõhimõtet isegi selleks, et ära hoida muude keskkonnakahjustuste tekkimist või taastekkimist nende alade naabruses, kus nimetatud meetmeid rakendatakse.
- 84 Nimelt võib asjaolu, et asjaomaste ettevõtjate maa kasutamist piiratakse nõudega, et nad teostaksid oma maa naabruses asuvaid alasid puudutavad parandusmeetmed, osutada vajalikuks, vältimaks, et nende alade ümbruses, kus taastamine osutub vajalikuks, viidaks läbi muid tööstustegevusi, mis võivad kõnealuseid kahjustusi suurendada või nende parandamist takistada.
- 85 Järelikult on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne sellega seoses kontrollida, kas põhikohtuasjades on ettevõtjate maa omandiõigusega seotud teatavate õiguste

peatamine õigustatud eesmärgiga takistada keskkonna olukorra halvenemist seal, kus keskkonna parandusmeetmeid rakendatakse, st reidil, või ettevaatuspõhimõtte kohaselt eesmärgiga ära hoida muude keskkonnakahjustuste tekkimine või taastekkimine nimetatud maal, mis külgneb kogu ulatuses mererannaga, kus neid meetmeid rakendatakse.

- ⁸⁶ Sellegipoolest tuleb uurida, kas niisugused meetmed, mis on siseriiklike õigusnormide kohaselt lubatud, ei lähe kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (vt selle kohta 5. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-534/06: Industria Lavorazione Carni Ovine, EKL 2008, lk I-4129, punkt 25, ja 11. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-170/08: Nijemeisland, EKL 2009, lk I-5127, punkt 41).
- ⁸⁷ Sellega seoses tuleb tõdeda, et vastavalt direktiivile 2004/35 on asjaomased ettevõtjad kohustatud rakendama pädeva asutuse kindlaksmääratud parandusmeetmed ning viimati nimetatul peab olema võimalik neilt seda nõuda.
- ⁸⁸ On tõsi, et nimetatud direktiivi artikli 6 lõike 2 punkti e ja artikli 8 lõike 2 esimese lõigu kohaselt on pädeval asutusel võimalik rakendada ise vajalikud parandusmeetmed ja nõuda niisuguste meetmete kulud sisse varakindlustuse või muu sobiva kindlustuse kaudu.
- ⁸⁹ Siiski tuleb rõhutada, et selle puhul on tegemist pädevale asutusele antud võimalusega, kes võib eelistada nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt vajalike parandusmeetmete rakendamist selle asemel, et neid ise rakendada.

- 90 Lisaks piirdub nimetatud ettevõtjate omandiõiguse riive nende õigusega kasutada oma maad ja see on pealegi ajutine, kuna niipea kui nad on rakendanud parandusmeetmed, mille pädev asutus on neile kehtestanud, on neil uuesti võimalik kasutada täielikult nende omandiõigusega seotud õigusi.
- 91 Neil asjaoludel ei ilmne, et niisugused pädeva asutuse meetmed lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik direktiivi 2004/35 põhieesmärgi ehk keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise saavutamiseks, mis tähendab kõnesoleval juhul, et asjaomased ettevõtjad rakendavad selle asutuse kindlaksmääratud parandusmeetmed.
- 92 Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjades ei ole direktiiviga 2004/35 vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad pädeval asutusel piirata keskkonna parandusmeetmetega silmas peetud ettevõtjate õigust kasutada oma maad, seades tingimuse, et nad teostaksid asutuste nõutud tööd, ja seda isegi siis, kui need meetmed nimetatud maad ei puuduta, kuna sellel on juba teostatud varasemad saneerimismeetmed või kuna see ei ole saastunud. Siiski peab niisugust meedet õigustama eesmärk takistada keskkonna olukorra halvenemist seal, kus keskkonna parandusmeetmeid rakendatakse, või ettevaatuspõhimõtte kohaselt eesmärk hoida ära muude keskkonnakahjustuste tekkimine või taastekkimine kõnealusel ettevõtjate maal, mis külgneb kogu ulatuses mererannaga, kus neid meetmeid rakendatakse.

Kohtukulud

- 93 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta artiklit 7 ja artikli 11 lõiget 4 koosmõjus selle direktiivi II lisaga tuleb tõlgendada nii, et pädeval asutusel on õigus muuta oluliselt keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mis on otsustatud koostöös asjaomaste ettevõtjatega läbi viidud võistleva menetluse tulemusel ja mida on juba rakendatud või mille rakendamisega on alustatud. Siiski, niisuguse otsuse vastuvõtmiseks:
 - peab see asutus ära kuulama ettevõtjad, kellele niisugused meetmed on kehtestatud, välja arvatud juhul, kui keskkonna olukorra kiireloomulisus nõuab pädeva asutuse viivitamatut sekkumist;
 - peab nimetatud asutus samuti paluma eelkõige isikutel, kelle maal neid meetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse, ning
 - peab see asutus võtma arvesse direktiivi 2004/35 II lisa punktis 1.3.1 nimetatud kriteeriume ja esitama oma valiku põhjused ning vajaduse korral põhjused, mis võivad õigustada seda, et nimetatud kriteeriume arvestades ei olnud vaja üksikasjalikku uurimist või ei olnud seda võimalik läbi viia, näiteks keskkonna olukorra kiireloomulisuse tõttu.

- 2. Sellistel asjaoludel, nagu on arutusel põhikohtuasjades, ei ole direktiiviga 2004/35 vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad pädeval asutusel piirata keskkonna parandusmeetmetega silmas peetud ettevõtjate õigust kasutada oma maad, seades tingimuse, et nad teostaksid asutuste nõutud tööd, ja seda isegi siis, kui need meetmed nimetatud maad ei puuduta, kuna sellel on juba teostatud varasemad saneerimismeetmed või kuna see ei ole saastunud. Siiski peab niisugust meedet õigustama eesmärk takistada keskkonna olukorra halvenemist seal, kus keskkonna parandusmeetmeid rakendatakse, või ettevaatuspõhimõtte kohaselt eesmärk hoida ära muude keskkonnakahjustuste tekkimine või taastekkimine kõnealusel ettevõtjate maal, mis külgneb kogu ulatuses mererannaga, kus neid meetmeid rakendatakse.**

Allkirjad