



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 4. marca 2015 *

„Predhodno odločanje — Člen 191(2) PDEU — Direktiva 2004/35/ES — Okoljska odgovornost — Nacionalna ureditev, ki organu ne dovoljuje, da lastnikom onesnaženih zemljišč, ki niso prispevali k nastanku tega onesnaženja, odredi izvedbo preventivnih in sanacijskih ukrepov, in ki določa le obveznost povračila za ukrepe, ki jih je izvedel organ — Združljivost z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve‘, previdnostnim in preventivnim načelom ter načelom, da je treba okoljsko škodo odpravljati pri viru“

V zadevi C-534/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 8. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 10. oktobra 2013, v postopku

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

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

proti

Fipa Group Srl,

ob udeležbi

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,

in

* Jezik postopka: italijanščina.

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

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

proti

Tws Automation Srl,

ob udeležbi

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,

in

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

Ministero della Salute,

proti

Ivan Srl,

ob udeležbi

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,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh, sodnik, C. Toader (poročevalka), sodnica, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. novembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Tws Automation Srl R. Lazzini in S. Prosperi Mangili, odvetnika
- za Ivan Srl G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone in G. Acquarone, odvetniki,
- za Edison SpA M. S. Masini, W. Troise Mangoni in G. L. Conti, odvetniki,
- za Versalis SpA S. Grassi, G. M. Roberti in I. Perego, odvetniki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Gerardis, avvocati dello Stato,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo L. Pignataro-Nolin in E. White, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 20. novembra 2014,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načel prava Unije na področju okolja, zlasti načela „plača povzročitelj obremenitve“, previdnostnega in preventivnega načela ter načela, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru, kot so določena v členu 191(2) PDEU, uvodnih izjavah 13 in 24 ter členih 1 in 8(3) Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru treh sporov, in sicer prva dva spora sta spora med Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministrstvo za okolje ter varstvo krajine in morja), Ministero della Salute (ministrstvo za zdravje) in Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (v nadaljevanju: skupaj: ministrstvo) na eni strani ter družbo Fipa Group Srl (v nadaljevanju: Fipa Group) oziroma družbo Tws Automation Srl (v nadaljevanju: Tws Automation) na drugi strani, tretji spor pa je spor med prvonavedenima tožečima strankama in družbo Ivan Srl (v nadaljevanju: Ivan) v zvezi z nujnimi zavarovalnimi ukrepi glede zemljišč, ki so onesnažena z različnimi kemikalijami.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 191(2), prvi pododstavek, PDEU določa:

„Cilj okoljske politike Unije je doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Unije. Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.“

- 4 V uvodnih izjavah 1, 2, 13, 18, 20, 24 in 30 Direktive 2004/35 je navedeno:

„(1) V Skupnosti je trenutno veliko onesnaženih območij, ki predstavljajo večje tveganje za zdravje, v zadnjih desetletjih pa se je tudi dramatično povečala izguba biotske raznovrstnosti. Če ne bomo ukrepali, se lahko v prihodnje onesnaženost območij in izguba biotske raznovrstnosti še povečata. Preprečevanje in sanacija okoljske škode, kolikor je to mogoče, prispevata k uresničevanju ciljev in načel okoljske politike Skupnosti, kakršni so opisani v Pogodbi. Pri odločitvah o načinu sanacije škode je treba upoštevati lokalne razmere.

(2) Preprečevanje in odpravo okoljske škode je treba izvajati z zavzemanjem za načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘, kakor je navedeno v Pogodbi in skladno z načelom trajnostnega razvoja. Temeljno načelo te direktive torej je, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo, s čimer bi izvajalce spodbujali k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode, tako pa bi bila manjša tudi izpostavljenost izvajalcev finančni odgovornosti.

[...]

(13) Vseh oblik okoljske škode ni mogoče sanirati z odškodninskim mehanizmom. Če naj bo ta učinkovit, mora obstajati en ali več ugotovljivih onesnaževalcev, škoda mora biti konkretna in količinsko opredeljiva, med škodo in ugotovljenim onesnaževalcem (onesnaževalci) pa mora obstajati vzročna zveza. Odškodnina torej ni primeren instrument za obravnavo širšega, razpršenega onesnaževanja, pri katerem ni mogoče povezati negativnih učinkov na okolje z dejanji ali brez dejanj posameznih akterjev.

[...]

(18) Skladno z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve‘ mora izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, načelno kriti stroške potrebnih preventivnih ali sanacijskih ukrepov. Če pristojni organ sam ali prek tretje stranke ukrepa namesto izvajalca, zagotovi, da stroške, ki jih ima, povrne izvajalec. Primerno je tudi, da morajo izvajalci nazadnje kriti stroške ocene okoljske škode in, če je to ustrezno, ocene neposredne nevarnosti tako nastale škode.

[...]

(20) Izvajalcu ni treba nositi stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov, sprejetih skladno s to direktivo v primerih, kjer je škoda ali neposredna nevarnost zanjo posledica dogodkov, ki so zunaj nadzora izvajalca. Države članice lahko dovolijo izvajalcem, ki ne ravna namenoma ali iz malomarnosti, da ne krijejo stroškov sanacijskih ukrepov, če je škoda posledica emisij ali dogodkov, ki so bili izrecno dovoljeni, ali če možnost za nastanek škode ni mogla biti znana v času dogodka ali emisije.

[...]

(24) Treba je zagotoviti, da so na voljo učinkoviti načini izvajanja in izvrševanja ter da so hkrati primerno zavarovani upravičeni interesi izvajalcev in drugih zainteresiranih strani. Pristojni organi so odgovorni za posebne naloge, ki zahtevajo ustrezno upravno presojo, predvsem za oceno pomembnosti škode in določanje ustreznih sanacijskih ukrepov.

[...]

(30) Določbe te direktive se ne uporabljajo za škodo, povzročeno pred iztekom roka za prenos te direktive.“

5 Člen 1 Direktive 2004/35 določa, da ta oblikuje okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve“.

6 Člen 2, točka 6, navedene direktive pojem „izvajalec“ opredeljuje kot „fizično ali pravno, zasebno ali javno osebo, ki upravlja ali nadzira poklicno dejavnost, ali če je to predvideno v nacionalni zakonodaji, osebo, na katero so prenesene odločilne gospodarske pravice razpolaganja nad tehničnim delovanjem take dejavnosti, vključno z imetnikom dovoljenja ali pooblastila za tako dejavnost, ali osebo, ki registrira tako dejavnost ali o njej obvešča“.

7 Člen 2, točka 7, te direktive pojem „poklicna dejavnost“ opredeljuje kot „dejavnost, ki se izvaja med neko gospodarsko dejavnostjo ali v podjetju, ne glede na to, ali je zasebnega, javnega, pridobitnega ali nepridobitnega značaja“.

8 Člen 2, točki 10 in 11, Direktive 2004/35 naslednja pojma opredeljuje tako:

„10. ‚preventivni ukrepi‘: pomenijo ukrepe, ki se sprejmejo kot odgovor na dogodek, dejanje ali opustitev dejanja, ki je ustvarilo neposredno nevarnost okoljske škode, njihov namen pa je preprečiti ali čim bolj zmanjšati tako škodo;

11. ‚sanacijski ukrepi‘: pomenijo vsako ukrepanje ali kombinacijo ukrepov, tudi ukrepe za ublažitev ali prehodne ukrepe za obnovitev, sanacijo ali nadomestitev poškodovanega naravnega vira in/ali zmanjšanih funkcij ali za zagotovitev ustreznega nadomestila tem virom ali funkcijam, kakor je predvideno v Prilogi II“.

9 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja:

(a) v zvezi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v Prilogi III, in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti;

(b) v zvezi s škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, našete v Prilogi III, in v zvezi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti.“

10 Člen 4(5) te direktive določa, da se ta „uporablja samo za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki jo povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev“.

11 Člen 5 Direktive 2004/35, naslovljen „Preventivni ukrepi“, določa:

„1. Če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost zanjo, mora izvajalec nemudoma sprejeti potrebne preventivne ukrepe.

[...]

3. Pristojni organ lahko kadarkoli:

[...]

(b) zahteva od izvajalca, da sprejme potrebne preventivne ukrepe;

[...]

(d) sam sprejme potrebne preventivne ukrepe.

4. Pristojni organ zahteva, da potrebne preventivne ukrepe sprejme izvajalec. Če slednji ne izpolni obveznosti iz odstavka 1 ali 3(b) ali (c), če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po tej direktivi, lahko pristojni organ sam sprejme take ukrepe.“

12 Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Sanacijski ukrepi“, določa:

„1. Če je prišlo do okoljske škode, mora izvajalec nemudoma obvestiti pristojni organ o vseh pomembnih vidikih položaja in sprejeti:

(a) vse izvedljive ukrepe, s katerimi bi lahko takoj nadzirali, obvladali, odstranili ali drugače ravnali z onesnaževali in/ali drugimi dejavniki škode, da bi omejili ali preprečili nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ali nadaljnje zmanjšanje funkcij, in

(b) potrebne sanacijske ukrepe [...]

2. Pristojni organ lahko kadarkoli:

[...]

(c) od izvajalca zahteva, da sprejme potrebne sanacijske ukrepe;

[...]

(e) sam sprejme potrebne sanacijske ukrepe.

3. Pristojni organ zahteva, da sanacijske ukrepe sprejme izvajalec. Če ta ne izpolni obveznosti iz odstavka 1 ali 2(b), (c) ali (d), če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po tej direktivi, lahko pristojni organ v skrajnem primeru sam sprejme take ukrepe.“

13 Člen 8(1) in (3) te direktive določa:

„1. Izvajalec krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki se sprejmejo skladno s to direktivo.

[...]

3. Izvajalec ni obvezan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov na podlagi te direktive, če lahko dokaže, da je:

- (a) okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi; ali
- (b) okoljska škoda ali neposredna nevarnost zanjo nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti, razen ukaza ali navodila, ki bi bilo izdano po emisiji ali dogodku, ki so ga povzročile lastne dejavnosti izvajalca.

V takih primerih države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi se izvajalcu omogoči povračilo stroškov.“

14 Člen 11(2) Direktive 2004/35 določa:

„Pristojni organ ima nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode, oceni pomembnost škode in določi, katere sanacijske ukrepe je treba sprejeti glede na Prilogo II. [...]“

15 Člen 16 Direktive 2004/35, naslovljen „Razmerje do nacionalne zakonodaje“, v odstavku 1 določa, da ta direktiva „ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz [navedene] direktive, in ugotavljanjem odgovornih strank“.

16 Člen 17 Direktive 2004/35 v povezavi z njenim členom 19 določa, da se ta direktiva uporablja le za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil po 30. aprilu 2007, če ta škoda izhaja bodisi iz dejavnosti, ki so potekale po tem datumu, bodisi iz dejavnosti, ki so potekale pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim.

17 V Prilogi III k tej direktivi je navedenih dvanajst dejavnosti, ki jih zakonodajalec šteje za nevarne v smislu člena 3(1) navedene direktive.

Italijansko pravo

18 Člen 240(1)(m) in (p) zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006 na področju okolja (redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja (v nadaljevanju: okoljski zakonik), je uvrščen pod naslov V dela IV. V tej določbi so opredeljeni nujni zavarovalni ukrepi in ukrepi za sanacijo območij.

19 Člen 242 okoljskega zakonika, naslovljen „Operativni in upravni postopki“, precej podrobno ureja obveznosti, ki jih ima oseba, odgovorna za onesnaženje, bodisi nedavno bodisi starejše, vključno glede sprejetja potrebnih preventivnih ukrepov, ukrepov za obnovitev in nujnih zavarovalnih ukrepov, komunikacije s pristojnimi javnimi organi ter sanacijo.

20 Člen 244 navedenega zakonika, naslovljen „Odredbe“, ureja primer, v katerem je dejansko nastalo onesnaženje preseгло mejno vrednost kontaminacije. V tem primeru pokrajina z obrazloženo odredbo osebo, odgovorno za morebitno onesnaženje, pozove, naj sprejme ukrepe iz člena 240 in naslednjih tega zakonika. Člen 244(3) okoljskega zakonika določa, da se odredba v vsakem primeru vroči tudi lastniku zemljišča. Člen 244(4) tega zakonika pa določa, da če odgovorne osebe ni mogoče določiti ali ne sprejme ustreznih ukrepov in če tega ne stori niti lastnik zemljišča niti druga zadevna oseba, potrebne ukrepe sprejme pristojni organ.

- 21 Člen 245 navedenega zakonika, naslovljen „Obveznost ukrepanja in obveščanja s strani oseb, ki niso odgovorne za morebitno onesnaženje“, v odstavku 1 določa:

„Postopki v zvezi z zavarovalnimi in sanacijski ukrepi ter ukrepi za obnovo okolja, ki so urejeni pod tem naslovom, se lahko v vsakem primeru izvedejo na predlog oseb, ki niso odgovorne za morebitno onesnaženje.“

- 22 Člen 245(2) tega zakonika določa:

„Ne glede na obveznosti osebe, odgovorne za morebitno onesnaženje, iz člena 242, mora lastnik ali upravljavec zemljišča, ki izve za prekoračitev praga onesnaženosti ali resno in konkretno tveganje za prekoračitev praga onesnaženosti (PPO), o tem obvestiti deželo, pokrajino in občino, ki so krajevno pristojne, in sprejeti preventivne ukrepe v skladu s postopkom iz člena 242. Pokrajina po prejetju navedenih informacij in po posvetovanju z občino določi odgovorno osebo, da bi se izvedli sanacijski ukrepi. Lastnik ali druga zadevna oseba pa lahko kadarkoli prostovoljno ukrepa, da bi se izvedli potrebni sanacijski ukrepi v zvezi z zemljiščem, katerega lastnik je ali s katerim razpolaga.“

- 23 Člen 250 okoljskega zakonika, naslovljen „Sanacija s strani uprave“, določa:

„Če osebe, odgovorne za onesnaženje, ukrepov iz tega naslova ne izvedejo takoj ali če jih ni mogoče določiti in če tega ne storita niti lastnik zemljišča niti druga zadevna oseba, postopke in ukrepe iz člena 242 po uradni dolžnosti izvede krajevno pristojna občina, in če zadnjenavedena ne stori tega, jih izvede dežela po vrstnem redu, določenem po deželnem načrtu za sanacijo onesnaženih zemljišč, s tem, da pozove tudi druge osebe javnega ali zasebnega prava, imenovane po posebnih postopkih javnega razpisa [...]“.

- 24 Člen 253 navedenega zakonika, naslovljen „Stvarna bremena in prednostne pravice“, v odstavkih od 1 do 4 določa:

„1. Ukrepi, določeni v tem naslovu, so stvarna bremena (*oneri reali*) na onesnaženih zemljiščih, če jih po uradni dolžnosti izvedejo pristojni organi v smislu člena 250. [...]

2. Na stroške, ki nastanejo zaradi ukrepov iz odstavka 1, je vezana posebna prednostna stvarna pravica na samih zemljiščih v skladu z besedilom in ciljem člena 2748, drugi odstavek, civilnega zakonika. Navedeno prednostno pravico je mogoče uveljavljati tudi v škodo pravic, ki jih je na nepremičnini pridobila tretja oseba.

3. Prednostno pravico in povračilo stroškov je mogoče v razmerju do lastnika zemljišča, ki ni povzročil onesnaženja ali tveganja onesnaženja, uveljavljati le na podlagi obrazložene odločbe pristojnega organa, ki utemeljuje, med drugim, nemožnost določitve odgovorne osebe ali vložitve regresnega zahtevka zoper zadnjenavedeno ali da tak zahtevek ni bil uspešen.

4. V vsakem primeru se od lastnika, ki ni povzročil onesnaženja, lahko zahteva, da povrne [...] stroške v zvezi z ukrepi, ki so jih izvedli pristojni organi, le do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi navedenih ukrepov. Če je lastnik, ki ni povzročil onesnaženja, prostovoljno saniral onesnaženo zemljišče, lahko vloži regresni zahtevek proti osebi, odgovorni za onesnaženje, za nastale stroške in za morebitno dodatno utrpelo škodo.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 25 Iz elementov spisa, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da sta od 60-ih do 80-ih let Farmoplant SpA in Cersam Srl, družbi, ki spadata v koncern Montedison SpA, zdaj Edison SpA, upravljali industrijski obrat za proizvodnjo insekticidov in herbicidov v občini v pokrajini Massa Carrara v Toskani (Italija).

Ker so bila zemljišča tega obrata zelo onesnažena z različnimi kemikalijami, vključno z dikloretanom in amonijakom, je bil leta 1995 del njih dekontaminiran. Ker se je izkazalo, da ta „dekontaminacija“ ni zadoščala, so bila ta zemljišča leta 1998 za namene njihove sanacije opredeljena kot „območje nacionalnega interesa Massa Carrara“.

- 26 Tws Automation in Ivan, družbi zasebnega prava, sta leta 2006 in 2008 postali lastnici različnih zemljišč, ki so spadala k navedenemu območju. Poslovna dejavnost družbe Tws Automation je prodaja elektronskih naprav, družba Ivan pa je nepremičninska agencija.
- 27 Leta 2011 se je Nasco Srl, družba zasebnega prava, zdaj Fipa Group, združila z družbo LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl in je tako postala lastnica drugega zemljišča na istem območju. Družba Fipa Group opravlja dejavnosti na področju gradnje in popravila plovil.
- 28 Z upravnimi akti z dne 18. maja 2007 ter 16. in 17. novembra 2011 so pristojni direktorati Ministero družbam Tws Automation, Ivan in Fipa Group odredili izvedbo posebnih „nujnih zavarovalnih“ ukrepov v smislu okoljskega zakonika, in sicer gradnjo hidravlične pregrade za zajemanje, da bi se zavarovala podtalnica, in predložitev spremembe sanacijskega načrta zemljišča, ki obstaja od leta 1995. Te odločbe so bile naslovljene na tri podjetja, kot na „skrbnik[e] zemljišča“.
- 29 Te družbe so zatrjevale, da niso povzročiteljice ugotovljenega onesnaženja in so se obrnile na Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (deželno upravno sodišče v Toscani), ki je s tremi ločenimi sodbami navedene akte razveljavilo, ker v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“, ki je značilno za pravo Unije in nacionalno ureditev na področju okolja, organ na podlagi določb naslova V dela IV okoljskega zakonika ne more naložiti izvedbo zadevnih ukrepov podjetjem, ki niso neposredno odgovorna za povzročitev onesnaženja, ki je bilo ugotovljeno na območju.
- 30 Ministero je zoper navedene sodbe vložil pritožbo pri Consiglio di Stato.
- 31 Ministero meni, da je v skladu z razlago določb iz naslova V dela IV okoljskega zakonika ob upoštevanju načela „plača povzročitelj obremenitve“ in previdnostnega načela mogoče šteti, da mora lastnik onesnaženega zemljišča izvesti nujne zavarovalne ukrepe.
- 32 Senat Consiglio di Stato, ki mu je bila zadeva predložena, je občni seji tega sodišča posredoval vprašanje, ali lahko nacionalni organ na podlagi načela „plača povzročitelj obremenitve“ lastniku onesnaženega zemljišča, ki ni tudi povzročitelj onesnaženja, naloži obveznost, da izvede nujne zavarovalne ukrepe iz člena 240(1)(m) navedenega zakonika ali pa je v takih primerih lastnik zavezan le s stvarnimi bremenimi, izrecno določenimi v členu 253 tega zakonika.
- 33 Družba Versalis SpA, ki ima tudi v posesti zemljišča na zadevnemu območju, ki jih je pridobila od družbe Edison SpA, je z aktom z dne 21. novembra 2013 vstopila v postopek kot intervenientka v utemeljitev predlogov za zavrnitev pritožbe Ministero.
- 34 Občna seja Consiglio di Stato v predložitveni odločbi navaja, da italijanska upravna sodišča različno razlagajo določbe iz dela IV okoljskega zakonika in splošnejše določbe v zvezi z obveznostmi lastnika onesnaženega zemljišča.
- 35 Tako en del sodne prakse, ki med drugim temelji na previdnostnem in preventivnem načelu ter načelu „plača povzročitelj obremenitve“, ki so značilna za pravo Unije, šteje, da mora lastnik sprejeti nujne zavarovalne in sanacijske ukrepe, čeprav ni povzročitelj onesnaženja, drugi del italijanske sodne prakse pa, nasprotno, izključuje vsako odgovornost lastnika, ki ni povzročitelj onesnaženja, in zato zavrača, da bi lahko organ od tega lastnika zahteval sprejetje takih ukrepov. Občna seja Consiglio di Stato se strinja z zadnjemavedenim stališčem, ki v italijanski upravni sodni praksi prevladuje.

- 36 V zvezi s tem se predložitveno sodišče ob sklicevanju na sodbi Sodišča ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126) ter ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127) opira na jezikovno razlago okoljskega zakonika in na načela civilnopravne odgovornosti, ki zahtevajo vzročno zvezo med dejanjem in škodo. Obstoj te zveze naj bi bil nujen za vzpostavitev bodisi subjektivne bodisi objektivne odgovornosti v zvezi z zadevno škodo. Navedena zveza naj v primeru, ko lastnik ni povzročitelj onesnaženja, ne bi obstajala. Njegova odgovornost naj bi tako glede na to, da mu onesnaženja ni mogoče pripisati niti subjektivno niti objektivno, temeljila le na njegovem statusu lastnika.
- 37 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali načela Evropske unije na področju okolja, določena v členu 191(2) PDEU in v členih 1 in 8(3) ter uvodnih izjavah 13 in 24 Direktive 2004/35, zlasti načelo „plača povzročitelj obremenitve“, previdnostno in preventivno načelo ter načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot so členi 244, 245 in 253 [okoljskega zakonika], ki v primeru, da se ugotovi onesnaženje zemljišča in ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, upravnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo nujnih zavarovalnih ukrepov in sanacije lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, in za slednjega predvideva le premoženjsko odgovornost, ki je omejena na vrednost zemljišča po sanaciji?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 38 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načela prava Unije na področju okolja, kot jih določata člen 191(2) PDEU in Direktiva 2004/35, zlasti načelo „plača povzročitelj obremenitve“, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki, kadar ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje zemljišča, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, pristojnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo preventivnih in sanacijskih ukrepov lastniku tega zemljišča, ki ni odgovoren za onesnaženje, pri čemer je zadnjenavedeni zavezan povrniti le stroške v zvezi z ukrepi, ki jih je izvedel pristojni organ, do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi teh ukrepov.

Uporaba člena 191(2) PDEU

- 39 Spomniti je treba, da člen 191(2) PDEU določa, da je cilj okoljske politike Unije doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji zlasti na načelu „plača povzročitelj obremenitve“. V tej določbi so tako zgolj opredeljeni splošni cilji Unije na področju varstva okolja, medtem ko je v členu 192 PDEU Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije zaupano, da se po rednem zakonodajnem postopku odločita, kateri ukrepi naj se sprejmejo za doseganje teh ciljev (glej sodbe ERG in drugi, EU:C:2010:126, točka 45; ERG in drugi, EU:C:2010:127, točka 38, in sklep Buzzi Unicem in drugi, C-478/08 in C-479/08, EU:C:2010:129, točka 35).
- 40 Ker se zato člen 191(2) PDEU, ki vsebuje načelo „plača povzročitelj obremenitve“, nanaša na ukrepanje Unije, se posamezniki ne morejo sklicevati na to določbo, da bi izključili uporabo nacionalne ureditve, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki ureja področje, ki spada v okoljsko politiko, če ne velja noben predpis Unije, ki je bil sprejet na podlagi člena 192 PDEU in ki posebej vključuje zadevni položaj (glej sodbe ERG in drugi, EU:C:2010:126, točka 46; ERG in drugi, EU:C:2010:127, točka 39, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 36).
- 41 Podobno se organi, pristojni za področje okolja, ne morejo sklicevati na člen 191(2) PDEU, da bi, kadar ne obstaja nobena nacionalna pravna podlaga, odredili preventivne in sanacijske ukrepe.

- 42 Vendar je treba navesti, da bi se lahko načelo „plača povzročitelj obremenitve“ v postopkih v glavni stvari uporabilo, če se uresničuje z Direktivo 2004/35. Cilj te direktive, sprejete na podlagi člena 175 ES, zdaj člen 192 PDEU, je v skladu s tretjim stavkom njene uvodne izjave 1 „prispevat[i] k uresničevanju ciljev in načel okoljske politike [Unije], kakršni so opisani v Pogodbi“ in se, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 2, zavzema za načelo „plača povzročitelj obremenitve“.

Uporaba ratione temporis Direktive 2004/35

- 43 Ob upoštevanju dejstva, da v skladu z dejanskimi elementi iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, pretekla okoljska škoda iz postopka v glavni stvari izhaja iz gospodarskih dejavnosti, ki so jih opravljali nekdanji lastniki zemljišč, ki jih imajo sedaj v posesti družbe Fipa Group, Tws Automation in Ivan, je sporno, ali se v postopkih v glavni stvari Direktiva 2004/35 uporablja *ratione temporis*.
- 44 Iz člena 17, prva in druga alineja, navedene direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 30, je razvidno, da se ta direktiva uporablja le za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil 30. aprila 2007 ali po tem datumu, če ta škoda izhaja iz dejavnosti, ki so potekale bodisi na ta datum ali po njem, bodisi pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim (glej v tem smislu sodbe ERG in drugi, EU:C:2010:126, točki 40 in 41; ERG in drugi, EU:C:2010:127, točka 34, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 32).
- 45 Predložitveno sodišče mora zato na podlagi dejstev, ki jih lahko presodi le samo, preveriti, ali v postopkih v glavni stvari škoda, ki je predmet preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki so jih določili pristojni nacionalni organi, spada na področje uporabe Direktive 2004/35, kakor ga določa njen člen 17 (glej v tem smislu sodbo ERG in drugi, EU:C:2010:126, točka 43).
- 46 Če bi moralo to predložitveno sodišče ugotoviti, da se navedena direktiva ne uporablja v zadevah, ki so mu predložene, bi tak položaj torej spadal v nacionalno pravo ob upoštevanju pravil Pogodbe in brez poseganja v druge akte sekundarnega prava (glej sodbe ERG in drugi, EU:C:2010:126, točka 44; ERG in drugi, EU:C:2010:127, točka 37, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 34).
- 47 Če bi moralo predložitveno sodišče ugotoviti, da se v postopkih v glavni stvari ta direktiva *ratione temporis* uporablja, je treba vprašanje za predhodno odločanje preučiti tako.

Pojem „izvajalec“

- 48 Iz člena 3(1) Direktive 2004/35 v povezavi z uvodnima izjavama 2 in 18 ter členu 2, točki 6 in 7, 5, 6, 8 in 11(2) te direktive je razvidno, da je eden od bistvenih pogojev uporabe sistema odgovornosti, ki je vzpostavljen na podlagi teh določb, določitev izvajalca, ki ga je mogoče opredeliti za odgovornega.
- 49 Drugi stavek uvodne izjave 2 Direktive 2004/35 namreč določa, da mora biti temeljno načelo zadnjenavedene, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo.
- 50 Kot je Sodišče že razsodilo, je v sistemu členov 6 in 7 Direktive 2004/35 načeloma izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo, tisti, ki prevzame pobudo za predlog sanacijskih ukrepov, za katere meni, da ustrezajo položaju (glej sodbo ERG in drugi, EU:C:2010:127, točka 46). Prav tako lahko pristojni organ temu izvajalcu odredi sprejetje potrebnih ukrepov.
- 51 Podobno člen 8 te direktive, naslovljen „Stroški preventivnih in sanacijskih ukrepov“, v odstavku 1 določa, da ta izvajalec krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki se sprejmejo skladno z navedeno direktivo. Pristojni organi imajo na podlagi člena 11(2) te direktive nalogo, da ugotovijo, kateri izvajalec je povzročil škodo.

- 52 Nasprotno pa osebe, ki niso te, določene v členu 2, točka 6, Direktive 2004/35, in sicer te, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti v smislu člena 2, točka 7, te direktive, ne spadajo na področje uporabe navedene direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 3(1)(a) in (b).
- 53 V obravnavani zadevi, tako kot je razvidno iz dejanskih elementov, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, in kot so na obravnavi potrdile vse stranke v postopku v glavni stvari, pa nobena tožena stranka v postopku v glavni stvari sedaj ne opravlja nobene od dejavnosti, naštetih v Prilogi III k Direktivi 2004/35. V teh okoliščinah je treba preučiti, v kolikšnem obsegu bi lahko te tožene stranke v postopku v glavni stvari spadale pod to direktivo na podlagi njenega člena 3(1)(b), ki se nanaša na škodo, povzročeno z dejavnostmi, ki niso tiste, našete v tej prilogi, kadar izvajalec ravna namenoma ali iz malomarnosti.

Pogoji za okoljsko odgovornost

- 54 Kot je razvidno iz členov 4(5) in 11(2) Direktive 2004/35 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, ureditev okoljske odgovornosti, da bi delovala, zahteva, da pristojni organ dokaže vzročno zvezo med ekonomsko dejavnostjo enega ali več izvajalcev, ki jih je mogoče določiti, ter konkretno in količinsko opredeljivo okoljsko škodo, da bi lahko temu ali tem izvajalcem naložil sanacijske ukrepe, ne glede na to, kakšno je zadevno onesnaženje (glej v tem smislu sodbo ERG in drugi, EU:C:2010:126, točki 52 in 53, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 39).
- 55 Sodišče je pri razlagi člena 3(1)(a) navedene direktive odločilo, da obveznost pristojnega organa, da dokaže vzročno zvezo, v okviru ureditve objektivne okoljske odgovornost izvajalcev velja (glej sodbo ERG in drugi, EU:C:2010:126, točke od 63 do 65, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 45).
- 56 Kot je razvidno iz člena 4(5) Direktive 2004/35, navedena obveznost velja tudi v okviru ureditve subjektivne odgovornosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti, določene v členu 3(1)(a) te direktive za druge poklicne dejavnosti, kot so te, navedene v Prilogi III k navedeni direktivi.
- 57 Poseben pomen pogoja vzročne zveze med dejavnostjo izvajalca in okoljsko škodo za uporabo načela „plača povzročitelj obremenitve“ in s tem za ureditev odgovornosti, vzpostavljeno z Direktivo 2004/35, je razviden tudi iz določb zadnjenačene o posledicah tega, da izvajalec ni prispeval k nastanku onesnaženja ali tveganja onesnaženja.
- 58 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 8(3)(a) Direktive 2004/35 v povezavi z njeno uvodno izjavo 20 izvajalec ni obvezan kriti stroškov sanacijskih ukrepov na podlagi navedene direktive, če lahko dokaže, da je okoljsko škodo povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi, ali da je nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti (glej v tem smislu sodbo ERG in drugi, C-378/08, EU:C:2010:126, točka 67 in navedena sodna praksa, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točka 46).
- 59 Kadar med okoljsko škodo in dejavnostjo izvajalca ni mogoče dokazati nobene vzročne zveze, spada ta položaj pod pogoji, navedenimi v točki 46 te sodbe, na področje uporabe nacionalnega prava (glej v tem smislu sodbo ERG in drugi, EU:C:2010:126, točka 59, in sklep Buzzi Unicem in drugi, EU:C:2010:129, točki 43 in 48).
- 60 V obravnavani zadevi je iz elementov, predloženih Sodišču, in iz samega besedila vprašanja za predhodno odločanje, kar mora potrditi predložitveno sodišče, razvidno, da tožene stranke v postopku v glavni stvari niso prispevale k nastanku zadevne okoljske škode.

- 61 Resda člen 16 Direktive 2004/35 v skladu s členom 193 PDEU državam članicam omogoča, da ohranjajo in sprejmejo strožje ukrepe v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z določanjem drugih odgovornih oseb, pod pogojem, da so ti ukrepi združljivi s pogodbami.
- 62 Vendar v obravnavani zadevi ni sporno, da po mnenju predložitvenega sodišča ureditev iz postopka v glavni stvari ne omogoča, da se lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, odredijo sanacijski ukrepi, saj ta ureditev v zvezi s tem zgolj določa, da je tak lastnik lahko obvezan povrniti stroške v zvezi z ukrepi, ki jih je izvedel pristojni organ, do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi teh ukrepov.
- 63 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da je treba Direktivo 2004/35 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, ki, kadar ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje zemljišča, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, pristojnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo preventivnih in sanacijskih ukrepov lastniku tega zemljišča, ki ni odgovoren za onesnaženje, pri čemer je zadnjenavedeni zavezan povrniti le stroške v zvezi z ukrepi, ki jih je izvedel pristojni organ, do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi teh ukrepov.

Stroški

- 64 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Direktivo 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopkih v glavni stvari, ki, kadar ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje zemljišča, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, pristojnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo preventivnih in sanacijskih ukrepov lastniku tega zemljišča, ki ni odgovoren za onesnaženje, pri čemer je zadnjenavedeni zavezan povrniti le stroške v zvezi z ukrepi, ki jih je izvedel pristojni organ, do višine tržne vrednosti zemljišča, določene po izvedbi teh ukrepov.

Podpisi