Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
20 päivänä marraskuuta 2014[1]

Asia C-534/13

Fipa Group srl. ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (Italia))

SEUT 191 artiklan 2 kohta — Direktiivi 2004/35/EY — Ympäristövastuu ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta — Saastuttaja maksaa -periaate — Omistajan, joka ei ole ympäristövahingon aiheuttaja, vastuu

I **Johdanto**

1. Italiassa sijaitseva Carraran kaupunki on tunnettu marmoristaan. Aikaisemmin sen ympäristössä harjoitettiin kuitenkin myös muuta teollisuutta. Tästä johtuen ainakin naapurikaupunki Massa Carraran alue on merkittävästi pilaantunut, minkä vuoksi kyseinen alue on vahvistettu ”kansallisesti merkittäväksi alueeksi” (sito di interesse nazionale di Massa Carrara). Kyseessä oleva kiinteistö on vaihtanut omistajaa, ja sen nykyiset omistajat, jotka eivät ole aiheuttaneet pilaantumista, kiistelevät Italian valtion kanssa siitä, missä määrin niiden voidaan edellyttää osallistuvan korjaaviin toimiin alueella.

2. Italian Consiglio di Staton (muutoksenhakutuomioistuin hallintoasioissa) antamien tietojen mukaan Italian oikeudessa säädetään ainoastaan, että nykyiset omistajat voidaan määrätä osallistumaan korjaavien toimien kustannuksiin enintään kiinteistön arvoa vastaavalla summalla. Niillä ei sitä vastoin ole velvollisuutta ryhtyä itse korjaaviin toimiin tai osallistua korjaavien toimien mainittua suurempiin kustannuksiin. Consiglio di Stato tiedustelee näin ollen unionin tuomioistuimelta, edellyttävätkö SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetut periaatteet, nimittäin saastuttaja maksaa -periaate, ennalta varautumisen periaate, ennalta ehkäisemisen periaate ja periaate, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, sekä ympäristövastuudirektiivi[2] tiukempien vaatimusten kohdistamista tällaisiin omistajiin.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (EUVL L 143, s. 56); merkityksellinen on todennäköisesti hiilidioksidin geologisesta varastoinnista 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/31/EY (EUVL L 140, s. 114) mukainen toisinto. Merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta 12.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/30/EU (EUVL L 178, s. 66) tehdyt myöhemmät muutokset on pantava täytäntöön vasta vuonna 2015.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

3. Unionin ympäristöpolitiikan periaatteet ja erityisesti saastuttaja maksaa -periaate on vahvistettu SEUT 191 artiklan 2 kohdassa.

”Unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle, ennalta ehkäisemisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

_ _”

4. Kuten ympäristövastuudirektiivin 1 artiklassa korostetaan, sillä pannaan täytäntöön erityisesti saastuttaja maksaa -periaatetta.

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.”

5. Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleessa määritetään kuitenkin saastuttaja maksaa -periaatteen rajat:

”Vastuujärjestelyillä ei voida korvata kaiken tyyppisiä ympäristövahinkoja. Jotta vastuujärjestelyt toimisivat, on tarpeen voida yksilöidä yksi tai useampi pilaaja, vahinkojen olisi oltava konkreettisia ja mitattavissa ja olisi todettava syy-yhteys vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä. Ympäristövastuu ei sen vuoksi ole sopiva väline hoitaa laaja-alaista, hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista, koska sen osalta haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida yhdistää tiettyjen yksittäisten toimijoiden tekoihin tai laiminlyönteihin.”

6. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa rajataan toiminnanharjoittajien kustannusvastuu tietyissä tapauksissa:

”(3) Toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa vastaamaan tämän direktiivin nojalla toteutettavista ehkäisevistä tai korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista, jos hän voi osoittaa, että ympäristövahinko tai sen välitön uhka:

a) oli kolmannen osapuolen aiheuttama, ja on sattunut tai sen välitön uhka on ilmennyt asianmukaisista turvatoimenpiteistä huolimatta; tai

b) johtui viranomaisen antaman pakottavan määräyksen tai ohjeen noudattamisesta, paitsi jos kyseessä on toiminnanharjoittajan omasta toiminnasta aiheutuneen päästön tai muun tapauksen seurauksena annettu määräys tai ohje.

Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotta toiminnanharjoittaja voi periä takaisin hänelle aiheutuneet kustannukset.”

7. Ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille lupa antaa tietynlaista pidemmälle ulottuvaa sääntelyä:

”Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta, mukaan lukien uusien ehkäisemistä ja korjaamista koskevien tämän direktiivin vaatimusten alaisten toimintojen ja vastuuseen asetettavien osapuolten määrittäminen.”

8. Lopuksi ennakkoratkaisupyynnössä viitataan johdanto-osan 24 perustelukappaleeseen, joka koskee ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa:

”On tarpeen varmistaa, että käytettävissä on tehokkaita täytäntöönpano- ja valvontakeinoja, ja samalla varmistaa, että toiminnanharjoittajien ja muiden asianomaisten osapuolten oikeutetut edut turvataan asianmukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten olisi vastattava erityistehtävistä, joihin kuuluu hallinnollista harkintaa, erityisesti vahingon merkityksen arviointia ja korjaavista toimenpiteistä päättämistä.”

B *Italian oikeus*

9. 3.4.2006 annetun asetuksen (Decreto legislativo) nro 152 3ter §:ssä viitataan nimenomaisesti SEUT 191 artiklan 2 kohdan aiempaan versioon eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 174 artiklan 2 kohtaan, vaikka oletettavasti tarkoituksena on viitata Euroopan yhteisöstä tehtyyn sopimukseen. Tässä määräyksessä asetetaan kaikille viranomaisille ja yksityisille velvollisuus suojella ympäristöä asianmukaisilla toimilla, jotka perustuvat ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

10. Asetuksen nro 152 244 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että jonkin maa-alan pilaantumisen havaittuaan toimivaltaiset viranomaiset kehottavat pilaantumisen aiheuttajaa ryhtymään toimenpiteisiin. Saman pykälän 3 momentin mukaan kyseinen päätös annetaan tiedoksi myös kyseisen maa-alan omistajalle. Toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät 4 momentin nojalla tarpeellisiin toimiin maa-alan vaarattomaksi tekemiseksi ja korjaamiseksi, jos pilaantumisen aiheuttajaa ei voida selvittää eivätkä alan omistaja tai muut asianomaiset osapuolet ryhdy toimiin.

11. Asetuksen nro 152 245 §:n 1 momentissa sallitaan omistajan ja muiden asianomaisten ryhtyä tarvittaviin toimiin alan vaarattomaksi tekemiseksi ja ennallistamiseksi. Saman pykälän 2 momentin nojalla alan omistajan tai haltijan on pilaantumisen aiheuttajan velvollisuuksista riippumatta tiedotettava pilaantumisesta toimivaltaisille viranomaisille ja ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin havaitessaan, että pilaantumista koskevat kynnysarvot ovat vaarassa ylittyä.

12. Asetuksen nro 152 250 §:n nojalla toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät tarvittaviin toimiin tilanteissa, joissa pilaantumisen aiheuttaja ei toimi tai aiheuttajaa ei voida selvittää ja joissa myöskään omistaja ja tai muut asianomaiset eivät ryhdy toimiin.

13. Asetuksen nro 152 253 §:n 1 momentin nojalla asetuksen tämän otsikon alla tarkoitetut toimet kiinteistön osalta ovat esineeseen kohdistuvia velvoitteita (oneri reali). Pykälän 2 momentissa säädetään, että näiden toimien kustannukset muodostavat kiinteistöön erityisen esinettä koskevan etuoikeuden (privilegio speciale immobiliare). Sen, joka vaatii kustannusten korvaamista kiinteistön omistajalta, joka ei ole aiheuttanut pilaantumista, on 3 momentin nojalla näytettävä erityisesti toteen, ettei aiheuttajaa voida saada selville tai ettei kustannuksia voida periä aiheuttajalta. Pykälän 4 momentin nojalla näistä kustannuksista voidaan vaatia omistajalta enintään kunnostetun kiinteistön arvon määrä.

III **Kansallinen oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. ja Ivan Srl. hankkivat joitakin kiinteistöjä, jotka kuuluivat aiemmin Montedison-konsernille. Kiinteistöt sijaitsivat kansallisesti merkittävällä Massa Carraran alueella, ja niillä oli ilmennyt vakavaa pilaantumista, jota edellä mainitut kolme yhtiötä eivät kiistatta olleet aiheuttaneet. Kyse on nähtävästi pikemminkin sellaisen pilaantumisen seurauksista, josta Montedison-konserni oli vastuussa ja johon liittyviä korjaavia toimia toteutettiin jo 1900-luvun lopulla.

15. Asianosaisten tietojen mukaan toimivaltaiset viranomaiset ovat 7.11.2011 antamallaan määräyksellä velvoittaneet mainitut yhtiöt ryhtymään kyseisen kiinteistön omistajina tiettyihin kiireellistä vaarattomaksi tekemistä koskeviin toimiin ja esittämään tarkistetun korjaavia toimia koskevan suunnitelman (suunnitelma oli peräisin vuodelta 1995). Määräyksessä pilaantumisen aiheuttajana pidettiin muun muassa Montedison Srl -yhtiötä (nykyisin Edison S.p.A.). Se määrättiin ryhtymään samoihin toimiin.

16. Kolme ensin mainittua yhtiötä haki määräykseen muutosta, ja Toscanan alueellinen hallinto-oikeus kumosi tämän toimenpiteen ensimmäisessä oikeusasteessa. Consiglio di Staton täysistunnon on nyt ratkaistava valitus, jonka Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Italian ympäristöministeriö) on tehnyt kolmesta hallinto-oikeuden tuomiosta.

17. Consigio di Stato esittää käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

Ovatko SEUT 191 artiklan 2 kohdassa sekä ympäristövastuudirektiivissä (1 artikla ja 8 artiklan 3 kohta sekä johdanto-osan 13 ja 24 perustelukappale) vahvistetut Euroopan unionin ympäristöperiaatteet – etenkin saastuttaja maksaa -periaate, ennalta varautumisen periaate, ennalta ehkäisemisen periaate ja periaate, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä – esteenä 3.4.2006 annetun asetuksen nro 152 244, 245 ja 253 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa alue on todettu pilaantuneeksi eikä pilaantumisesta vastuussa olevaa henkilöä ole mahdollista yksilöidä tai saada suorittamaan korjaustoimia, hallintoviranomaisella ei ole oikeutta velvoittaa alueen omistajaa, joka ei ole vastuussa saastuttamisesta, ryhtymään kiireellistä vaarattomaksi tekemistä ja kunnostamista koskeviin toimiin, vaan kyseiselle omistajalle säädetään ainoastaan taloudellinen vastuu, joka rajoittuu alueen arvoon kunnostustoimenpiteiden suorittamisen jälkeen?

18. Consiglio di Stato ilmoitti kirjallisen menettelyn aikana unionin tuomioistuimelle, että Versalis S.p.A -niminen yhtiö (jäljempänä Versalis) on tullut asiaan väliintulijaksi. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaisina Ivar Srl. (jäljempänä Ivan), Edison S.p.A (jäljempänä Edison) ja Versalis sekä muina osapuolina Puolan tasavalta, Italian tasavalta ja Euroopan komissio. Ivan, Edison, Italia ja komissio osallistuivat 5.11.2014 pidettyyn istuntoon.

IV **Oikeudellinen arviointi**

19. Consiglio di Stato haluaa selvittää, ovatko SEUT 191 artiklan 2 kohdan ja ympäristödirektiivin periaatteet esteenä kansallisen oikeuden säännöksille, joiden mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa alue on todettu pilaantuneeksi eikä pilaantumisesta vastuussa olevaa henkilöä ole mahdollista yksilöidä tai saada suorittamaan korjaustoimia, hallintoviranomaisella ei ole oikeutta velvoittaa alueen omistajaa, joka ei ole vastuussa saastuttamisesta, ryhtymään kiireellistä vaarattomaksi tekemistä ja korjaamista koskeviin toimiin, vaan kyseiselle omistajalle säädetään ainoastaan taloudellinen vastuu, joka rajoittuu alueen arvoon korjaavien toimien suorittamisen jälkeen.

20. Seuraavassa on tutkittava, onko jäsenvaltioilla unionin oikeuden perusteella velvollisuus määrätä pilaantuneen kiinteistön omistaja tiettyihin kiinteistön vaarattomaksi tekemistä ja korjaamista koskeviin toimiin, vaikka omistaja ei ole aiheuttanut pilaantumista.

21. Tätä varten on aluksi tarkasteltava ympäristövastuudirektiivin erityissääntelyä ja perehdyttävä sen jälkeen SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettuihin periaatteisiin. Käsittelen vielä lopuksi lyhyesti unionin jätelainsäädäntöä, jota käsiteltävä kysymys ei kuitenkaan koske.

22. Ilmoitan jo ennakolta tämän tarkastuksen tuloksen: Ei voida sulkea pois sitä, että unioni on muotoillut SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetut tavoitteet siten, että ne käsittävät tällaisen velvollisuuden.[3] Sitä ei kuitenkaan ole konkretisoitu ympäristövastuudirektiivissä, johon Consiglio di Statossa vedotaan. Unionin tuomioistuimen ei sitä vastoin pidä tutkia käsiteltävässä asiassa, ulottuuko jokin muu sääntely, kuten jätelainsäädäntö, tässä asiassa pidemmälle, jotta ei anneta yllätyksellistä ratkaisua kysymyksestä, josta ei ole keskusteltu riittävästi.

A *Ympäristövastuudirektiivi*

1. Ympäristövastuudirektiiviä koskevan kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

23. Kysymyksen tutkittavaksi ottamisen perusteltavuutta on mahdollista epäillä ympäristövastuudirektiivin näkökulmasta kahdesta syystä. Ne molemmat liittyvät merkityksellisyyteen.

24. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella on *ensinnäkin* epäselvää, voidaanko Italian lainsäädäntöä tulkita siten, että sillä voidaan luoda kyseessä oleva laajempi vastuu, jota kiinteistön omistajilta vaaditaan. Direktiivi voi kuitenkin luoda yksilölle velvollisuuksia ainoastaan kansallisen oikeuden unionin oikeuden mukaisen tulkinnan kautta.[4] Tämän vuoksi on mahdollista, ettei unionin tuomioistuimen suorittama ympäristövastuudirektiivin tulkinta vaikuta käsiteltävässä asiassa annettavaan ratkaisuun.

25. Lisäksi unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta.[5] Näin ollen on pidettävä kiinni olettamasta, jonka mukaan kansallisten tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset ovat merkityksellisiä pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta.[6]

26. Sama pätee viime kädessä myös merkityksellisyyttä mahdollisesti horjuttavaan *toiseen* epäilyyn. Se koskee ympäristövastuudirektiivin ajallista sovellettavuutta käsiteltävässä asiassa.

27. Ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan sen 17 artiklan nojalla vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta tuon päivän jälkeen tai toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut mutta joka ei ole päättynyt ennen mainittua päivämäärää.[7]

28. Edisonin tiedot, joiden mukaan pilaantumisen aiheuttanut toiminta päättyi jo vuonna 1988 ja alat kunnostettiin – mahdollisesti täysin siinä onnistumatta – vuonna 1995, puhuvat näin ollen sitä vastaan, että ympäristövastuudirektiiviä voitaisiin soveltaa käsiteltävässä asiassa. Direktiivin soveltamisen kannalta olisi merkityksetöntä niin ikään se, ovatko kyseiset yritykset sen yrityksen oikeudellisia seuraajia, joka on aiheuttanut vahingot ennen 30.4.2007.[8]

3 — Ks. jo ratkaisuehdotukseni ERG ym. (C-378/08 sekä C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2009:650, 111 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

4 — Ks. ratkaisuehdotukseni Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

5 — Ks. mm. tuomio Angelidaki ym. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, 48 kohta).

6 — Ks. tuomio Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, 30 kohta).

7 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 41 kohta sekä C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 34 kohta).

8 — Tämä pätee mahdollisesti Edisoniin, joka on ilmeisesti Montedison-konsernin seuraaja, ja tämä konserni käytti kyseistä kiinteistöä aiemmin ja on Ivanin antamien tietojen mukaan myös vastuussa pilaantumisesta.

29. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava tosiseikkojen perusteella, jotka vain se itse voi arvioida, kuuluvatko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat vahingot, joiden osalta toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat päättäneet toimenpiteistä ympäristön korjaamiseksi, johonkin ympäristövastuudirektiivin 17 artiklassa tarkoitetuista tapauksista. Ennakkoratkaisukysymyksiä on siten tarkasteltava sen varalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy katsomaan, että direktiiviä on ajallisesti sovellettava pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa. [9]

2. Ympäristövastuudirektiivin säännökset

30. Kysymys siitä, onko jäsenvaltioilla ympäristövastuudirektiivin perusteella velvollisuus määrätä pilaantuneen kiinteistön omistaja tiettyihin kiinteistön vaarattomaksi tekemistä ja korjaamista koskeviin toimiin, vaikka omistaja *ei* ole *aiheuttanut* pilaantumista, on yllättävä. Ympäristövahinkojen aiheuttaminen on nimittäin edellytys direktiivissä säädetyille luonnollisten tai oikeudellisten henkilöiden velvollisuuksille.

31. Ympäristövastuudirektiivin 1 artiklan nojalla direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Sitä sovelletaan 3 artiklan 1 kohdan nojalla ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, sekä ympäristövahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat aiheutuneet näistä toiminnoista. Tästä toiminnasta vastuussa olevan toiminnanharjoittajan on 5–7 artiklan nojalla toteutettava ehkäisevät ja korjaavat toimet ja vastattava niiden kustannuksista 8–10 artiklan ja johdanto-osan 18 perustelukappaleen mukaisesti.

32. Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan tästä selvästi, että tällä vastuulla on tarkoitus kannustaa toimijoita ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään käytäntöjä ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähiin. Jotta vastuujärjestelyt toimisivat (toivotulla tavalla), on johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan tarpeen voida yksilöidä yksi tai useampi pilaaja, vahinkojen olisi oltava konkreettisia ja mitattavissa ja olisi todettava syy-yhteys vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä

33. Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa ja 8 artiklan 3 kohdassa korostetaan niin ikään pilaantumisen aiheuttamisen erityismerkitystä. Viimeksi mainitun nojalla toiminnanharjoittajan ei olisi edellytettävä olevan vastuussa tämän direktiivin nojalla toteutettujen ehkäisevien tai korjaavien toimenpiteiden kustannuksista, kun vahinko tai sen välitön uhka on johtunut tietyistä toiminnanharjoittajasta riippumattomista tapahtumista. Toiminnanharjoittaja voidaan siis vapauttaa vastuusta siinäkin tapauksessa, että vahinko aiheutuu sen ammatillisesta toiminnasta. Tullakseen vapautetuksi vastuusta sen on osoitettava, että ympäristövahinko tai sen välitön uhka oli kolmannen osapuolen aiheuttama ja on sattunut tai sen välitön uhka on ilmennyt asianmukaisista turvatoimenpiteistä huolimatta. Tätä poikkeusta sovelletaan siten esimerkiksi ulkopuolelta tehtyyn sabotaasiin tai hyökkäyksiin.

34. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohtaa ei sen sijaan voida, toisin kuin Cosiglio di Stato katsoo, tulkita siten, että jos toisin ei osoiteta, olisi yleensä mahdollista olettaa, että pilaantunutta kiinteistöä käyttävä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut sen pilaantumisen. Tämä säännös pikemminkin vapauttaa toiminnanharjoittajan vastuusta, vaikka olisi osoitettu, että vahinko on johtunut sen ammatillisesta toiminnasta.

9 — Tuomiot ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 43 ja 47 kohta sekä C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 36 ja 40 kohta).

35. Unionin tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut ympäristövastuudirektiiviä 8 artiklan 3 kohdasta huolimatta siten, että mainitun kaltainen olettama voidaan tehdä toiminnanharjoittajan vahingoksi. Jäsenvaltioilla on nimittäin laaja harkintavalta määrittäessään laaja-alaisen, hajakuormituksesta johtuvan pilaantumisen aiheuttajaa.[10] Näin ollen olettama pilaantumisen aiheuttamisesta voidaan hyväksyä, jos siitä on uskottavaa näyttöä, esimerkiksi toiminnanharjoittajien tilojen sijainti lähellä pilaantunutta aluetta tai löytyneiden saasteiden ja toiminnanharjoittajan toiminnassaan käyttämien osatekijöiden yhdenmukaisuus.[11]

36. Saastuttaja maksaa -periaate ei sitä vastoin edellytä toiminnanharjoittajan vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, johon se ei ole myötävaikuttanut.[12] Unionin tuomioistuin onkin todennut, että ympäristövastuudirektiivin 11 artiklan 4 kohdan nojalla toiminnanharjoittajilla on käytettävissään oikeussuojakeinoja riitauttaakseen tämän direktiivin perusteella päätetyt korjaavat toimenpiteet tai kiistääkseen niiden harjoittaman toiminnan ja todetun pilaantumisen välisen syy-yhteyden.[13] Ne voivat etenkin kumota olettaman, jonka mukaan ne ovat aiheuttaneet vahingot.[14]

37. Vahingoittuneiden kiinteistöjen pelkällä omistajalla, joka ei ole aiheuttanut vahinkoja, ei ole mitään merkitystä edellä kuvaillussa ympäristövastuudirektiivin järjestelmässä. Direktiiviä ei voida lainkaan soveltaa tällaiseen omistajaan.[15]

38. Tähän lopputulokseen eivät vaikuta mitenkään myöskään ennalta varautumisen periaate, ennalta ehkäisemisen periaate tai periaate, jonka mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Ne on kyllä niin ikään otettava huomioon ympäristövastuudirektiivin tulkinnassa, mutta ei ole todennäköistä, että ne voisivat johtaa erilaiseen tulkintaan kuin edellä mainitut säännökset.

39. Ympäristövastuudirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus, sellaisena kuin se ilmenee johdanto-osan 24 perustelukappaleesta, ei myöskään voi synnyttää kiinteistön omistajalle, joka ei ole aiheuttanut vahinkoa, velvollisuuksia, joita ei ole asetettu direktiivissä.

3. Kiinteistön omistajan vastuu toisen ERG ym. -tuomion mukaan

a) Tuomion käännökset

40. Jotkin toisen ERG ym. -tuomion käännöksistä näyttävät kuitenkin viittaavan vastakkaiseen tulokseen kuin se, johon edellä päädyttiin. Unionin tuomioistuin puhuu kolmessa eri kielitoisinnossa korjaavien toimien kohteena olevan meren koko rantaviivaan rajoittuvien maa-alueiden omistajista,[16] käyttäjistä[17] tai konsessionhaltijoista.[18] Se toteaa, että poikkeuksellisten olosuhteiden kaltaisessa tilanteessa ympäristövastuudirektiiviä on tulkittava siten, että toimivaltaisella viranomaisella oli oikeus vaatia kyseisiä henkiöitä suorittamaan korjaustoimet itse.[19]

10 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 55 kohta).
11 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 57 kohta).
12 — Tuomio Standley ym. (C-293/97, EU:C:1999:215, 50 kohta) ja tuomio ERG ym. (EU:C:2010:126, 67 kohta).
13 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 67 kohta).
14 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 58 kohta).
15 — Ks. vastaavasti tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 58 kohta).
16 — Liettuankielinen toisinto: ”sklypų savininkams”.
17 — Saksankielinen toisinto: ”Nutzern der Grundstücke”.
18 — Portugalinkielinen toisinto: ”concessionários dos terrenos”.
19 — Tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 78 kohta, ks. myös 82 kohta).

41. Lähtökohtaisesti on kuitenkin katsottava, ettei unionin tuomioistuin lausunut tässä yhteydessä sinänsä kiinteistöjen omistajien, käyttäjien tai konsessionhaltijoiden velvollisuuksista vaan viittasi ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettuun toiminnanharjoittajaan, joka harjoittaa ammatillista toimintaa kyseisillä kiinteistöillä. Tuomion kaikissa muissa kielitoisinnoissa, erityisesti alkuperäisessä ranskankielisessä tekstissä, joka on ainoa versio, josta tuomarit ovat keskustelleet, ja sitovassa italiankielisessä toisinnossa, unionin tuomioistuin käyttää direktiivin tapaan toiminnanharjoittajan käsitettä. [20]

b) Toiminnanharjoittajien vastuu niiden kiinteistöiltä lähtöisin olevista riskeistä

42. Vaikka mahdollinen käännösongelma otetaan huomioon, ympäristövastuudirektiiviä on toisen ERG ym. -tuomion perusteella tulkittava poikkeuksellisten olosuhteiden kaltaisessa tilanteessa siten, että toimivaltaisella viranomaisella oli oikeus vaatia kiinteistön omistajia suorittamaan korjaamistoimet itse, jos ne harjoittivat kiinteistöillä direktiivissä tarkoitettua toimintaa. [21] Siinä ei mainita, että edellytyksenä olisi myötävaikutus pilaantumisen aiheutumiseen.

43. Tällainen toiminnanharjoittajan vastuu vastaa Italian esittämää näkemystä. Sen mukaan saastuttaja maksaa -periaatteella luodaan objektiivinen vastuu kiinteistöjen pilaantumisesta yrityksille, jotka ovat tällaisten teollisesti käytettyjen kiinteistöjen omistajia. Ne saavat taloudellista hyötyä kiinteistöstä ja vastaavat siten kaikista kiinteistöön liittyvistä riskeistä. Tämän vuoksi ei ole tarpeen osoittaa, että ne ovat aiheuttaneet pilaantumisen.

44. Kuitenkaan myöskään tämä unionin tuomioistuimen toteamuksen tulkinta ei vakuuta. Se nimittäin perustaa toteamuksensa jäljempänä velvollisuuksiin, joita ympäristövastuudirektiivissä asetetaan toiminnanharjoittajille, jotka ovat aiheuttaneet vahinkoja. [22]

45. Edellä 42 kohdassa esitetty toisen ERG ym. -tuomion tulkinta olisi lisäksi vastoin samana päivänä annetussa ensimmäisessä ERG ym. -tuomiossa esitettyjä toteamuksia, jotka koskivat toiminnanharjoittajan vastuun syntymistä vahingon aiheuttamisen perusteella ja jotka puolestaan liittyvät vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. [23] Toiminnanharjoittajilla on siten saastuttaja maksaa -periaatteeseen perustuva velvollisuus korjaaviin toimiin ainoastaan siksi, että ne ovat myötävaikuttaneet kyseisen pilaantumisen syntymiseen tai pilaantumisriskiin. [24] Toiminnanharjoittajilla ei ole saastuttaja maksaa -periaatteen perusteella myöskään velvollisuutta vastata sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, johon ne eivät ole myötävaikuttaneet. [25]

46. Toisessa ERG ym. -tuomiossa oleva unionin tuomioistuimen mainittu toteamus voi siten viitata ainoastaan toiminnanharjoittajiin, jotka ovat aiheuttaneet vahingot, vaikka – kuten edellä on osoitettu [26] – kyseessä on vain aiheuttamista koskeva olettama.

20 — Ranskankielinen toisinto: ”exploitants”, italiankielinen toisinto: ”operatori”.

21 — Tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 78 kohta, ks. myös 82 kohta).

22 — Tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 87–90 kohta).

23 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 52–59 sekä 64–67).

24 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 67 kohta), jossa viitataan tuomioon Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, 77 kohta).

25 — Tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 57 kohta), jossa viitataan tuomioon Standley ym. (EU:C:1999:215, 51 kohta).

26 — Ks. edellä 35 kohta.

4. Jäsenvaltioiden tiukempi lainsäädäntö

47. Omistajat, jotka eivät ole aiheuttaneet kiinteistön ympäristövahinkoja, voidaan kuitenkin asettaa jäsenvaltioiden toimilla vastuuseen näistä vahingoista. Ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan mukaan nimittäin tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. Tässä yhteydessä mainitaan nimenomaisesti muiden vastuuseen asetettavien osapuolten määrittäminen.

48. Tätä jäsenvaltioiden oikeutta rajoittavat ympäristövastuudirektiivin tavoitteet, joita jäsenvaltiot eivät saa horjuttaa.[27] Tämän vuoksi olisi erityisesti kiellettyä määrittää muita vastuuseen asetettavia osapuolia niiden pilaantumisen aiheuttajien tilalle, jotka ovat direktiivin mukaan vastuussa. Koska Italiassa pelkkiin omistajiin sovellettava vastuu edellyttää kuitenkin asetuksen nro 152 253 §:n 3 momentin nojalla, ettei aiheuttajaa voida saada selville tai ettei kustannuksia voida periä siltä, sääntelyllä ei vaaranneta direktiivin tavoitetta.

49. Ennakkoratkaisupyynnön kannalta on merkitystä ainoastaan sillä, voidaanko siitä, että ympäristödirektiivin 16 artiklassa annetaan mahdollisuus tiukempien säännösten antamiseen, johtaa aiempaa tiukempi velvollisuus omistajalle, joka ei ole aiheuttanut vahinkoja.

50. Tätä vastaan puhuu se, että jäsenvaltioilla on tätä toimivaltaansa käyttäessään harkintavaltaa. Harkintavallalla saattaa kuitenkin olla rajoituksia, kuten käsiteltävässä asiassa – edellä mainittu – ympäristövastuudirektiivin tavoitteiden vastaisuus. Harkintavaltaa voidaan lisäksi supistaa poikkeuksellisesti siten, että syntyy velvollisuus käyttää toimivaltaa.

51. Esimerkiksi ympäristövaikutusdirektiivin[28] 4 artiklan 2 kohdan pintapuolisen lukemisen perusteella voitaisiin päätellä, että jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan päättää, onko liitteessä II mainittujen hankkeiden ympäristövaikutukset tutkittava. Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että tämän direktiivin tavoitteen perusteella ympäristövaikutukset on tutkittava, jos tällaisella hankkeella saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.[29]

52. Tästä poiketen ympäristövastuudirektiivin 16 artikla tai muut säännökset eivät sisällä nimenomaisia perusteita harkintavallan supistamiselle siinä merkityksessä, että kiinteistön omistaja olisi asetettava vastuuseen ympäristövahinkojen korjaamisesta, vaikka tämä ei ole aiheuttanut niitä. Direktiivissä enintään edellytetään implisiittisesti, että jäsenvaltiot velvoittavat nämä henkilöt sallimaan tarvittavien toimien suorittaminen kiinteistöillään ja tekemään tässä yhteydessä tarvittavassa määrin yhteistyötä. Tämän vuoksi 12 artiklan 4 kohdassa säädetään kiinteistön omistajien kuulemisesta.

53. Lisärajoituksia ympäristövastuudirektiivin 16 artiklassa säädetylle jäsenvaltioiden harkintavallalle voidaan johtaa ennakkoratkaisupyynnössä mainituista SEUT 191 artiklan 2 kohtaan sisältyvistä ympäristöoikeudellisista periaatteista.[30] Ympäristövaikutusdirektiivin 16 artikla nimittäin annettiin SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Lähtökohtaisesti on katsottava, että ympäristövastuudirektiivin 16 artiklalla pyritään ottamalla huomioon unionin eri alueiden erilaiset tilanteet saavuttamaan suojelun korkea taso ja tämä artikla perustuu ennalta varautumisen periaatteelle, ennalta ehkäisemisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

27 — Tuomio ERG ym. (C-379/08 ja -380/08, EU:C:2010:127, 65 ja 66 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni ERG ym. (C-378/08 sekä C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2009:650, 96–115 kohta).

28 — Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU (EUVL L 26, s. 1).

29 — Tuomio Kraaijeveld ym. (C-72/95, EU:C:1996:404, 50 kohta), tuomio WWF ym. (C-435/97, EU:C:1999:418, 36 kohta) ja Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 kohta).

30 — Tuomio Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, 38 kohta), tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-301/10, EU:C:2012:633, 49 kohta), tuomio Shell Nederland (C-241/12 ja C-242/12, EU:C:2013:821, 38 kohta) ja tuomio komissio v. Ranska (C-237/12, EU:C:2014:2152, 30 kohta).

54. Saastuttaja maksaa -periaatteen merkitys on keskeisiltä osin yhdenmukainen niiden rajojen kanssa, jotka ympäristövastuudirektiivin tavoitteilla asetetaan 16 artiklan soveltamiselle. Jäsenvaltiot eivät saa horjuttaa saastuttaja maksaa -periaatetta määrittäessään pilaantumisen aiheuttajan lisäksi tai sijasta muita pilaantumisesta vastuussa olevia tahoja. Muiden vastuullisten täytyy siis olla vastuussa pelkästään toissijaisesti.

55. Tämä vastaa myös ennalta ehkäisemisen periaatetta. Kun saastuttaja tietää olevansa täydessä vastuussa vahingoista, se ryhtyy ennalta ehkäiseviin toimiin, jotta vahinkoa ei alun perinkään syntyisi. Lisäksi säännönmukaisesti juuri saastuttajat pystyvät toimimaan tässä suhteessa tehokkaimmin.

56. Kuten periaate, jonka mukaan ympäristövahingot torjutaan ensisijaisesti niiden lähteellä, myös ennalta ehkäisemisen periaate edellyttää lisäksi, että riippumatta siitä, onko omistaja myötävaikuttanut pilaantumiseen, pilaantuneella kiinteistöllä voidaan ryhtyä toimiin vahinkojen laajenemisen estämiseksi. Tietyissä tilanteissa voi olla myös niin, että omistaja auttaa näissä toimissa, koska se tuntee kiinteistönsä paremmin. Muussa tapauksessa olisi huomattavasti vaikeampaa, ellei mahdotonta, estää vahinkojen laajeneminen. Nämä kaksi periaatetta eivät sitä vastoin säännönmukaisesti edellytä, että tällainen omistaja asetettaisiin itse vastuuseen korjaavista toimista.

57. Ennalta ehkäisemisen periaate puoltaa myös sitä, että kiinteistön omistaja voidaan tietyissä tapauksissa velvoittaa ryhtymään ennalta ehkäiseviin suojatoimiin niiden riskien osalta, joista pääasiassa kolmannet osapuolet vastaavat. On esimerkiksi mahdollista, että sellaisen kiinteistön omistaja, jolle on toimitettu toistuvasti laittomia jätteitä, joutuu aitaamaan kiinteistön ehkäistäkseen uudet sääntöjenvastaisuudet. Tähän ajatukseen perustuu myös Italian hallituksen korostama asetuksen nro 152 245 §:n 2 momentin mukainen omistajan velvollisuus ilmoittaa pilaantumisesta ja ryhtyä tiettyihin suojatoimiin. Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan ole viitteitä siitä, että käsiteltävässä asiassa olisi tällä tavoin kyse ennalta ehkäisemisen periaatteesta. Tämän vuoksi ei ole tarpeen käsitellä tarkemmin, tukisiko se mahdollisesti omistajan vastuuseen perustuvaa näkemystä.

58. Ei ole myöskään havaittavissa, miten ennalta varautumisen periaate vaikuttaisi käsiteltävässä asiassa ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan tulkintaan kiinteistön omistajan korjaustoimia koskevan vastuun osalta tilanteissa, joissa tämä ei ole aiheuttanut vahinkoja. Mainitun periaatteen perusteella tilanteissa, joissa on mahdoton määritellä tarkasti, onko väitetty vaara ihmisten terveydelle olemassa tai kuinka merkittävä se on, voidaan toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysimääräisesti.[31] Tätä periaatetta ei kuitenkaan voida soveltaa, kun on selvää, ettei kyseinen henkilö ole aiheuttanut vahinkoja.

59. Kun sitä vastoin on epäselvää, onko kiinteistön omistaja aiheuttanut vahingot, edellä esitetty vahingon aiheuttamista koskeva olettama voidaan esittää.[32] Tällöin ei kuitenkaan voida enää soveltaa ympäristövastuudirektiivin 16 artiklaa.

60. Jäljelle jää siten enää suojelun korkeaa tasoa koskeva tavoite. Tämän tavoitteen mukaista olisi varmasti se, että kiinteistön omistajalla on laaja toissijainen vastuu kiinteistöjensä ympäristövahingoista. Tämän ansiosta nimittäin niukat julkiset resurssit voitaisiin kohdentaa vahinkoihin, joista vastuussa olevia tahoja ei ole saatu selville.

31 — Tuomio National Farmers' Union ym. (C-157/96, EU:C:1998:191, 63 kohta), tuomio Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, 39 kohta) ja tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 61 ja 62 kohta).

32 — Ks. edellä 35 kohta.

61. Mielestäni on kuitenkin niin, ettei ympäristövastuudirektiivin 16 artiklassa annettua *mahdollisuutta* määrittää muita vastuussa olevia tahoja voida pitää tämän tavoitteenasettelun valossa velvollisuutena. Tämä mahdollisuus antaa jäsenvaltioille pikemminkin tilaisuuden punnita suojelun korkeaa tasoa koskevaa tavoitetta tältä osin suhteessa muihin tavoitteisiin, kuten kiinteistön omistajan perusoikeuksiin. Muussa tapauksessa kaikki johdetussa oikeudessa annetut mahdollisuudet asettaa tiukempia velvollisuuksia ympäristön suojelemiseksi velvoittaisivat jäsenvaltiot säätämään tämän johdetun oikeuden lisäksi korkeimmasta mahdollisesta suojelun tasosta.

5. Välipäätelmä

62. Ympäristövastuudirektiivissä (1 artikla, 8 artiklan 3 kohta ja 16 artikla sekä johdanto-osan 13 ja 24 perustelukappale) sekä SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetut Euroopan unionin ympäristöpolitiikan periaatteet – etenkin saastuttaja maksaa -periaate, ennalta varautumisen periaate, ennalta ehkäisemisen periaate ja periaate, jonka mukaan ympäristövahingot torjutaan ensisijaisesti lähteellä – eivät siten ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle jonka mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa maa-ala on todettu pilaantuneeksi eikä pilaantumisesta vastuussa olevaa henkilöä ole mahdollista yksilöidä tai saada suorittamaan korjaustoimia, hallintoviranomaisella ei ole oikeutta velvoittaa alueen omistajaa, joka ei ole vastuussa pilaantumisesta, ryhtymään kiireellistä vaarattomaksi tekemistä ja korjaamista koskeviin toimiin, vaan kyseiselle omistajalle säädetään ainoastaan taloudellinen vastuu, joka rajoittuu alueen arvoon kunnostustoimenpiteiden suorittamisen jälkeen.

B *SEUT 191 artiklan 2 kohta*

63. Ennakkoratkaisupyynnössä pyritään kuitenkin myös soveltamaan SEUT 191 artiklan 2 kohdan periaatteita erikseen. Koska ympäristövastuudirektiivin lausumien merkityksellisyydestä on epäilyjä,[33] tätä määräystä on arvioitava sekä unionin oikeuden että kansallisen oikeuden näkökulmasta.

1. SEUT 191 artiklan 2 kohdan vaikutus unionin oikeuden näkökulmasta

64. SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet. SEUT 192 artiklan nojalla unionin lainsäätäjä toteuttaa tätä politiikkaa.[34] Jäsenvaltioiden velvollisuudet eivät sitä vastoin voi perustua suoraan tähän määräykseen.[35]

65. Unionin oikeudessakaan ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan näitä periaatteita välittömästi huomioon tulkitessaan kansallista lainsäädäntöä, jota ne antavat unionin oikeudesta riippumatta ja unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella.

66. SEUT 191 artiklan 2 kohdan periaatteet on siten unionin oikeuden nojalla otettava ensisijaisesti huomioon asiaan sovellettavan unionin johdetun oikeuden tulkinnassa,[36] kuten käsiteltävässä asiassa ympäristövastuudirektiivin tulkinnan yhteydessä.

33 — Ks. edellä 23–29 kohta.

34 — Ks. tuomio Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, 57 kohta) ja tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 45 kohta).

35 — Ks. tuomio Peralta (EU:C:1994:296, 58 kohta) ja tuomio ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 46 kohta).

36 — Ks. alaviite 30.

2. SEUT 191 artiklan 2 kohdan vaikutus Italian oikeuden näkökulmasta

67. Versalis korostaa kuitenkin asetuksen nro 152 3ter §:ää. Se perustuu nimenomaan SEUT 191 artiklan 2 kohdan aiempaan versioon. Siinä asetetaan kaikille viranomaisille ja yksityisille velvollisuus suojella ympäristöä asianmukaisilla toimilla, jotka perustuvat ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

68. Tämä Italian oikeuden säännös voisi johtaa siihen, että koko Italian ympäristöoikeutta tai ainakin asetuksen nro 152 säännöksiä olisi tulkittava mahdollisuuksien mukaan sopusoinnussa SEUT 191 artiklan 2 kohdassa mainittujen periaatteiden kanssa. Tässä tapauksessa käsiteltävän asian ratkaisemisen kannalta olisi merkityksellistä se, miten näitä periaatteita on tulkittava erillään unionin johdetusta oikeudesta. Niillä olisi tällöin kansallisen oikeuden perusteella ”rajaton vaikutus”, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut direktiivien [37] ja perusvapauksien osalta maan kansalaisiin kohdistuvan syrjinnän maan sisäisten kieltojen [38] yhteydessä. [39]

69. Unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole toimivaltaa ratkaista sitä, onko asetuksen nro 152 3ter §:llä tällaista vaikutusta Italian oikeudessa. Tämä tehtävä kuuluu Italian tuomioistuimille, [40] ja ihanteellisessa tilanteessa ennakkoratkaisupyyntö olisikin sisältänyt tämän tiedon. [41]

70. Käsiteltävässä asiassa asetuksen nro 152 3ter § vaikuttaa olevan implisiittisesti ennakkoratkaisupyynnön perustana. Muussa tapauksessa nimittäin olisi vaikea ymmärtää, miksi Italian Consiglio di Staton kaltainen tuomioistuin syventyy tarkastelemaan SEUT 191 artiklan 2 momenttia ja tuskin liittää sitä unionin johdetun oikeuden normeihin, kun näiden normien eli ympäristövastuudirektiivin ajallinen sovellettavuus herättää vielä suuria epäilyjä.

71. Viime kädessä voidaan kuitenkin jättää pohtimatta, onko ennakkoratkaisupyynnössä selvitetty riittävästi asetuksen nro 152 3ter §:n vaikutusta. Vaikka nimittäin oletettaisiin, että SEUT 191 artiklan 2 kohta ohjaisi kyseisen normin perusteella ja unionin johdetusta oikeudesta riippumatta Italian ympäristöoikeutta, on epätodennäköistä, että se johtaisi eri tuloksiin kuin ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan tulkinta.

C *Jätelainsäädäntö*

72. Olen jo ratkaisuehdotuksessani ERG ym. hahmotellut, että unionin jätelainsäädännöstä voidaan johtaa ympäristövastuudirektiiviä laajempi kiinteistön omistajien vastuu suorittaa korjaavia toimia pilaantuneilla maa-aloilla, mutta myös tässä yhteydessä ensisijaisesti vastuussa on aiheuttaja. [42] Tämän perusteella ei vaikuta olevan poissuljettua se, että toissijaisesti myös pilaantuneiden kiinteistöjen omistajat, jotka eivät ole muutoin myötävaikuttaneet pilaantumiseen, asetetaan pilaantumisesta vastuuseen jätteiden haltijoina (jätedirektiivin [43] 14 ja 15 artikla).

37 — Tuomio Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 35–39 kohta), tuomio Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, 32 kohta) ja tuomio Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, 48 kohta).

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

39 — Ks. myös määräys De Bellis ym. (C-246/14, EU:C:2014:2291, 15–17 kohta.

40 — Tuomio Dzodzi (EU:C:1990:360, 41 ja 42 kohta) ja tuomio Leur-Bloem (EU:C:1997:369, 33 kohta).

41 — Ks. määräys De Bellis ym. (EU:C:2014:2291, 20 kohta).

42 — Ratkaisuehdotukset ERG ym. (C-378/08 sekä C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2009:650, 130–138 kohta).

43 — Jätteistä 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL L 312, s. 3). Vastaavat säännökset sisältyivät myös vuodesta 1977 saakka sovellettuihin aiempiin jätedirektiiveihin.

73. Koska Consiglio di Stato ja asianosaiset ja muut osapuolet käsittelevät perin pohjin mainittuja ratkaisuehdotuksia perehtymättä kuitenkaan unionin jätelainsäädäntöön, kehotan, ettei myöskään unionin tuomioistuin lausu näistä säännöksistä.

74. Pilaantuneita aloja koskevan jäteoikeudellisen vastuun ratkaiseminen herättäisi nimittäin vaikeita ja osin kiperiä kysymyksiä, joiden mahdollinen merkitys käsiteltävässä asiassa on epäselvä.

75. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että maaperään, pohjaveteen tai mereen vahingossa vuotanut öljy, jota ei voida enää käyttää säännöstenmukaisesti, on katsottava jätteeksi.[44] Sama jätteen määritelmä soveltuu vahingossa vuotaneiden polttoaineiden pilaamaan maaperään.[45] Lainsäätäjä on kuitenkin jätedirektiivin uudistuksen yhteydessä ainakin tarkistanut pilaantuneiden alojen jäteominaisuuksia koskevia toteamuksiaan,[46] sillä se on tämän jälkeen jättänyt jätedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti jätedirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle maaperän (alkuperäisellä paikallaan), myös pilaantuneen maaperän, jota ei ole kaivettu pois.

76. Edelleen on kuitenkin epäselvää, jätetäänkö pilaantunut maaperä tällä sääntelyllä todella jäteoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Kun saastuttava aines muuttuu pilaantumisen myötä jätteeksi, sen tämä ominaisuus ei nimittäin voi lakata sen perusteella, että se sekoittuu maaperään.[47] Käytännössä ei kuitenkaan pitäisi olla eroa sillä, pidetäänkö jätteenä pilaantunutta maaperää kokonaisuudessaan vai ainoastaan maaperän pilannutta ainesta. Tämän lisäksi herää – mahdollisesti arkaluonteisia – kysymyksiä jätelainsäädännön ja ympäristövastuudirektiivin välisestä suhteesta.

77. Epäselvää on ennen kaikkea se, voivatko lausumat tästä arkaluonteisesta kysymyksestä ylipäätään olla merkityksellisiä pääasian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuimelle ei ensinnäkään toimitettu ennakkoratkaisupyynnössä tietoja tältä osin sovellettavista Italian jäteoikeuden säännöksistä. Myös unionin jäteoikeudella voidaan kuitenkin sellaisenaan luoda velvoitteita yksityiselle tai yrityksille ainoastaan, jos se on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa tai jos ainakin jäsenvaltion oikeutta voidaan tulkita sen kanssa yhdenmukaisesti.[48] Toiseksi on epäselvää, voidaanko riidanalaiset päätökset perustaa vielä jälkikäteen jäteoikeuteen.

78. Jos Consiglio di Stato päätyy unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön antaman vastauksen perusteella niin ikään siihen, että jäteoikeudellisella vastuulla voi olla merkitystä käsiteltävän asian ratkaisemisessa, sen olisi sitten esitettävä unionin tuomioistuimelle uusi ennakkoratkaisupyyntö.

V **Ratkaisuehdotus**

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetussa direktiivissä 2004/35/EY (1 artikla, 8 artiklan 3 kohta ja 16 artikla sekä johdanto-osan 13 ja 24 perustelukappale) ja SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetut Euroopan unionin ympäristöpolitiikan periaatteet – etenkin saastuttaja maksaa -periaate, ennalta varautumisen periaate, ennalta ehkäisemisen periaate ja periaate, jonka mukaan ympäristövahingot torjutaan ensisijaisesti niiden lähteellä – eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa alue on todettu pilaantuneeksi eikä

44 — Tuomio Van de Walle ym. (C-1/03, EU:C:2004:490, 47–50 kohta) ja tuomio Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, 57–59 kohta).

45 — Tuomio Van de Walle ym. (EU:C:2004:490, 52 kohta).

46 — Näin Petersen, ”Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, s. 1063 (1064).

47 — Ks. myös ratkaisuehdotukseni komissio v. Italia ja komissio v. Kreikka (C-196/13 ja C-378/13, EU:C:2014:2162, 99 kohta).

48 — Ks. ratkaisuehdotukseni Commune de Mesquer (EU:C:2008:174, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

pilaantumisesta vastuussa olevaa henkilöä ole mahdollista yksilöidä tai saada suorittamaan korjaustoimia, hallintoviranomaisella ei ole oikeutta velvoittaa alueen omistajaa, joka ei ole vastuussa pilaantumisesta, ryhtymään kiireellistä vaarattomaksi tekemistä ja korjaamista koskeviin toimiin, vaan kyseiselle omistajalle säädetään ainoastaan taloudellinen vastuu, joka rajoittuu alueen arvoon kunnostustoimenpiteiden suorittamisen jälkeen.