



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

4. ožujka 2015. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 191. stavak 2. UFEU-a – Direktiva 2004/35/EZ – Odgovornost za okoliš – Nacionalno zakonodavstvo koje ne propisuje mogućnost upravnog tijela da naloži vlasnicima onečišćenih zemljišta koji nisu sudjelovali u tom onečišćenju provođenje mjera sprečavanja i otklanjanja i koje propisuje samo obvezu naknade troškova za mjere koje provede upravno tijelo – Spojivost s načelom onečišćivač plaća, načelom opreznosti, načelom preventivnog djelovanja i načelom da se šteta nanese na okolišu popravljiva ponajprije na samom izvoru“

U predmetu C-534/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 8. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 10. listopada 2013., u postupku

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

protiv

Fipa Group Srl,

uz sudjelovanje:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

i

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

* Jezik postupka: talijanski

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

protiv

Tws Automation Srl,

uz sudjelovanje:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

i

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

protiv

Ivan Srl,

uz sudjelovanje:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešić, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader (izvjestiteljica), E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. studenoga 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Tws Automation Srl, R. Lazzini i S. Prosperi Mangili, *avvocati*,

— za Ivan Srl, G. C. Di Gioia, L. Acquarone i G. Acquarone, *avvocati*,

— za Edison SpA, M. S. Masini, W. Troise Mangoni i G. L. Conti, *avvocati*,

— za Versalis SpA, S. Grassi, G. M. Roberti i I. Perego, *avvocati*,

— za talijansku vladu, par G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Gerardis i L. Flocco, *avvocati dello Stato*,

— za poljsku vladu, par B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin i E. White, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 20. studenoga 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje načela prava Unije u području okoliša, osobito načela onečišćivač plaća, načela opreznosti, načela preventivnog djelovanja i načela da se šteta nanosena okolišu popravljiva ponajprije na samom izvoru, kako su propisani u članku 191. stavku 2. UFEU-a, u uvodnim izjavama 13. i 24. te u članku 1. i članku 8. stavku 3. Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru triju sporova, u prva dva spora između Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša, zaštite prirodnih resursa i mora), Ministero della Salute (Ministarstvo zdravstva), Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (zajedno u daljnjem tekstu: Ministero) i Fipa Group Srl (u daljnjem tekstu: Fipa Group) te Tws Automation Srl (u daljnjem tekstu: Tws Automation), a u trećem sporu između prva dva tužitelja u glavnom postupku i Ivan Srl (u daljnjem tekstu: Ivan) u vezi s posebnim hitnim mjerama sigurnosti u odnosu na zemljišta onečišćena različitim kemijskim tvarima.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 191. stavak 2. prvi podstavak UFEU-a glasi:

„Politika Unije u području okoliša usmjerena je prema postizanju visokog stupnja zaštite, uzimajući u obzir raznolike prilike u različitim regijama Unije. Temelji se na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanosena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.“

- 4 Uvodne izjave 1., 2., 13., 18., 20., 24. i 30. Direktive 2004/35 glase:

„(1) U Zajednici sada ima puno onečišćenih mjesta koja predstavljaju značajan rizik za zdravlje, a gubitak biološke raznolikosti zadnjih se desetljeća dramatično ubrzao. Propuštanje djelovanja moglo bi dovesti do još više onečišćenih mjesta i još većega gubitka biološke raznolikosti u budućnosti. Sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, koliko je moguće, doprinosi provedbi ciljeva i načela politike Zajednice o okolišu utvrđenih Ugovorom. Pri odlučivanju o načinu otklanjanja štete trebalo bi uzeti u obzir lokalne prilike.

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

[...]

(13) Ne mogu se svi oblici štete u okolišu otkloniti mehanizmom odgovornosti. Da bi isti bio učinkovit, trebao bi postojati jedan ili više onečišćivača koji se mogu utvrditi, šteta bi trebala biti konkretna i količinski mjerljiva, a uzročna veza između štete i jednog ili više utvrđenih onečišćivača utvrđena. Odgovornost stoga nije prikladno sredstvo za rješavanje slučajeva široko rasprostranjenog difuznog onečišćenja pri kojem je nemoguće povezati negativne posljedice u okolišu s radnjom ili nedjelovanjem određenih pojedinačnih činitelja.

[...]

(18) U skladu s načelom „onečišćivač plaća“, operater koji uzrokuje štetu u okolišu ili prijeteću opasnost od takve štete trebao bi u načelu snositi trošak potrebnih mjera sprečavanja ili otklanjanja. U slučajevima kada nadležno tijelo samo ili putem treće osobe djeluje umjesto operatera, to bi tijelo trebalo osigurati nadoknadu nastalih troškova od operatera. Također je primjereno da operateri na kraju snose trošak procjene štete u okolišu i, eventualno, trošak procjene prijeteće opasnosti od nastanka takve štete.

[...]

(20) Ne bi trebalo tražiti od operatera da snosi troškove mjera sprečavanja ili otklanjanja poduzetih na temelju ove Direktive ako je dotična šteta ili njezina prijeteća opasnost posljedica određenih događaja izvan njegova utjecaja. Države članice mogu dopustiti da operateri koji nisu postupili namjerno ili iz nepažnje ne snose trošak mjera otklanjanja ako je dotična šteta rezultat izrijekom dopuštenih emisija ili događaja ili ako se u trenutku događaja ili emisije nije moglo znati za mogućnost nastanka štete.

[...]

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

[...]

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

5 Sukladno članku 1. Direktive 2004/35, njezina je svrha utvrđivanje okvira za odgovornost za okoliš koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća“.

6 Članak 2. točka 6. te direktive određuje pojam „operatera“ na način da znači „svaka fizička ili pravna, privatna ili javna osoba koja obavlja ili nadzire profesionalnu djelatnost ili na koju je, ako je tako propisano nacionalnim zakonodavstvom, prenesena ovlast donošenja gospodarskih odluka o tehničkom obavljanju te djelatnosti, uključujući nositelja dozvole ili odobrenja za tu djelatnost ili osobu koja tu djelatnost upisuje u registar ili prijavljuje“.

7 Na temelju članka 2. točke 7. iste direktive, pojam „profesionalna djelatnost“ znači svaka „djelatnost koja se obavlja u okviru gospodarske djelatnosti ili poduzeća, neovisno o tome je li privatna ili javna, profitna ili neprofitna“.

8 Člankom 2. točkama 10. i 11. Direktive 2004/35 propisani su sljedeći pojmovi:

„10. ‚mjere sprečavanja‘ znači sve mjere poduzete kao odgovor na događaj, radnju ili nedjelovanje koji su izazvali prijeteću opasnost od štete u okolišu, radi sprečavanja ili svodenja te štete na najmanju mjeru;

11. ‚mjere otklanjanja‘ znači svako djelovanje ili kombinaciju djelovanja, uključujući mjere za smirivanje stanja ili privremene mjere za ponovnu uspostavu stanja, sanaciju ili zamjenu oštećenih prirodnih dobara i/ili oštećenih funkcija, ili za osiguranje ekvivalentne alternative tim dobrima ili funkcijama, kako je predviđeno Prilogom II“.

9 Članak 3. te direktive pod nazivom „Područje primjene“ propisuje u svom stavku 1.:

„Ova se Direktiva primjenjuje:

a) na štetu u okolišu prouzročenu bilo kojom od profesionalnih djelatnosti navedenih u Prilogu III. i na svaku prijeteću opasnost od takve štete nastalu zbog bilo koje od tih djelatnosti;

b) na štetu nanesenu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima prouzročenu bilo kojom profesionalnom djelatnošću osim onih navedenih u Prilogu III., i na svaku prijeteću opasnost od štete nastalu zbog bilo koje od tih djelatnosti, ako je operater postupio namjerno ili iz nepažnje.“

10 Na temelju članka 4. stavka 5. te direktive, ona se „primjenjuje na štetu u okolišu ili na prijeteću opasnost od štete uzrokovanu difuznim onečišćenjem samo ako je moguće utvrditi uzročnu vezu između štete i djelatnosti pojedinih operatera“.

11 Članak 5. Direktive 2004/35, pod nazivom „Mjere sprečavanja“ glasi:

„1. Ako do štete u okolišu još nije došlo, ali postoji prijeteca opasnost od takve štete, operater bez odgode poduzima potrebne mjere sprečavanja.

[...]

3. Nadležno tijelo može u svakom trenutku:

[...]

b) zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere sprečavanja;

[...]

d) samo poduzeti potrebne mjere sprečavanja.

4. Nadležno tijelo dužno je od operatera zatražiti da poduzme mjere sprečavanja. Ako operater ne ispuni obveze iz stavka 1. ili stavka 3. točke (b) ili (c), ako ga se ne može utvrditi ili nije dužan snositi troškove prema ovoj Direktivi, nadležno tijelo može samo poduzeti te mjere.“

12 Članak 6. te direktive pod nazivom „Mjere otklanjanja“ propisuje:

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

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

b) potrebne mjere otklanjanja [...]

2. Nadležno tijelo može u bilo kojem trenutku:

[...]

c) zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere otklanjanja;

[...]

e) samo poduzeti potrebne mjere otklanjanja.

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

13 Članak 8. stavci 1. i 3. te direktive glasi:

„1. Operater snosi troškove mjera sprečavanja i otklanjanja poduzetih prema ovoj Direktivi.

[...]

3. Operater nije dužan snositi trošak mjera sprečavanja ili otklanjanja poduzetih prema ovoj Direktivi ako može dokazati da je štetu u okolišu ili prijeteću opasnost od štete:

- a) prouzročila treća osoba i da je nastala iako su poduzete primjerene mjere sigurnosti; ili
- b) da je šteta nastala iz pridržavanja naredbe ili upute koju je izdalo nadležno tijelo, izuzev naredbe ili upute izdane nakon emisije ili iznenadnog događaja prouzročene vlastitom djelatnošću operatera.

U tim slučajevima države članice poduzimaju odgovarajuće mjere koje omogućavaju operateru da zahtijeva nadoknadu nastalih troškova koje je imao.“

14 Članak 11. stavak 2. Direktive 2004/35 glasi:

„Obveza je nadležnog tijela utvrditi operatera koji je prouzročio štetu ili prijeteću opasnost od štete, procijeniti značaj štete i odrediti koje bi mjere otklanjanja trebalo poduzeti prema Prilogu II. [...]“

15 Članak 16. Direktive 2004/35, pod nazivom „Odnos s nacionalnim pravom“, propisuje u svom stavku 1. da ta direktiva „ne sprečava države članice da zadrže ili donesu strože odredbe za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, uključujući utvrđivanje dodatnih djelatnosti koje trebaju podlijegati zahtjevima iz [te] Direktive u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete, kao i utvrđivanje dodatnih odgovornih osoba“.

16 Na temelju članka 17. Direktive 2004/35, tumačenog zajedno s njezinim člankom 19., ta direktiva primjenjuje se samo na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj nakon 30. travnja 2007. ako te štete proizlaze iz djelatnosti koje su se obavljale nakon tog datuma, ili iz djelatnosti koje su se obavljale prije tog datuma, ali koje se prije navedenog datuma nisu završile.

17 Prilog III. toj direktivi navodi dvanaest djelatnosti koje zakonodavac smatra opasnima u smislu članka 3. stavka 1. te direktive.

Talijansko pravo

18 Članak 240. stavak 1. točke m) i p) Zakonodavnog dekreta br. 152 od 3. travnja 2006. o propisima u području okoliša (redovni dodatak Službenom listu Republike Italije (GURI) br. 88. od 14. travnja 2006.), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon o okolišu), nalazi se u glavi V. dijela IV. Ta odredba propisuje hitne mjere sigurnosti i mjere sanacije područja.

19 Članak 242. Zakona o okolišu pod nazivom „Operativni i administrativni postupci“ poprilično detaljno uređuje obveze osobe odgovorne za onečišćenje, bilo da je do onečišćenja došlo nedavno ili ranije, posebice kad je riječ o donošenju mjera nužnih za sprečavanje, popravljavanje i hitno osiguranje, obavješćivanje nadležnih javnih tijela te provođenje djelatnosti sanacije.

20 Članak 244. tog zakona pod nazivom „Rješenja“, uređuje slučaj u kojem stvarno nastalo onečišćenje koje prekoračuje prag koncentracije onečišćenja. U tom slučaju pokrajina obrazloženim rješenjem opominje osobu odgovornu za eventualno onečišćenje da donese mjere iz članka 240. i sljedećih članka istog zakona. Članak 244. stavak 3. Zakona o okolišu propisuje da se, u svakom slučaju, rješenje dostavlja i vlasniku područja. Nadalje, članak 244. stavak 4. tog zakona propisuje da će, ako nije moguće odrediti odgovornu osobu ili ako ona ne provede nužne mjere te ako ih ne provedu ni vlasnik područja ni druga zainteresirana osoba, potrebne mjere donijeti nadležno upravno tijelo.

- 21 Članak 245. tog zakona pod nazivom „Obvezatnost mjera i obavješćivanja osoba koje nisu odgovorne za eventualno onečišćenje“ u svom stavku 1. propisuje:

„Postupke vezane uz mjere osiguranja, sanacije i obnove okoliša koje uređuje ova glava mogu, u svakom slučaju, pokrenuti zainteresirane osobe koje nisu odgovorne.“

- 22 Članak 245. stavak 2. tog zakona propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje obveze osobe odgovorne za potencijalno onečišćenje iz članka 242., vlasnik ili korisnik zemljišta koji utvrdi prekoračenje ili konkretnu i stvarnu opasnost prekoračenja praga koncentracije onečišćenja (CSC) dužan je obavijestiti teritorijalno nadležnu regiju, pokrajinu i općinu i provesti preventivne mjere u skladu s postupkom iz članka 242. Pokrajina će, po primitku tih informacija i nakon savjetovanja s općinom, utvrditi odgovornu osobu kako bi provela mjere sanacije. Međutim, vlasnik ili druga zainteresirana osoba ima mogućnost dobrovoljno intervenirati u bilo kojem trenutku radi provođenja mjera sanacije nužnih u okviru područja čiji je vlasnik ili kojim raspolaže.“

- 23 Članak 250. Zakona o okolišu pod nazivom „Sanacija od strane upravnih tijela“ glasi:

„Ako osobe odgovorne za onečišćenje neposredno ne provedu mjere propisane ovom glavom ili ako ih nije moguće utvrditi te ako ni vlasnik područja ni druga zainteresirana osoba to ne učine, postupke i mjere iz članka 242. provest će po službenoj dužnosti teritorijalno nadležna općina, a ako ona to ne učini, regija u skladu s redom prvenstva određenim regionalnim planom za sanaciju onečišćenih zemljišta, pozivajući i druge javne i privatne osobe imenovane u posebnim postupcima javne nabave [...]“

- 24 Članak 253. tog zakona pod nazivom „Stvarni tereti i posebna prava prvenstva“ propisuje u svojim stavicama 1. do 4.:

„1. Mjere iz ove glave predstavljaju stvarne terete (‘oneri reali’) koji se odnose na onečišćena područja ako ih provode nadležna tijela po službenoj dužnosti u smislu članka 250. [...]“

2. Troškovima nastalim zbog mjera iz stavka 1. odgovara posebno prvenstveno pravo na nekretnini na samim zemljištima, sukladno odredbama i cilju članka 2748. drugog podstavka Građanskog zakonika. Na to se prvenstveno pravo može pozivati usprkos pravima trećih osoba na nekretnini.

3. Na prvenstveno pravo može se pozivati i tražiti naknadu troškova od vlasnika područja koji nije povezan s onečišćenjem ili opasnosti od onečišćenja samo obrazloženom odlukom nadležnog tijela kojom se opravdava, među ostalim, nemogućnost utvrđivanja odgovorne osobe ili podnošenja regresne tužbe protiv nje ili nepovoljan ishod takve tužbe.

4. U svakom slučaju, vlasnik koji nije odgovoran za onečišćenje, može biti odgovoran za naknadu [...] troškova u vezi s mjerama koje poduzme nadležno tijelo samo do visine tržišne vrijednosti zemljišta, određene nakon provođenja tih mjera. Ako je vlasnik koji nije odgovoran za onečišćenje dobrovoljno sanirao onečišćeno područje, ima pravo podnijeti regresnu tužbu protiv osobe odgovorne za onečišćenje u odnosu na nastale troškove i eventualnu dodatnu štetu koju pretrpi.“

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 25 Iz dokumenata u spisu kojim Sud raspolaže proizlazi da su od 60-ih pa sve do 80-ih godina Farmoplant SpA i Cersam Srl, dva društva iz industrijskog koncerna Montedison SpA, koji je postao Edison SpA, upravljali industrijskim područjem proizvodnje insekticida i herbicida koje se nalazilo u općini pokrajine Massa Carrara, u Toskani (Italija). Budući da su zemljišta tog područja bila značajno

onečišćena različitim kemijskim tvarima, među ostalim dikloretanom i amonijakom, dio tih zemljišta saniran je tijekom 1995. Kako se ta „sanacija“ pokazala nedovoljnom, ta su zemljišta 1998. proglašena „područjem nacionalnog interesa Masse Carrare“ radi njihove sanacije.

- 26 Tijekom 2006. i 2008. Tws Automation i Ivan, dva društva privatnog prava, postali su vlasnici raznih zemljišta koja su bila dio tog područja. Poslovna djelatnost Tws Automationa jest prodaja elektroničkih aparata. Ivan je agencija nekretninama.
- 27 Tijekom 2011. Nasco Srl, društvo privatnog prava, nazvano kasnije Fipa Group spojilo se s LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl te je na taj način postalo vlasnik drugog zemljišta na istom području. Fipa Group bavi se djelatnostima u području građevine i popravka plovila.
- 28 Administrativnim aktima od 18. svibnja 2007. i 16. rujna te 7. studenoga 2011. nadležne uprave Ministera naložile su Tws Automationu, Ivanu i Fipa Groupu provođenje posebnih „hitnih mjera sigurnosti“ u smislu Zakona o okolišu, odnosno izgradnju hidraulične kaptažne brane kako bi se zaštitio sloj podzemnih voda i podnošenje izmjene projekta sanacije zemljišta koji je postojao od 1995. Te su odluke upućene trima poduzetnicima u svojstvu „zaštitnik[a] zemljišta“.
- 29 Tvrdi da nisu počinila utvrđeno onečišćenje, ta su društva pokrenula postupak pred Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (administrativnim regionalnim sudom u Toskani), koji je, trima različitim odlukama, poništio te akte zbog toga što, na temelju načela onečišćivač plaća, koje se nalazi i u pravu Unije i nacionalnom zakonodavstvu u području okoliša, upravno tijelo nije moglo naložiti, na temelju odredbi glave V. dijela IV. Zakona o okolišu, provođenje predmetnih mjera poduzetnicima koji nisu neposredno odgovorni za nastanak onečišćenja koje je utvrđeno na području.
- 30 Ministero je protiv tih presuda podnio žalbu Consiglio di Stato.
- 31 Ministero smatra da bi tumačenje odredbi iz glave V. dijela IV. Zakona o okolišu s obzirom na načelo onečišćivač plaća i načelo opreznosti omogućilo obvezivanje vlasnika onečišćenog područja na provođenje hitnih mjera sigurnosti.
- 32 Vijeće Consiglio di Stato kojem je podnesena žalba uputilo je općoj sjednici tog suda pitanje može li, na temelju načela onečišćivač plaća, nacionalno upravno tijelo naložiti vlasniku onečišćenog zemljišta, koji nije počinio onečišćenje, obvezu provođenja hitnih mjera sigurnosti iz članka 240. stavka 1. točke m) spomenutog zakona ili, pod tim pretpostavkama, taj vlasnik ima obvezu samo u odnosu na stvarne terete, izričito propisane u članku 253. istog zakona.
- 33 Aktom od 21. studenoga 2013. Versalis SpA, koji također posjeduje zemljišta koja su dio predmetnog područja, a koja je stekao od Edisona SpA, intervenirao je u postupak sa zahtjevom da se odbije žalba koju je podnio Ministero.
- 34 U svojoj odluci kojom upućuje prethodno pitanje opća sjednica Consiglio di Stato navela je da su talijanski administrativni sudovi podijeljeni po pitanju tumačenja odredbi iz dijela IV. Zakona o okolišu te, općenito, odredbi koje se odnose na obveze vlasnika onečišćenog područja.
- 35 Dakle, dok se u dijelu sudske prakse, na temelju načela prava Unije, među ostalim načela opreznosti, načela preventivnog djelovanja i načela onečišćivač plaća, smatra da je vlasnik obvezan donijeti hitne mjere sigurnosti i mjere sanacije čak i ako nije počinio onečišćenje, drugi dio talijanske sudske prakse naprotiv isključuje svaku odgovornost vlasnika koji nije počinio onečišćenje te stoga poriče mogućnost upravnog tijela da od tog vlasnika zahtijeva takve mjere. Opća sjednica Consiglio di Stato jednakog je mišljenja, koje prevladava u sudskoj praksi talijanskih upravnih sudova.

- 36 U tom smislu sud koji je uputio zahtjev, pozivajući se na presude Suda ERG i dr. (C-378/08, EU:C:2010:126) i ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127), obrazloženje pronalazi u doslovnom tumačenju Zakona o okolišu i načelima građanske odgovornosti, koja zahtijevaju postojanje uzročne veze između radnje i štete. Postojanje te veze nužno je za utvrđivanje subjektivne ili objektivne odgovornosti za predmetnu štetu. Ta veza ne postoji u slučaju u kojem vlasnik nije počinio onečišćenje. Stoga, s obzirom na to da on ne može subjektivno ni objektivno odgovarati za onečišćenje, njegova bi se odgovornost temeljila samo na njegovom svojstvu vlasnika.
- 37 U tim je okolnostima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Jesu li načela Europske unije koja se odnose na područje zaštite okoliša i koja su uređena člankom 191. stavkom 2. UFEU-a i člankom 1., člankom 8. stavkom 3. i uvodnim izjavama 13. i 24. Direktive 2004/35, posebice načelo onečišćivač plaća, načelo opreznosti, načelo preventivnog djelovanja i načelo da se šteta nanosena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru, protivna nacionalnom propisu kao što je onaj uređen člancima 244., 245. i 253. [Zakona o okolišu] koji, u slučaju kada je utvrđeno onečišćenje područja, a nije moguće utvrditi osobu odgovornu za onečišćenje ili nije moguće od nje ishoditi mjere otklanjanja, ne omogućuje upravnom tijelu da naloži vlasniku koji nije odgovoran za onečišćenje poduzimanje hitnih mjera sigurnosti i sanacije, već predviđa na teret potonjeg samo financijsku odgovornost koja je ograničena do visine vrijednosti područja nakon izvršenih mjera sanacije?“

O prethodnom pitanju

- 38 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela prava Unije koja se odnose na područje zaštite okoliša, kako su uređena člankom 191. stavkom 2. UFEU-a i Direktivom 2004/35, posebice načelo onečišćivač plaća, tumačiti na način da su protivna nacionalnom propisu kao što je onaj u glavnom postupku, koji, ako nije moguće utvrditi osobu odgovornu za onečišćenje nekog zemljišta ili od nje ishoditi mjere otklanjanja, ne omogućuje nadležnom tijelu da naloži provođenje mjera sprečavanja i otklanjanja vlasniku tog zemljišta koji nije odgovoran za onečišćenje, koji je dužan samo nadoknaditi troškove u vezi s mjerama nadležnog tijela do visine tržišne vrijednosti područja određene nakon provođenja tih mjera.

O primjenjivosti članka 191. stavka 2. UFEU-a

- 39 Valja podsjetiti da članak 191. stavak 2. UFEU-a propisuje da je cilj politike Unije u području okoliša visoka razina zaštite i da se temelji, među ostalim, na načelu onečišćivač plaća. Ta odredba utvrđuje samo opće ciljeve Unije u području okoliša, s obzirom na to da članak 192. UFEU-a povjerava Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, kada odlučuju u skladu s običnim zakonodavnim postupkom, odlučivanje o tome koju će radnju poduzeti u svrhu ostvarivanja tih ciljeva (vidjeti presude ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 45.; ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 38. i rješenje Buzzi Unicem i dr., C-478/08 i C-479/08, EU:C:2010:129, t. 35.).
- 40 Stoga, budući da se članak 191. stavak 2. UFEU-a, u kojem se nalazi načelo onečišćivač plaća, odnosi na djelovanje Unije, na tu se odredbu kao takvu ne mogu pozivati pojedinci u cilju isključenja primjene nacionalnih odredaba, kao što su one u glavnom postupku, koje zahvaćaju u područje okolišne politike, ako se ne može primijeniti nijedan propis Unije donesen na temelju članka 192. UFEU-a koji bi posebno obuhvaćao dotičnu situaciju (vidjeti presude ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 46.; ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 39., te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 36.).

- 41 Također, nadležna tijela u području okoliša ne mogu se pozivati na članak 191. stavak 2. UFEU-a kako bi naložila provođenje, u slučaju u kojem ne postoji pravna osnova u nacionalnom pravu, mjera sprečavanja i mjera otklanjanja.
- 42 Međutim valja istaknuti da se načelo onečišćivač plaća može primijeniti u glavnim postupcima s obzirom na to da je ono provedeno Direktivom 2004/35. Cilj te direktive, donesene na temelju članka 175. UEZ-a, koji je postao sadašnji članak 192. UFEU-a, sukladno trećoj rečenici njezine uvodne izjave 1., jest osigurati „provedbu ciljeva i načela politike [Unije] o okolišu utvrđenih Ugovorom“ i promicati, kako je propisano u njezinoj uvodnoj izjavi 2., načelo onečišćivač plaća.

Vremenska primjenjivost Direktive 2004/35

- 43 Budući da, sukladno činjenicama koje proizlaze is spisa kojim Sud raspolaze, ranije štete u okolišu o kojima je riječ u glavnom postupku proizlaze iz gospodarskih djelatnosti koje su obavljali prijašnji vlasnici zemljišta koja trenutno posjeduju Fipa Group, Tws Automation i Ivan, postoji sumnja u to je li Direktiva 2004/35 vremenski primjenjiva u glavnim postupcima.
- 44 Naime, iz članka 17. prve i druge alineje te direktive, tumačenog zajedno s njezinom uvodnom izjavom 30., proizlazi da se ta direktiva primjenjuje samo na štete koje su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj nastao 30. travnja 2007. ili nakon tog datuma ako te štete proizlaze iz djelatnosti koje su se obavljale na taj datum ili nakon tog datuma, ili iz djelatnosti koje su se obavljale prije tog datuma, ali koje se prije navedenog datuma nisu završile (vidjeti u tom smislu presude ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 40. i 41.; ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 34., i rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 32.).
- 45 Sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti, na temelju činjenica koje sam mora procijeniti, jesu li ili nisu u glavnim postupcima štete na koje se odnose mjere sprečavanja i mjere otklanjanja čije su provođenje naložila nacionalna nadležna tijela obuhvaćene područjem primjene Direktive 2004/35 kako je propisano njezinim člankom 17. (vidjeti u tom smislu presudu ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 43.).
- 46 Ako taj sud zaključi da se ta direktiva ne primjenjuje u postupcima koji su pred njim pokrenuti, tu će situaciju onda uređivati nacionalno pravo, u skladu s pravom iz Ugovora i ne dovodeći u pitanje ostale akte sekundarnog prava (vidjeti presude ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 44.; ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 37., te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 34.).
- 47 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev zaključi da je ta direktiva vremenski primjenjiva u glavnim postupcima, valja ispitati prethodno pitanje kako slijedi.

Pojam „operater“

- 48 Na temelju tumačenja članka 3. stavka 1. Direktive 2004/35 zajedno s uvodnim izjavama 2. i 18. te člankom 2. točkama 6. i 7., i člancima 5., 6., 8. te člankom 11. stavkom 2. te direktive proizlazi da je jedan od osnovnih uvjeta za primjenu sustava odgovornosti uvedenog na temelju tih odredbi utvrđivanje operatera kojem se može pripisati odgovornost.
- 49 Naime, druga rečenica uvodne izjave 2. Direktive 2004/35 propisuje da temeljno načelo te direktive mora biti financijska odgovornost operatera čija je djelatnost uzrokovala štetu u okolišu ili njezinu prijeteću opasnost.
- 50 Kako je Sud već utvrdio, sukladno člancima 6. i 7. Direktive 2004/35, načelno operater koji je odgovoran za štetu u okolišu treba predložiti mjere otklanjanja koje smatra odgovarajućima u tom slučaju (vidjeti presudu ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 46.). Isto tako, tom operateru nadležno tijelo može naložiti provođenje nužnih mjera.

- 51 Također, članak 8. te direktive, pod nazivom „Troškovi sprečavanja i otklanjanja štete“, propisuje u svom stavku 1. da taj operater snosi troškove mjera sprečavanja i otklanjanja poduzetih prema toj direktivi. Nadležna tijela na temelju članka 11. stavka 2. te direktive imaju obvezu utvrditi operatera koji je prouzročio štetu.
- 52 Međutim, osobe različite od onih određenih u članku 2. točki 6. Direktive 2004/35, odnosno osobe koje ne obavljaju profesionalnu djelatnost u smislu članka 2. točke 7. te direktive, nisu obuhvaćene područjem primjene te direktive, propisanim u njezinom članku 3. stavku 1. točkama (a) i (b).
- 53 Međutim, u predmetnom slučaju, kako proizlazi iz činjeničnih elemenata koje navodi sud koji je uputio zahtjev, a što su potvrdile sve stranke u glavnom postupku na raspravi, nijedan od tuženika u glavnom postupku ne obavlja trenutno neku od djelatnosti navedenu u Prilogu III. Direktivi 2004/35. U tim okolnostima valja ispitati u kojoj se mjeri ta direktiva mogla odnositi na tuženike na temelju njezinog članka 3. stavka 1. točke (b) koji se odnosi na štetu prouzročenu bilo kojom profesionalnom djelatnošću osim onih navedenih u tom prilogu, ako je operater postupio namjerno ili iz nepažnje.

Uvjeti odgovornosti za okoliš

- 54 Sukladno članku 4. stavku 5. i članku 11. stavku 2. Direktive 2004/35, tumačenima zajedno s njezinom uvodnom izjavom 13., učinkovitost mehanizma odgovornosti za okoliš zahtijeva da nadležno tijelo utvrdi uzročnu vezu između djelatnosti jednog ili više utvrđenih operatera i konkretne i količinski mjerljive štete u okolišu kako bi se naložilo provođenje mjera otklanjanja pojedinom ili pojedinim operaterima, bez obzira na vrstu onečišćenja o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 52. i 53., te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 39.).
- 55 Tumačenjem članka 3. stavka 1. točke (a) te direktive, Sud je utvrdio da se obveza nadležnog tijela da utvrdi uzročnu vezu primjenjuje u okviru mehanizma objektivne odgovornosti za okoliš operatera (vidjeti u tom smislu presudu ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 63. do 65., te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 45.).
- 56 Sukladno članku 4. stavku 5. Direktive 2004/35, ta obveza vrijedi i u okviru mehanizma subjektivne odgovornosti na temelju namjere ili nepažnje operatera, propisane člankom 3. stavkom 1. točkom (b) te direktive za druge profesionalne djelatnosti koje nisu navedene u Prilogu III. toj direktivi.
- 57 Posebno značenje uvjeta postojanja uzročne veze između djelatnosti operatera i štete u okolišu za primjenu načela onečišćivač plaća i, time, za mehanizam odgovornosti uveden Direktivom 2004/35 proizlazi također iz odredbi te direktive u vezi s posljedicama na temelju nesudjelovanja operatera u onečišćenju ili u opasnosti od onečišćenja.
- 58 U tom smislu valja podsjetiti da, sukladno članku 8. stavku 3. točki (a) Direktive 2004/35, tumačenom zajedno s njezinom uvodnom izjavom 20., operater nije dužan snositi trošak mjera otklanjanja poduzetih prema toj direktivi ako može dokazati da je štetu u okolišu prouzročila treća osoba i da je ona nastala iako su poduzete primjerene mjere sigurnosti, ili da je nastala iz pridržavanja naredbe ili upute koju je izdalo nadležno tijelo (vidjeti u tom smislu presudu ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 67. i navedenu sudsku praksu, te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 46.).
- 59 Ako nije moguće utvrditi nikakvu uzročnu vezu između štete u okolišu i djelatnosti operatera, tu će situaciju uređivati nacionalno pravo u skladu s uvjetima iz točke 46. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu ERG i dr., EU:C:2010:126, t. 59., te rješenje Buzzi Unicem i dr., EU:C:2010:129, t. 43. i 48.).
- 60 Međutim, u predmetnom slučaju, iz dokumenata koji su dostavljeni Sudu i iz samog teksta prethodnog pitanja proizlazi, a što treba utvrditi sud koji je uputio zahtjev, da tuženici u glavnim postupcima nisu pridonijeli nastanku predmetne štete u okolišu.

- 61 Članak 16. Direktive 2004/35 propisuje, u skladu s člankom 193. UFEU-a, mogućnost za države članice da zadrže ili donesu strože mjere za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, uključujući utvrđivanje dodatnih odgovornih osoba, pod uvjetom da su te mjere sukladne Ugovorima.
- 62 Međutim, u predmetnom slučaju nesporno je, kako navodi sud koji je uputio zahtjev, da propis u glavnom postupku ne dopuštaju nalaganje vlasniku koji nije odgovoran za onečišćenje provođenje mjera otklanjanja, s obzirom na to da u tom smislu taj propis samo propisuje da takav vlasnik može biti odgovoran za naknadu troškova u vezi s mjerama koje poduzme nadležno tijelo do visine vrijednosti zemljišta određene nakon provođenja tih mjera.
- 63 S obzirom na sva navedena razmatranja, na prethodno pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2004/35 treba tumačiti na način da nije protivna nacionalnom propisu kao što je onaj u glavnom postupku koji, u slučaju kada nije moguće utvrditi osobu odgovornu za onečišćenje zemljišta ili nije moguće od nje ishoditi mjere otklanjanja, ne omogućuje nadležnom tijelu da naloži vlasniku koji nije odgovoran za onečišćenje poduzimanje hitnih mjera sigurnosti i sanacije, već je on odgovoran samo za naknadu troškova u vezi s mjerama koje poduzme nadležno tijelo do visine tržišne vrijednosti područja, određenoj nakon provođenja tih mjera.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Direktivu 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu treba tumačiti na način da nije protivna nacionalnom propisu kao što je onaj u glavnom postupku koji, u slučaju kada nije moguće utvrditi osobu odgovornu za onečišćenje zemljišta ili nije moguće od nje ishoditi mjere otklanjanja, ne omogućuje nadležnom tijelu da naloži vlasniku koji nije odgovoran za onečišćenje poduzimanje hitnih mjera sigurnosti i sanacije, već je on odgovoran samo za naknadu troškova u vezi s mjerama koje poduzme nadležno tijelo do visine tržišne vrijednosti područja, određene nakon provođenja tih mjera.

Potpisi