Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 20 ноември 2014 година [1]

Дело C-534/13

Fipa Group srl. и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Италия)

„Член 191, параграф 2 ДФЕС — Директива 2004/35/ЕО — Екологична отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети — Принцип „замърсителят плаща“ — Отговорност на собственика, който не е причинил екологичните щети“

I – **Въведение**

1. Италианският град Карара е известен със своя мрамор. В миналото обаче край града са се извършвали и други индустриални дейности. От тях е останало съществено замърсяване — поне така е в околностите на съседното градче Маса Карара, поради което мястото е обявено за „обект от национално значение“. Тъй като междувременно се сменя собствеността върху съответните земи, сегашните собственици, които не са причинили замърсяването, спорят с италианските власти по въпроса доколко може да се изисква от тях да го отстранят.

2. Според информацията от италианския Държавен съвет (Consiglio di Stato) италианското право просто предвижда, че собствениците на такива земи могат да отговарят за разходите по отстраняване на замърсяванията до стойността на поземления имот. Собствениците обаче не са длъжни сами да предприемат мерки по отстраняване на замърсяванията или да покриват разходи в по-висок размер. Затова Държавният съвет пита Съда дали по-високи изисквания спрямо тези собственици не следват от принципите, установени в член 191, параграф 2 ДФЕС, а именно принципът „замърсителят плаща“, принципът на предпазните мерки и превантивните действия и принципът на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника, а също и от Директивата за екологичната отговорност [2].

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168); по всяка вероятност меродавна е редакцията ѝ съгласно Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно съхранението на въглероден диоксид (ОВ L 140, стр. 114). Следващото изменение с Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води (ОВ L 178, стр. 66) следва да бъде транспонирано едва през 2015 г.

II – **Правна уредба**

A – *Правото на Съюза*

3. Принципите на политиката на Съюза в областта на околната среда, и в частност принципът „замърсителят плаща“, са закрепени в член 191, параграф 2 ДФЕС:

„Политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита, като взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. Тя се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.

[…]“.

4. Както се подчертава в член 1 от нея, Директивата за екологичната отговорност отразява в частност принципа „замърсителят плаща“:

„Целта на настоящата директива е да се създаде рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети“.

5. Съображение 13 от Директивата за екологичната отговорност обаче сочи границите на принципа „замърсителят плаща“:

„Не всички видове екологични щети могат да бъдат отстранени чрез механизма на отговорността. За да бъде ефективен този механизъм, следва да има един или повече идентифицирани замърсители, щетите следва да бъдат конкретни и измерими и следва да е налице причинна връзка между щетите и идентифицираните замърсители. Следователно отговорността не е подходящ инструмент за справяне с широко разпространени дифузни замърсявания, където е невъзможно да се направи връзка между негативните екологични последици и действията или бездействието на определени индивидуални участници“.

6. Член 8, параграф 3 от Директивата за екологичната отговорност в определени случаи ограничава отговорността на операторите за покриване на съответните разходи:

„3. Операторът не е длъжен да поеме разходите във връзка с действия за предотвратяване или отстраняване, предприети съгласно настоящата директива, ако може да докаже, че екологичните щети или непосредствената заплаха от такава щети:

а) са били предизвикани от трета страна и са възникнали независимо от обстоятелството, че са били взети съответните мерки за безопасност; или

б) са възникнали в резултат от изпълнение на разпореждане или указание на обществен орган, различна от разпореждане или указание, дадени в резултат от емисия или инцидент, предизвикани от собствената дейност на оператора.

В такива случаи държавите членки вземат съответните мерки, за да може операторът да си възстанови направените разходи“.

7. Член 16, параграф 1 от Директивата за екологичната отговорност разрешава на държавите членки да приемат определени по-строги разпоредби:

„Настоящата директива не представлява пречка за държавите членки да поддържат в сила или приемат по-строги разпоредби във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, включително откриването на допълнителни дейности, подлежащи на изискванията за предотвратяване и отстраняване от настоящата директива, и откриването на допълнителни отговорни страни“.

8. Накрая преюдициалното запитване е свързано със съображение 24, което се отнася до прилагането на Директивата за екологичната отговорност:

„Необходимо е да се осигури наличието на ефикасни средства за реализация и прилагане, като се гарантира зачитането на законните интереси на съответните оператори и други заинтересовани страни. Компетентните органи следва да бъдат отговорни за конкретните задачи, изискващи съответно право на усмотрение на администрацията[, в частност за това] да се оцени надлежно значимостта на щетите и да се реши какви мерки за отстраняване следва да се вземат“.

Б – *Италианското право*

9. Член 3ter от Decreto legislativo № 152 от 3 април 2006 г. (Законодателен декрет № 152, наричан по-нататък „Decreto legislativo № 152“) препраща изрично към старата редакция на член 191, параграф 2 ДФЕС, и по-точно към член 174, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, макар че най-вероятно се има предвид Договорът за Европейската общност. Тази разпоредба задължава всички — публични органи или частноправни субекти — да опазват околната среда чрез подходящи мерки, основани на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника и на принципа „замърсителят плаща“.

10. Член 244, параграфи 1 и 2 от Decreto legislativo № 152 предвижда, че след установяването на замърсяване в определен обект компетентните органи връчват на замърсителя акт, с който го задължават да отстрани щетите. Съгласно параграф 3 актът се изпраща и на собственика на обекта. Съгласно параграф 4, ако не може да бъде установено кое лице е отговорно за замърсяването и ако нито собственикът на обекта, нито други заинтересовани лица предприемат действия, компетентните органи вземат необходимите мерки за обезопасяване и „оздравяване“ на обекта.

11. Член 245, параграф 1 от Decreto legislativo № 152 разрешава на собственика и на други заинтересовани лица да вземат мерки за обезопасяване и възстановяване на обекта. Съгласно параграф 2, независимо от задълженията на замърсителя, собственикът или управителят на поземления имот е длъжен да уведоми компетентните органи и да вземе предпазни мерки, ако узнае за риск от надвишаване на допустимите прагове на замърсяване.

12. Съгласно член 250 от Decreto legislativo № 152 компетентните органи вземат необходимите мерки, когато замърсителят не предприеме действия или самоличността му не може да бъде установена, а собственикът и другите заинтересовани лица бездействат.

13. Съгласно член 253, параграф 1 от Decreto legislativo № 152 мерките по този дял съставляват вещни тежести („oneri reali“) върху съответния поземлен имот. Параграф 2 предвижда, че за разходите по тези мерки се учредява специална вещна привилегия („privilegio speciale immobiliare“) върху имота. За да може от неотговорния за замърсяването собственик на обекта да се иска да възстанови разходите, съгласно параграф 3 трябва в частност да е констатирано,

че е невъзможно да се установи самоличността на замърсителя или да му бъде предявено искането да възстанови разходите. Съгласно параграф 4 собственикът може да бъде задължен да възстанови тези разходи само до пазарната стойност на имота след отстраняване на замърсяването.

III – **Спорът в главното производство и преюдициалното запитване**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. и Ivan Srl. придобиват няколко поземлени имота, които по-рано са принадлежали на групата Montedison. Имотите са разположени в границите на т.нар. обект от национално значение „Маса Карара“ и са значително замърсени, като по делото е безспорно, че това замърсяване не е причинено от трите посочени дружества. Всъщност изглежда, че то е последица от действия, извършени още от групата Montedison, и че мерки за отстраняването му са предприети още в края на миналия век.

15. Според дадената от страните по делото информация, със заповед от 7 ноември 2011 г. компетентните публични органи задължават посочените дружества като собственици на съответните земи да вземат някои мерки за аварийно обезопасяване и да представят изменение на проекта за „оздравяване“ на района (от 1995 г.). Освен това в заповедта като замърсител е посочено Montedison Srl. (понастоящем Edison S.p.A.). То е задължено да вземе идентични мерки.

16. По жалби на трите посочени в началото дружества първоинстанционният Тоскански областен административен съд отменя мерките. Сега пленумът на Consiglio di Stato (наричан по-нататък „Държавният съвет“) трябва да се произнесе по жалбата на Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (италианското министерство на околната среда) срещу трите първоинстанционни съдебни решения.

17. Във връзка с това дело Държавният съвет отправя до Съда следния въпрос:

„Принципите на Европейския съюз в областта на околната среда, закрепени в член 191, параграф 2 ДФЕС и в Директивата за екологичната отговорност (член 1 и член 8, параграф 3; съображения 13 и 24) — и по-специално принципът „замърсителят плаща“, принципите на предпазните мерки и превантивните действия, принципът на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда — допускат ли национална правна уредба като съдържащата се в членове 244, 245, 253 от Decreto legislativo № 152 от 3 април 2006 г., която не позволява на административния орган в случай на доказано замърсяване на обект и невъзможност да се установи отговорното за замърсяването лице или невъзможност последното да бъде принудено да предприеме мерки по отстраняване да наложи на неотговорния за замърсяването собственик принудително изпълнение на мерките по аварийно обезопасяване и оздравяване, като предвижда само ограничена имуществена отговорност на последния до стойността на обекта след изпълнението на мерките по оздравяване?“.

18. В хода на писмената фаза на производството пред Съда италианският Държавен съвет съобщава, че като страна по делото е конституирано и Versalis S.p.A. (наричано по-нататък „Versalis“). Писмени становища пред Съда представят страните в главното производство Ivan Srl. (наричано по-нататък „Ivan“), Edison S.p.A. (наричано по-нататък „Edison“) и Versalis, а също и Република Полша, Италианската република и Европейската комисия. В съдебното заседание от 5 ноември 2014 г. се представляват Ivan, Edison, Versalis, Италия и Комисията.

IV – **Правен анализ**

19. Италианският Държавен съвет иска да установи дали принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС и Директивата за екологичната отговорност допускат национална правна уредба, която в случай на доказано замърсяване на обект и невъзможност да се установи отговорното за замърсяването лице или то да бъде принудено да предприеме мерки по отстраняване на замърсяването не позволява на административните органи да задължат неотговорния за замърсяването собственик да вземе мерки за аварийно обезопасяване и оздравяване, а предвижда само ограничена имуществена отговорност на последния до стойността на обекта след изпълнението на мерките по оздравяване.

20. Следователно трябва да се провери дали правото на Съюза задължава държавите членки да изискат от собственика на замърсения обект да вземе определени мерки за обезопасяване и отстраняване на замърсяването, въпреки че не той е причинил замърсяването.

21. За тази цел следва най-напред да се разгледа Директивата за екологичната отговорност като специална уредба по въпроса, а след това да се обсъдят принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС. Накрая ще се спра накратко на законодателството на Съюза в областта на отпадъците, въпреки че въпросът по настоящото дело не се отнася до него.

22. Бих искала предварително да изложа резултата от тази проверка: наистина не е изключено Съюзът да конкретизира принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС под формата на съответно задължение[3]. Това обаче не е направено с изтъкнатата от Държавния съвет Директива за екологичната отговорност. Що се отнася до възможността подобна уредба да се съдържа в други правни актове, например в областта на отпадъците, Съдът не би трябвало да преценява това в настоящото дело, за да не се стигне до изненадващо произнасяне по въпрос, който не е обсъден в достатъчна степен.

A – *Директивата за екологичната отговорност*

1. Допустимост на въпроса в частта относно Директивата за екологичната отговорност

23. Съмнения в допустимостта на въпроса в частта относно Директивата за екологичната отговорност може да възникнат по две причини. И двете се отнасят до релевантността му.

24. *Първо*, според преюдициалното запитване не е ясно дали италианската уредба може да се тълкува така, че от нея да се изведе описаната във въпроса по-голяма отговорност на собствениците на земите. Директивите обаче могат да създават задължения за частноправните субекти само чрез националното право и тълкуването му в съответствие с тях[4]. Следователно е възможно за решаването на спора в главното производство да не е необходимо Съдът да тълкува Директивата за екологичната отговорност.

25. Въпреки това в преюдициалното производство Съдът не е овластен да преценява как следва да се тълкуват националните разпоредби[5]. Затова като отправна точка следва да се допусне, че поставените от националната юрисдикция преюдициални въпроси са релевантни за решаването на спора в главното производство[6].

3 — Вж. още заключението ми по дела ERG и др. (C-378/08, както и C-379/08 и C-380/08, EU:C:2009:650, т. 111 и сл.).

4 — Вж. заключението ми по дело Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, т. 133 и цитираната съдебна практика).

5 — Вж. например решение Angelidaki и др. (C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 48).

6 — Вж. решение Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, т. 30).

26. В крайна сметка същото важи и що се отнася до *втората* възможна причина за съмнения в релевантността на въпроса. Тук става дума за това дали предвид действието ѝ във времето Директивата за екологичната отговорност се прилага към разглеждания в главното производство случай.

27. Съгласно член 17 Директивата за екологичната отговорност се прилага за щетите, причинени от емисия, събитие или инцидент, настъпили след 30 април 2007 г., когато тези щети са резултат било от дейности, упражнявани след тази дата, било от дейности, които са упражнявани преди тази дата, но не са приключили преди нея [7].

28. Информацията от Edison, че причинилата замърсяването дейност е преустановена още през 1988 г., а обектът е бил саниран, може би не съвсем успешно, още през 1995 г., всъщност като че ли сочи, че Директивата за екологичната отговорност не се прилага в случая. Също така за приложимостта на Директивата е без значение дали съответните предприятия са правоприемници на предприятие, което е причинило щетите преди 30 април 2007 г. [8].

29. Така или иначе запитващата юрисдикция е компетентна да се произнесе — въз основа на фактите, които само тя може да преценява — по въпроса дали в разглеждания в главното производство случай щетите, по отношение на които компетентните национални органи са предприели мерки за отстраняване, попадат в някоя от хипотезите, посочени в член 17 от Директивата за екологичната отговорност. Доколкото е възможно запитващата юрисдикция да стигне до заключение, че Директивата е приложима ratione temporis към случая в главното производство, следва да се вземе становище по нея [9].

2. Изисквания на Директивата за екологичната отговорност

30. Въпросът дали принципите на Директивата за екологичната отговорност задължават държавите членки да възлагат на собственика на замърсения обект извършването на определени мерки за обезопасяване и оздравяване, въпреки че той *не е причинил* замърсяването, е учудващ. Всъщност Директивата предвижда задължения за физическите и юридическите лица именно при условие че тези лица са причинили екологични щети.

31. Съгласно член 1 от Директивата за екологичната отговорност целта ѝ е да създаде рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети. Съответно тя се прилага, както предвижда член 3, параграф 1, за екологични щети, причинени от трудова дейност, и за непосредствената заплаха от такива щети, възникнала в резултат от такава дейност. Съгласно членове 5—7 отговорният за дейността оператор трябва да вземе необходимите мерки за предотвратяване и отстраняване на замърсяването, а съгласно членове 8—10 и съгласно съображение 18 той трябва да понесе и разходите за това.

32. В това отношение съображение 2 от Директивата за екологичната отговорност ясно показва, че целта на тази отговорност е операторите да бъдат принудени да вземат мерки и да въведат практики за минимизиране на рисковете от екологични щети. От съображение 13 ясно личи, че за да даде режимът на отговорността (желания) ефект, следва да има един или повече идентифицирани замърсители, щетите следва да бъдат конкретни и измерими и следва да е налице причинна връзка между щетите и идентифицираните замърсители.

7 — Решения ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 41 и EU:C:2010:127, т. 34).

8 — Това би могло да се отнася до Edison, което изглежда е сред правоприемниците на групата Montedison, която е използвала въпросните имоти в миналото и според твърденията на Ivan е отговорна за замърсяването.

9 — Решения ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 43 и 47 и EU:C:2010:127, т. 36 и 40).

33. Особеното значение на тази причинност е също така подчертано в съображение 20 и в член 8, параграф 3 от Директивата за екологичната отговорност. В съответствие с тях операторът не следва да понася разходите за предприети съгласно Директивата действия по предотвратяването и отстраняването на щетите, когато въпросните щети или непосредствената заплаха от такива произтича(т) от определени събития, независещи от неговата воля. Следователно е възможно операторът да бъде освободен от отговорност, въпреки че дейността му е станала причина за щетите. За да се освободи от отговорност, операторът трябва да докаже, че екологичните щети или непосредствената заплаха от такива са били предизвикани от трето лице и са възникнали въпреки взетите подходящи мерки за безопасност. Това изключение се отнася например до хипотези на саботаж или външни посегателства.

34. За сметка на това, противно на една от изложените от Държавния съвет хипотези, член 8, параграф 3 от Директивата за екологичната отговорност не следва да се тълкува в смисъл, че докато не се докаже наличието на друга причина, може автоматично да се презумира, че операторът, който използва замърсените земи, е причинил замърсяването. Напротив, тази разпоредба освобождава от отговорност оператора, макар да е доказано, че щетите са причинени в резултат от неговата дейност.

35. Независимо от член 8, параграф 3 обаче Съдът вече е тълкувал Директивата за екологичната отговорност в смисъл, че подобна презумпция в ущърб на оператора е допустима. Всъщност държавите членки разполагат с широка свобода на действие при определянето на причините за широко разпространени дифузни замърсявания [10]. Следователно е допустима и презумпция за това кой е замърсителят, ако са налице надеждни улики, които я обосновават, като например близостта на инсталациите на оператора до установеното замърсяване или съответствието между откритите замърсяващи вещества и химическите съставки, използвани от оператора в рамките на дейността му [11].

36. За сметка на това принципът „замърсителят плаща“ не означава, че операторите са длъжни да понасят разходите за отстраняване на замърсяване, за което не са допринесли [12]. Така Съдът посочва, че съгласно член 11, параграф 4 от Директивата за екологичната отговорност операторите разполагат със способи за обжалване, за да оспорят мерките за отстраняване, приети на основание на Директивата, както и съществуването на каквато и да било причинно-следствена връзка между техните дейности и установеното замърсяване [13]. По-конкретно, те могат да оборят презумпцията, че са причинили щети [14].

37. Така описаният режим на Директивата за екологичната отговорност не предвижда нищо за лицата, които са само собственици на замърсените земи и не са причинили щетите. За тях Директивата изобщо не се прилага [15].

38. Принципите на предпазните мерки и превантивните действия и принципът на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника изобщо не променят този извод. Наистина те следва да се вземат под внимание при тълкуването на Директивата за екологичната отговорност, но не е ясно как биха могли да наложат друго тълкуване на посочените по-горе разпоредби.

10 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 55).

11 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 57).

12 — Решения Standley и др. (C-293/97, EU:C:1999:215, т. 50) и ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 67).

13 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 67).

14 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 58).

15 — Вж. в този смисъл решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 58).

39. Произтичащото от съображение 24 изискване за ефикасно прилагане на Директивата за екологичната отговорност също не създава в тежест на непричинилите замърсяването собственици на земите задължения, които да надхвърлят предвиденото в Директивата.

3. Отговорност на собствениците на земите съгласно второто решение ERG и др.

а) Някои преводи на решението

40. Някои преводи на второто решение ERG и др. обаче като че ли сочат тъкмо обратното на направените до този момент изводи. В текста на решението на три от официалните езици се говори за собственици [16], ползватели [17] и съответно концесионери [18] на земи, прилежащи към морския бряг, който е предмет на мерки по отстраняване на екологични щети. Съдът постановява, че в изключителни условия Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че компетентните органи могат да изискат от тези лица сами да изпълнят някои мерки за отстраняване на замърсяването [19].

41. Следва обаче да се приеме, че по този начин Съдът е констатирал наличието на задължения не за собствениците, ползвателите или концесионерите на земи в това им качество, а единствено за операторите по смисъла на Директивата за екологичната отговорност, които извършват дейност върху съответните земи. Всъщност текстът на решението на всички други езици, и конкретно оригиналният текст на френски, който е единственият обсъден между всички съдии от състава, а също и автентичният текст на решението на италиански език, съдържат понятието „оператор“ [20], което е използвано в Директивата.

б) Отговорност на операторите за вреди, произтекли от техните земи

42. Дори и ако се вземат предвид възможните проблеми в превода, все пак съгласно второто решение ERG и др. в изключителни условия Директивата за екологичната отговорност явно трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на компетентния орган да поиска от собствениците на земите сами да изпълнят мерките по отстраняване на замърсяването, ако извършват на тези земи дейности по смисъла на Директивата [21]. Тук не е посочено условие те да са допринесли за причиняването на щетите.

43. Подобна отговорност на оператора би съответствала на становището на Италия. Според тази държава членка принципът „замърсителят плаща“ предполага обективна отговорност на предприятията — собственици на използвани за промишлени цели земи, за всички замърсявания на тези земи. Те извличали икономическите ползи от земята и следователно те отговаряли за вредите, произтичащи от нея. Ето защо не било необходимо да се доказва дали те са причинили замърсяването.

44. Това тълкуване на изводите на Съда обаче също е неубедително. Всъщност Съдът по-нататък обосновава констатацията си със задълженията, които Директивата за екологичната отговорност възлага на операторите, причинили екологични щети [22].

16 — На литовски „sklypų savininkams“.

17 — На немски „Nutzern der Grundstücke“.

18 — В португалския текст: „concessionários dos terrenos“.

19 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:127, т. 78 и 82).

20 — На френски „exploitants“, а на италиански „operatori“.

21 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:127, т. 78 и 82).

22 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:127, т. 87—90).

45. Освен това изложеното в точка 42 тълкуване на второто решение ERG и др. би било в противоречие с другите констатации, направени в постановеното в същия ден първо решение ERG и др., за зависимостта между отговорността на оператора и причиняването на щетите, констатации, които съответстват на съществуващата съдебна практика [23]. Така съгласно принципа „замърсителят плаща“ операторите са длъжни да отстранят замърсяването просто защото са участвали в причиняването на замърсяването или са допринесли за опасността от замърсяване [24]. Освен това съгласно принципа „замърсителят плаща“ операторите не са длъжни са понасят разходите за отстраняване на замърсяване, за което не са допринесли [25].

46. Следователно упоменатата констатация на Съда във второто решение ERG и др. може да се отнася само до оператори, които са причинили щети, включително ако — както вече посочих [26] — участието им в причиняването само се презумира.

4. По-строги правила в държавите членки

47. Въпреки това чрез мерки на държавите членки е възможно за екологичните щети да се търси отговорност на непричинилите щетите собственици на съответните земи. Всъщност съгласно член 16 Директивата за екологичната отговорност не представлява пречка за държавите членки да поддържат в сила или приемат по-строги разпоредби във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети. В тази разпоредба изрично е споменато определянето на допълнителни отговорни лица.

48. Това правомощие е ограничено от целите на Директивата за екологичната отговорност, чието постигане държавите членки не бива да застрашават [27]. Затова им е забранено например да определят други лица за отговорни вместо замърсителя, който носи отговорност съгласно Директивата. Тъй като обаче съгласно член 253, параграф 3 от Decreto legislativo № 152 съществуващият в Италия режим на отговорността на лицата, които са само собственици, се прилага единствено ако е невъзможно да се установи самоличността на замърсителя или да му бъде предявено искането да възстанови разходите, то този режим не застрашава постигането на посочената цел.

49. За целите на преюдициалното запитване обаче е от значение само дали предвидената в член 16 от Директивата за екологичната отговорност възможност за приемане на по-строги разпоредби води до наличието на задължение за по-строг подход към отговорността на непричинилите щетите собственици от прилагания до този момент.

50. Аргумент срещу подобен извод дава обстоятелството, че при упражняването на това правомощие държавите членки разполагат със свобода на преценка. Тази свобода обаче може да бъде ограничавана, например — както вече обясних — в случай на противоречие с целите на Директивата за екологичната отговорност. Възможно е дори по изключение тя да бъде дотолкова тясно ограничена, че да възникне задължение за упражняването на съответното правомощие.

23 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 52—59 и 64—67).

24 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 57) и цитираното там решение Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, т. 77).

25 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 67) и цитираното там решение Standley и др. (EU:C:1999:215, т. 51).

26 — Вж. точка 35 по-горе.

27 — Решение ERG и др. (EU:C:2010:127, т. 65 и 66). Вж. също заключението ми по дела ERG и др. (EU:C:2009:650, т. 96—115).

51. Например при повърхностен прочит на член 4, параграф 2 от Директивата за ОВОС[28] би могло да заключи, че държавите членки имат право на преценка дали да изготвят оценки на въздействието върху околната среда за проектите по приложение II. От съдебната практика обаче следва, че предвид целите на тази директива оценката е задължителна, ако проектът може да има значително въздействие върху околната среда[29].

52. За разлика от това нито член 16, нито останалите разпоредби на Директивата за екологичната отговорност съдържат изрични данни в смисъл, че правото на преценка при нормативното уреждане на въпроса е ограничено до степен, при която е налице задължение да се предвиди отговорност на собствениците на земите за отстраняване на екологичните щети, дори не те да са причинили щетите. Директивата имплицитно изисква най-многото държавите членки да задължат тези лица да търпят извършването на необходимите работи върху техните земи и евентуално да съдействат за извършването им. Затова член 12, параграф 4 предвижда те да бъдат изслушвани.

53. Освен това е възможно правото на преценка на държавите членки по член 16 от Директивата за екологичната отговорност да е ограничено от упоменатите в преюдициалното запитване принципи на политиката в областта на околната среда по член 191, параграф 2 ДФЕС[30]. Всъщност самият член 16 е приет на основание член 192, параграф 1 ДФЕС с оглед постигането на тези цели. Ето защо следва да се приеме, че член 16 от Директивата за екологичната отговорност цели осигуряването на високо равнище на защита при съобразяване на различната обстановка в отделните региони на Съюза и се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника и на принципа „замърсителят плаща“.

54. Значението на принципа „замърсителят плаща“ по същество се припокрива със зададените от целите на Директивата ограничения за прилагането на член 16 от нея. Държавите членки не бива да застрашават действието на принципа „замърсителят плаща“, като определят други отговорни лица наред със или вместо замърсителя. Следователно другите лица е допустимо да носят само субсидиарна отговорност.

55. Това впрочем съответства и на принципа на превантивните действия. Ако замърсителите знаят, че отговарят в пълен обем за щетите, ще предприемат съответните превантивни действия, така че изобщо да не се стига до настъпването на щети. Освен това по принцип именно замърсителят е този, който може да предприеме ефективни превантивни действия.

56. Наред с това обаче принципът на превантивните действия, точно както принципът на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника, изисква — независимо от това дали собственикът е допринесъл за причиняването на щетите — да има възможност в замърсените поземлени имоти да бъдат предприети мерки за предотвратяване на по-нататъшното разпространение на замърсяването. При определени обстоятелства може да е необходимо собственикът, който най-добре познава имота, да помогне за извършването на тези мерки. В противен случай би било доста по-трудно, ако не и съвсем невъзможно да се предотврати разпространяване на замърсяването. За сметка на това и двата принципа поначало не изискват отстраняването на щетите да бъде възложено в тежест на самите собственици.

28 — Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).

29 — Решения Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 50), WWF и др. (C-435/97, EU:C:1999:418, т. 36) и Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, т. 29).

30 — Вж. решения Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, т. 38), Комисия/Обединено кралство (C-301/10, EU:C:2012:633, т. 49), Shell Nederland (C-241/12 и C-242/12, EU:C:2013:821, т. 38) и Комисия/Франция (C-237/12, EU:C:2014:2152, т. 30).

57. Освен това принципът на превантивните действия е основание в някои случаи собствениците на земите да бъдат задължени да вземат превантивни мерки с оглед на риска от щети, за които по принцип отговарят други лица. Възможно би било например, ако в имота често се изхвърлят незаконни отпадъци, собственикът да е длъжен да го огради, за да предотврати по-нататъшни посегателства. На това разбиране се основават и изтъкнатите от Италия задължения на собствениците по член 245, параграф 2 от Decreto legislativo № 152 да съобщават за замърсяванията и да вземат някои защитни мерки. Преюдициалното запитване обаче не съдържа данни, които да сочат, че в случая става дума за този аспект на принципа на превантивните действия. Следователно не е необходимо по-задълбочено да се обсъжда това съображение, което може би подкрепя тезата за отговорност на собственика.

58. Не е ясно и как в настоящия случай принципът на превантивните действия би могъл да влияе на тълкуването на член 16 от Директивата за екологичната отговорност във връзка с отговорността на непричинилите щетите собственици за отстраняване на замърсяването. Защитни мерки съгласно посочения принцип могат да се вземат, когато е невъзможно да се определи със сигурност съществуват ли рискове за здравето на хората и какъв е обхватът им, но без да е необходимо да се изчаква пълното доказване на наличието и степента на тези рискове [31]. Когато обаче е установено, че съответното лице не е причинило щетите, този принцип не се прилага.

59. Обратно, ако не е ясно дали собственикът на земята е причинил щетите, това може да е основание за прилагането на споменатата по-горе презумпция, че именно той ги е причинил [32]. Тогава обаче няма място за прилагане на член 16 от Директивата за екологичната отговорност.

60. При това положение остава само целта за осигуряване на високо равнище на защита. Евентуален режим на всеобхватна субсидиарна отговорност на собствениците за екологичните щети в техните земи несъмнено би съответствал на тази цел. Всъщност той би позволил да се отделят по-малко публични средства за отстраняване на щети, за които не е могло да бъде установено нито едно отговорно лице.

61. Според мен обаче е изключено въз основа на тази цел *разрешителната* норма на член 16 от Директивата за екологичната отговорност, която допуска определянето на допълнителни отговорни лица, да се тълкува като задължаваща. По-скоро тази разрешителна норма дава възможност в това отношение на държавите членки да претеглят целта за високо равнище на защита спрямо други цели, например спрямо основните права на собствениците на земите. В противен случай всяка разрешителна норма от вторичното право, допускаща приемането на по-строги мерки за защита на околната среда, би задължавала държавите членки да установят — свръх предписанията на вторичното право — най-високото мислимо равнище на защита.

5. Междинно заключение

62. Следователно принципите на политиката на Съюза в областта на околната среда, закрепени в Директивата за екологичната отговорност (член 1, член 8, параграф 3 и член 16, както и съображения 13 и 24) и в член 191, параграф 2 ДФЕС — и по-специално принципът „замърсителят плаща“, принципите на предпазните мерки и превантивните действия, както и принципът на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника — допускат национална правна уредба, която в случай на доказано замърсяване на обект и невъзможност да се установи отговорното за замърсяването лице или то да бъде

31 — Решения National Farmers' Union и др. (C-157/96, EU:C:1998:191, т. 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, т. 39) и Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 61 и 62).

32 — Вж. точка 35 по-горе.

принудено да предприеме мерки по отстраняване на замърсяването не позволява на административните органи да задължат неотговорния за замърсяването собственик да вземе мерки за аварийно обезопасяване и оздравяване, а предвижда само ограничена имуществена отговорност на последния до стойността на обекта след изпълнението на мерките по оздравяване.

Б – *Член 191, параграф 2 ДФЕС*

63. Преюдициалното запитване обаче предполага принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС да се разгледат и самостоятелно. Предвид съмненията в релевантността на произнасянето по Директивата за екологичната отговорност [33] тези принципи трябва да бъдат обсъдени както от гледна точка на правото на Съюза, така и от гледна точна на националното право.

1. Действието на член 191, параграф 2 ДФЕС в правото на Съюза

64. Член 191, параграф 2 ДФЕС закрепва принципите на политиката на Съюза в областта на околната среда. Съгласно член 192 тази политика се осъществява от законодателя на Съюза [34]. Обратно, тази разпоредба не създава пряко задължения за държавите членки [35].

65. По същия начин правото на Съюза не задължава държавите членки пряко да прилагат тези принципи при тълкуването на разпоредби на националното право, които са приети независимо от правото на Съюза и извън неговото приложно поле.

66. Следователно принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС трябва да се вземат предвид в правото на Съюза преди всичко при тълкуването на съответните разпоредби на вторичното право на Съюза [36], както направих в настоящия случай при тълкуването на Директивата за екологичната отговорност.

2. Действието на член 191, параграф 2 ДФЕС в италианското право

67. Versalis обаче се позовава на член 3ter от Decreto legislativo № 152. Тази разпоредба изрично препраща към старата редакция на член 191, параграф 2 ДФЕС. Тя задължава всички — публични органи или частноправни субекти — да опазват околната среда чрез подходящи мерки, основани на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника и на принципа „замърсителят плаща“.

68. Тази разпоредба на италианското право би могла да означава, че цялото италианско екологично право или поне разпоредбите на Decreto legislativo № 152 трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват в съответствие с посочените принципи по член 191, параграф 2 ДФЕС. В такъв случай за решаването на спора в главното производство би било от значение

33 — Вж. точки 23—29 по-горе.

34 — Вж. решения Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, т. 57) и ERG и др. (C-378/08, EU:C:2010:126, т. 45).

35 — Решения Peralta (EU:C:1994:296, т. 58) и ERG и др. (EU:C:2010:126, т. 46).

36 — Вж. решенията, посочени в бележка под линия 30.

как следва да се тълкуват тези принципи извън вторичното право на Съюза. Тогава по силата на националното право те биха имали „свръхдействие“, каквото вече е признато за директивите [37] или за основните свободи в контекста на националните забрани за дискриминиране на местните граждани [38], видно от практиката на Съда [39].

69. Не е от компетентността на Съда обаче да се произнася дали член 3ter от Decreto legislativo № 152 има такова действие в италианското право. Това е задача на италианските съдилища [40] и затова в идеалния случай би трябвало да е изяснено в акта за преюдициално запитване [41].

70. В настоящия случай в мотивите на преюдициалното запитване като че ли имплицитно е съобразен член 3ter от Decreto legislativo № 152. В противен случай би било неразбираемо защо съд като италианския Държавен съвет така задълбочено би обсъждал принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС в съвсем бегла връзка с норми на вторичното право на Съюза, при положение че е и твърде съмнително дали тези норми, а именно Директивата за екологичната отговорност, са приложими ratione temporis.

71. В крайна сметка обаче не е нужно да се установява дали действието на член 3ter от Decreto legislativo № 152 е достатъчно добре изяснено в преюдициалното запитване. Всъщност дори и да се допусне, че по силата на тази норма италианското екологично право се ръководи от принципите по член 191, параграф 2 ДФЕС независимо от вторичното право на Съюза, видимо пак не би произтекъл различен извод от направения във връзка с тълкуването на член 16 от Директивата за екологичната отговорност.

B – *Правото в областта на отпадъците*

72. Още в заключението си по дело ERG и др. накратко отбелязах, че правото на Съюза в областта на отпадъците би могло да предвижда по-голяма отговорност на собствениците за отстраняването на щетите от замърсените им обекти отколкото Директивата за екологичната отговорност, но също като нея изисква на първо място да се реализира отговорността на замърсителя [42]. Видимо не е изключено на следващ етап съгласно правото в областта на отпадъците разходите да бъдат възложени на иначе неотговорния собственик на замърсения обект като притежател на отпадъците (членове 14 и 15 от Директивата за отпадъците [43]).

73. Тъй като Държавният съвет и страните по делото задълбочено обсъждат посоченото заключение, но без да се спират на правото на Съюза в областта на отпадъците, препоръчвам на Съда също да не се произнася по тези разпоредби.

74. Произнасянето относно евентуалната отговорност за замърсени обекти съгласно правото в областта на отпадъците всъщност предполага да се отговори на някои трудни и в известна степен щекотливи въпроси, а същевременно не е сигурно, че те изобщо имат значение за делото в главното производство.

37 — Решения Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 35—39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, т. 32) и Salahadin Abdulla и др. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105, т. 48).

38 — Решения Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, т. 23), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, т. 29) и Airport Shuttle Express (C-162/12 и C-163/12, EU:C:2014:74, т. 44).

39 — Вж. също определение De Bellis и др. (C-246/14, EU:C:2014:2291, т. 15—17).

40 — Решения Dzodzi (EU:C:1990:360, т. 41 и 42) и Leur-Bloem (EU:C:1997:369, т. 33).

41 — Вж. определение De Bellis и др. (EU:C:2014:2291, т. 20).

42 — Заключение по дела ERG и др. (EU:C:2009:650, т. 130—138).

43 — Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците (ОВ L 312, стр. 3). Още от 1977 г. аналогична уредба е съществувала в приложимите по-рано директиви за отпадъците.

75. Съдът наистина вече е постановил, че случайно разлетият нефт по земята, в подпочвените води или в морето, който вече не може да се използва по предназначение, следва да се разглежда като отпадък [44]. Като отпадък трябва да се квалифицира и замърсената почва в резултат от случаен разлив на това вещество [45]. При преработването на Директивата за отпадъците обаче законодателят е въвел някои промени, най-малкото по отношение на разбирането за замърсената земя като отпадък [46], доколкото понастоящем член 2, параграф 1, буква б) от Директивата за отпадъците изключва земята (in situ), включително неизкопаната замърсена почва, от приложното поле на тази директива.

76. Остава неясно обаче дали тази уредба изключва фактически замърсената почва от приложното поле на правото в областта на отпадъците. Щом при замърсяването замърсяващото вещество се превръща в отпадък, едва ли е възможно да изгуби това качество само защото се смесва с почвата [47]. Практически би следвало да няма разлика дали като отпадък ще се третира цялата замърсена почва, или само замърсяващите я вещества. Освен това възникват някои може би деликатни въпроси за съотношението между правото в областта на отпадъците и Директивата за екологичната отговорност.

77. Преди всичко обаче е неясно дали произнасянето по този чувствителен въпрос изобщо би могло да е от значение за решаването на спора в главното производство. От една страна, с преюдициалното запитване не е дадена почти никаква информация на Съда за приложимите в това отношение разпоредби на италианското право в областта на отпадъците. Същевременно правото на Съюза в областта на отпадъците би могло да създава задължения за гражданите и предприятията само доколкото е транспонирано от държавите членки или доколкото националното право може да се тълкува в съответствие с него [48]. От друга страна, не е сигурно дали би могло обжалваните актове да бъдат обосновани a posteriori с разпоредбите на правото в областта на отпадъците.

78. Ако в светлината на отговора на Съда по преюдициалното запитване Държавният съвет все пак стигне до извода, че правилата за отговорността съгласно правото в областта на отпадъците може да са от значение за решаването на делото в главното производство, би следвало да отправи ново преюдициално запитване до Съда.

V – **Заключение**

79. Поради това предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„Принципите на политиката на Европейския съюз в областта на околната среда, закрепени в Директива 2004/35/ЕО относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (член 1, член 8, параграф 3 и член 16, както и съображения 13 и 24) и в член 191, параграф 2 ДФЕС — и по-специално принципът „замърсителят плаща“, принципите на предпазните мерки и превантивните действия, както и принципът на приоритетното отстраняване на замърсяванията на околната среда още при източника — допускат национална правна уредба, която в случай на доказано замърсяване на обект и невъзможност да се установи отговорното за замърсяването лице или то да бъде принудено да предприеме мерки по отстраняване на замърсяването не позволява на административните органи да задължат неотговорния за замърсяването собственик да вземе

44 — Решения Van de Walle и др. (C-1/03, EU:C:2004:490, т. 47—50) и Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, т. 57—59).

45 — Решение Van de Walle и др. (EU:C:2004:490, т. 52).

46 — Така *Petersen*, F. Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts — Die neue Abfallrahmenrichtlinie — Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.//Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2009, p. 1063 (1064).

47 — Вж. също заключението ми по дела Комисия/Италия и Комисия/Гърция (C-196/13 и C-378/13, EU:C:2014:2162, т. 99).

48 — Вж. заключението ми по дело Commune de Mesquer (EU:C:2008:174, т. 133 и цитираната съдебна практика).

мерки за аварийно обезопасяване и оздравяване, а предвижда само ограничена имуществена отговорност на последния до стойността на обекта след изпълнението на мерките по оздравяване“.