JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. november 20.[1]

C-534/13. sz. ügy

Fipa Group srl. és társai

(a Consiglio di Stato [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése — 2004/35/EK irányelv — A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében fennálló környezeti felelősség — A szennyező fizet elve — A környezeti kárt nem okozó tulajdonos felelőssége”

I – **Bevezetés**

1. Carrara olasz város a márványáról híres. Környékén azonban a múltban más ipari tevékenységeket is végeztek. Ezek legalábbis a szomszédos város, Massa Carrara körzetében jelentős szennyezéseket hagytak maguk után, ami miatt ott „nemzeti érdekű területet” alakítottak ki. Miután az érintett területek időközben tulajdonost váltottak, a szennyezéseket nem okozó jelenlegi tulajdonosok és az olasz szervek között arról folyik a vita, hogy e tulajdonosok mennyiben kötelezhetők a kár felszámolására.

2. A Consiglio di Stato (olasz államtanács) által közölt információk szerint az olasz jog csak azt írja elő, hogy az ilyen tulajdonosok csak a területek értékéig kötelezhetők a felszámolási költségek viselésére. Ezzel szemben nem kötelesek arra, hogy saját maguk felszámolási intézkedéseket tegyenek vagy magasabb felszámolási költségeket viseljenek. Az államtanács ezért azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elvek, nevezetesen a szennyező fizet elve, az elővigyázatosság és a megelőzés elve, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, továbbá a környezeti felelősségről szóló irányelv[2] megköveteli-e ezen tulajdonosok nagyobb felelősségének megállapítását.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.); minden valószínűség szerint a szén-dioxid geológiai tárolásáról szóló, 2009. április 23-i 2009/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 114. o.) szerinti változat az irányadó. A tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról szóló, 2013. június 12-i 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 178., 66. o.) által ezt követően eszközölt módosításokat csak 2015-ben kell átültetni.

II – **A jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

3. Az Unió környezetpolitikai elveit, különösen a szennyező fizet elvét az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése rögzíti:

„Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet«-elven alapul.

[…]”

4. A környezeti felelősségről szóló irányelv, amint annak 1. cikke is hangsúlyozza, különösen a szennyező fizet elvét valósítja meg:

„Ezen irányelv célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a »szennyező fizet« elvének alapján, a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében.”

5. A környezeti felelősségről szóló irányelv (13) preambulumbekezdése azonban rámutat a szennyező fizet elvének határaira:

„A környezeti károk nem minden formája számolható fel a felelősségi mechanizmus alkalmazásával. A hatékony alkalmazás elengedhetetlen feltétele egy vagy több környezetszennyező azonosítása, a kárnak valósnak és mérhetőnek kell lennie, továbbá okozati összefüggést kell megállapítani a kár és az azonosított környezetszennyező(k) között. A felelősség megállapítása tehát nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával.”

6. A környezeti felelősségről szóló irányelv 8. cikkének (3) bekezdése meghatározott esetekben korlátozza a gazdasági szereplők költségekért való felelősségét:

„(3) A gazdasági szereplő nem köteles viselni az ezen irányelv alapján elvégzett megelőző vagy felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudja, hogy a környezeti kár vagy az ilyen jellegű közvetlen kárveszély:

a) előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be; vagy

b) olyan hatósági kötelezés vagy utasítás betartásából ered, amely nem felel meg a gazdasági szereplő tevékenységéből származó kibocsátásnál vagy eseménynél indokolt kötelezésnek vagy utasításnak.

Ilyen esetben a tagállamok megteszik a megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplőnek megtérítsék az általa viselt költségeket.”

7. A környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok bizonyos, ezen túlmutató szabályokat fogadjanak el:

„Ez az irányelv nem korlátozza a tagállamokat abban, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el, beleértve az ezen irányelvben meghatározott megelőzési és felszámolási követelmények mellett további tevékenységek meghatározását és további felelős felek meghatározását.”

8. Végül az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtására vonatkozó (24) preambulumbekezdésre hivatkozik:

„Szükséges biztosítani a végrehajtás és érvényesítés hatékony eszközeit, valamint az adott gazdasági szereplők és egyéb érdekelt felek jogos érdekeinek megfelelő védelmét. Az illetékes hatóságokat megfelelő közigazgatási mérlegelési jogkörrel együtt járó különleges feladatokkal, azaz a kár jelentőségének felmérésével, valamint a szükséges felszámolási intézkedések meghatározásával kell megbízni."

B – *Az olasz jog*

9. A 2006. április 3-i 152. számú Decreto legislativo (törvényerejű rendelet, a továbbiakban: 152. számú Decreto legislativo) 3b. cikke kifejezetten az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének korábbi változatára, nevezetesen az Európai Unióról szóló szerződés 174. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik, amely alatt valószínűleg az Európai Közösségről szóló szerződést értik. E rendelkezés mindenkit – hatóságokat és magánszemélyeket – arra kötelez, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével, valamint a szennyező fizet elvével összhangban megfelelő intézkedésekkel védjék a környezetet.

10. A 152. számú Decreto legislativo 244. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy a területszennyezés felfedezését követően az illetékes szervek figyelmeztetik a környezetszennyezőt. A (3) bekezdés szerint e határozatot a terület tulajdonosával is közlik. A (4) bekezdés szerint az illetékes szervek megteszik a terület biztosításához és a kár felszámolásához szükséges intézkedéseket, amennyiben a szennyezésért felelős személy nem azonosítható, és sem a terület tulajdonosa, sem pedig más érdekelt felek nem cselekszenek.

11. A 152. számú Decreto legislativo 245. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tulajdonos és más érdekelt felek megtegyék a terület biztosításához és helyreállításához szükséges intézkedéseket. A (2) bekezdés szerint a tulajdonos vagy a terület használója a környezetszennyező kötelezettségeitől függetlenül köteles tájékoztatni az illetékes szerveket, és bizonyos megelőző intézkedéseket tenni, amennyiben tudomást szerez a szennyezési küszöbértékek túllépésének veszélyéről.

12. A 152. számú Decreto legislativo 250. cikke szerint az illetékes szervek megteszik a szükséges intézkedéseket, ha a környezetszennyező nem cselekszik, vagy nem azonosítható, és a tulajdonos, illetve más érdekelt felek is tétlenek maradnak.

13. A 152. számú Decreto legislativo 253. cikkének (1) bekezdése szerint a Decreto e címe alapján hozott intézkedések a terület dologi terheit („oneri reali") képezik. A (2) bekezdés kimondja, hogy ezen intézkedések költségei tekintetében a területen különleges dologi előjog („privilegio speciale immobiliare") keletkezik. Amennyiben a költségeket a területnek a szennyezést nem okozó tulajdonosával szemben érvényesítik, a (3) bekezdésnek megfelelően bizonyítani kell különösen azt, hogy a környezetszennyezőt nem lehet azonosítani, vagy hogy vele szemben nem lehet a költségeket érvényesíteni. A (4) bekezdés szerint a tulajdonos e költségek viselésére legfeljebb a terület kárfelszámolás utáni értékéig kötelezhető.

III – **A belső jogvita és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

14. A Fipa Group Srl., a TWS Automation Srl. és az Ivan Srl. megszerzett néhány, korábban a Montedison-konszern tulajdonában álló területet. A földterületek az ún. „Massa Carrara" nemzeti érdekű területen fekszenek, és jelentősen szennyezettek, amely szennyezést vitathatatlanul nem a fent említett három társaság okozta. Valószínűleg inkább olyan szennyezések következményeiről van szó, amelyekért még a Montedison-konszern volt a felelős, és amelyek már a múlt század végén felszámolási intézkedések tárgyát képezték.

15. Az illetékes állami szervek az eljárásban résztvevők által nyújtott információk szerint egy 2011. november 7-i határozatban kötelezték az említett társaságokat mint az érintett területek tulajdonosait bizonyos sürgősségi biztosítási intézkedések megtételére, és arra kérték őket, hogy nyújtsák be a (még 1995-ben készített) felszámolási terv módosítását. E határozat ezenkívül a Montedison Srl.-t (jelenleg Edison S.p.A.) nevezte meg környezetszennyezőként. Ez utóbbitól ugyanazon intézkedések meghozatalát követelték.

16. A fent említett három társaság által benyújtott kereseteket követően Toscana régió közigazgatási bírósága első fokon ezen intézkedéseket hatályon kívül helyezte. Most a Consiglio di Stato (a továbbiakban: államtanács) teljes ülésének kell a Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (olasz környezetvédelmi minisztérium) által e három ítélettel szemben benyújtott jogorvoslati kérelemről határoznia.

17. Ezen eljárásban az államtanács a következő kérdéssel fordult a Bírósághoz:

Ellentétes-e az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése, valamint a környezeti felelősségről szóló irányelv (1. cikke, 8. cikkének (3) bekezdése, (13) és (24) preambulumbekezdése) által előírt európai uniós környezetvédelmi elvekkel, különösen a szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével a 2006. április 3-i 152. sz. törvényerejű rendelet 244., 245. és 253. cikkében meghatározotthoz hasonló nemzeti szabályozás, amely – valamely földterület bizonyított szennyezése esetén, ha nem azonosítható a szennyezésért felelős személy, vagy ha ez utóbbi nem teszi meg a helyreállításhoz szükséges intézkedéseket – nem teszi lehetővé a közigazgatási hatóság számára, hogy a szennyezés kialakulásáért nem felelős tulajdonost sürgősségi biztosítási intézkedések megtételére, valamint a tisztítás végrehajtására kötelezze, mivel őt csak a terület értékére korlátozódó vagyoni felelősség terheli a tisztításra vonatkozó intézkedések végrehajtását követően?

18. Az eljárás írásbeli szakaszában az olasz államtanács arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy a Versalis S.p.A. (a továbbiakban: Versalis) belépett a jogvitába. Az alapeljárásban részt vevő félként az Ivan Srl. (a továbbiakban: Ivan), az Edison S.p.A. (a továbbiakban: Edison) és a Versalis, egyéb félként pedig a Lengyel Köztársaság, az Olasz Köztársaság és az Európai Bizottság foglalt állást írásban. A 2014. november 5-i tárgyaláson az Ivan, az Edison, a Versalis, Olaszország és a Bizottság vett részt.

IV – **A jogkérdésről**

19. Az olasz államtanács azt szeretné megtudni, hogy ellentétesek-e az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében és a környezeti felelősségről szóló irányelvben foglalt elvekkel az olyan nemzeti jogi rendelkezések, amelyek – valamely terület bizonyított szennyezése esetén, ha nem azonosítható a környezetszennyező, vagy ha ez utóbbi nem teszi meg a felszámolási intézkedéseket – nem teszik lehetővé a közigazgatási hatóság számára, hogy a szennyezésért nem felelős tulajdonost sürgősségi biztosítási intézkedések és felszámolási intézkedések megtételére kötelezze, hanem ez utóbbit a felszámolási intézkedések végrehajtását követően csak a terület értékére korlátozódó vagyoni felelősség terheli.

20. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy az uniós jog kötelezi-e a tagállamokat arra, hogy a szennyezett terület tulajdonosával szemben előírják bizonyos biztosítási és felszámolási intézkedések megtételét, noha nem e tulajdonos okozta a szennyezést.

21. E célból először is a környezeti felelősségről szóló irányelv különös szabályozását kell megvizsgálni, végül pedig az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt alapelvekre kell kitérni. Végül röviden kitérek az uniós hulladékjogra, amelyet a jelen ügyben azonban nem vetettek fel.

22. Szeretnék elébe vágni e vizsgálat eredményének: nem zárható ki ugyan, hogy az Unió az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elveket megfelelő kötelezettség értelmében konkretizálja.[3] Az államtanács által említett, környezeti felelősségről szóló irányelvben azonban ilyen konkretizálás nem található. A Bíróságnak a jelen eljárásban tartózkodnia kellene annak vizsgálatától, hogy más szabályozások, mind például a hulladékjog, ezen túlmutatnak-e, nehogy elégtelenül kifejtett, meglepetésszerű határozatot hozzon.

A – *A környezeti felelősségről szóló irányelvről*

1. A környezeti felelősségről szóló irányelvvel kapcsolatos kérdés elfogadhatóságáról

23. Két okból is kételkedni lehetne abban, hogy a kérdés elfogadható-e annyiban, amennyiben az a környezeti felelősségről szóló irányelvet érinti. Mindkét ok a kérdés relevanciájával függ össze.

24. Először is az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint kétséges az, hogy az olasz rendelkezéseket lehet-e úgy értelmezni, hogy azok megalapozzák a terület tulajdonosának a kérdésben felvetett további felelősségét. Valamely irányelv azonban csak a belső jognak az irányelvvel összhangban történő értelmezésével keletkeztethet magánszemélyekkel szemben kötelezettségeket.[4] Így lehetséges, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv Bíróság általi értelmezése nem befolyásolja az alapügy eldöntését.

25. A Bíróság azonban nem jogosult arra, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében arról határozzon, hogy a nemzeti rendelkezéseket hogyan kell értelmezni.[5] Következésképpen vélelmezni kell azt, hogy a nemzeti bíróságok által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az alapügyben való határozathozatal szempontjából relevánsak.[6]

26. Végül a relevanciát illető kételyek *második* lehetséges okát illetően is ugyanerről van szó. Ezen ok a környezeti felelősségről szóló irányelv alapügyben való időbeli alkalmazhatóságát érinti.

27. A környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikke szerint az irányelv a 2007. április 30-át követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra alkalmazandó, amennyiben e károk ezen időpontot követően gyakorolt tevékenységekből származnak, vagy ezen időpontot megelőzően gyakorolt, azonban annak lejártakor még be nem fejeződött tevékenységekből származnak.[7]

3 — Lásd már: az ERG és társai ügyekre vonatkozó indítványaim (C-378/08, EU:C:2009:650, valamint C-379/08 és C-380/08 (EU:C:2009:653, 111. és azt követő pontok).

4 — Lásd: a Commune de Mesquer ügyre vonatkozó indítványom (C-188/07, EU:C:2008:174, 133. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

5 — Lásd többek között: Angelidaki és társai ítélet (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, 48. pont).

6 — Lásd: Pupino-ítélet (C-105/03, EU:C:2005:386, 30. pont).

7 — ERG és társai ítéletek (C-378/08, EU:C:2010:126, 41. pont, valamint C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 34. pont).

28. Így az Edison által szolgáltatott információk, miszerint a szennyező tevékenység már 1988-ban befejeződött, és a területek szennyezését 1995-ben – még ha nem is teljes sikerrel – felszámolták, a környezeti felelősségről szóló irányelv alapeljárásban való alkalmazhatósága ellen szólnak. Az irányelv alkalmazását illetően annak sem lenne jelentősége, hogy az érintett vállalkozások olyan vállalkozás jogutódai-e, amely 2007. április 30-át megelőzően okozott károkat. [8]

29. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a tények alapján, amelyeket kizárólag e bíróság tud értékelni, megvizsgálja, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által megállapított környezeti felszámolási intézkedések tárgyát képező károk az alapügyben a környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkében említett esetcsoportok valamelyike alá tartoznak-e. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre juthat, hogy az irányelv időbeli hatálya kiterjed az alapügyre, az irányelvvel kapcsolatban állást kell foglalni. [9]

2. A környezeti felelősségről szóló irányelv előírásairól

30. Az a kérdés, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvben foglalt elvek arra kötelezik-e a tagállamokat, hogy a szennyezett terület tulajdonosával szemben bizonyos, a terület biztosítását és a kár felszámolását célzó intézkedéseket írjanak elő, noha *nem* a tulajdonos *okozta* a szennyezést, meglepő. A környezeti kár okozása ugyanis az irányelvben a természetes vagy jogi személyekkel szemben előírt kötelezettségek előfeltétele.

31. A környezeti felelősségről szóló irányelv 1. cikke szerint az irányelv célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a szennyező fizet elve alapján, a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében. Ennek megfelelően a 3. cikk (1) bekezdése szerint az irányelv bármilyen keresőtevékenység által okozott környezeti károk esetén, valamint környezeti kár bekövetkezésének ilyen tevékenység következtében fennálló közvetlen veszélye esetén alkalmazandó. Az e tevékenységért felelős gazdasági szereplő az 5–7. cikk alapján köteles meghozni a szükséges megelőző és felszámolási intézkedéseket, illetve a 8–10. cikk és a (18) preambulumbekezdés alapján köteles viselni ezek költségeit.

32. A környezeti felelősségről szóló irányelv (2) preambulumbekezdése ezzel kapcsolatban egyértelművé teszi, hogy e felelősség a gazdasági szereplőket arra hivatott ösztönözni, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot alakítsanak ki, amelyekkel minimálisra csökkenthető a környezeti károk kockázata. Annak érdekében, hogy a felelősségi mechanizmusok a (kívánt) eredményre vezessenek, a (13) preambulumbekezdés egyértelművé teszi, hogy egy vagy több környezetszennyezőnek azonosíthatónak kell lennie, a kárnak valósnak és mérhetőnek kell lennie, továbbá okozati összefüggést kell megállapítani a kár és az azonosított környezetszennyező(k) között.

33. A szennyezés okozásának különleges jelentőségét alátámasztja a környezeti felelősségről szóló irányelv (20) preambulumbekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése is. Eszerint nem várható el a gazdasági szereplőtől, hogy viselje az ezen irányelv alapján elvégzett megelőző és felszámolási tevékenységek költségeit olyan esetben, amikor az adott kár vagy annak közvetlen veszélye általa nem befolyásolható események következménye. Lehetséges tehát e mentesülés, noha a gazdasági szereplő keresőtevékenysége okoz kárt. A mentesülés érdekében a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell, hogy a környezeti kár vagy az ilyen jellegű közvetlen kárveszély előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be. E kivétel alkalmazandó például szabotázs vagy külső beavatkozások esetén.

8 — Erről lehet szó az Edison esetében, amely – úgy tűnik – a Montedison-konszernből jött létre, amely a kérdéses területeket a múltban használta, és az Ivan információi szerint a szennyezésért is felelős.

9 — ERG és társai ítéletek (C-378/08, EU:C:2010:126, 43. és 47. pont, valamint C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 36. és 40. pont).

34. Ezzel szemben a környezeti felelősségről szóló irányelv 8. cikkének (3) bekezdése az államtanács által kifejtett feltevéssel szemben nem értelmezhető úgy, hogy más ok bizonyításáig minden további nélkül vélelmezni lehet, hogy a szennyezett területet használó gazdasági szereplő okozta e szennyezést. E rendelkezés, éppen ellenkezőleg, annak ellenére mentesíti a gazdasági szereplőt, hogy bizonyított, hogy a kárt az ő keresőtevékenysége okozta.

35. Kétségtelen, hogy a Bíróság a környezeti felelősségről szóló irányelvet a 8. cikk (3) bekezdésétől függetlenül már úgy értelmezte, hogy a gazdasági szereplők terhére felállítható ilyen vélelem. A tagállamok ugyanis, különösen a kiterjedt, diffúz környezetszennyezések okainak megállapítása során, széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.[10] Így vélelmezni is lehet a szennyezés okozását, amennyiben fennállnak olyan hiteles valószínűsítő körülmények, mint például a gazdasági szereplő létesítményének a megállapított szennyezéshez való közelsége, vagy a beazonosított szennyező anyagok és az e gazdasági szereplő által tevékenységei keretében használt anyagok egyezése.[11]

36. A szennyező fizet elve ezzel szemben nem jelenti azt, hogy a gazdasági szereplők kötelesek az olyan szennyezés felszámolásával összefüggő terheket is viselni, amelyhez nem járultak hozzá.[12] Így a Bíróság rámutatott arra, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 11. cikkének (4) bekezdése szerint a gazdasági szereplők jogorvoslati lehetőséggel rendelkeznek az irányelv alapján elfogadott felszámolási intézkedéseknek a megtámadása, valamint a tevékenységeik és a megállapított szennyezés közötti okozati összefüggésnek a vitatása céljából.[13] Különösen megdönthetik azon vélelmet, hogy kárt okoztak.[14]

37. A károsodott területek puszta tulajdonosai, akik nem maguk okozták a kárt, a környezeti felelősségről szóló irányelv fent bemutatott rendszerében nem játszanak szerepet. Rájuk az irányelv egyáltalán nem alkalmazható.[15]

38. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve sem változtat semmit e következtetésen. A környezeti felelősségről szóló irányelv értelmezése során ugyan ezen elveket is figyelembe kell venni, azonban nem tűnik ki, hogy azok hogyan vezethetnének a fentebb bemutatott rendelkezések más értelmezéséhez.

39. A környezeti felelősségről szóló irányelv hatékony végrehajtásának a (24) preambulumbekezdésben foglalt követelménye sem indokolhat az irányelven túlmutató kötelezettségeket a területek azon tulajdonosaival szemben, amelyek nem maguk okozták a kárt.

10 — ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 55. pont).

11 — Uo., 57. pont.

12 — Standley és társai ítélet (C-293/97, EU:C:1999:215, 50. pont), valamint ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 67. pont).

13 — ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 67. pont).

14 — Uo., 58. pont.

15 — Lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 58. pont).

3. A területek tulajdonosainak a második ERG és társai ítéletet követő felelősségéről

a) Az ítélet néhány fordításáról

40. Úgy tűnik azonban, hogy a második ERG és társai ítélet néhány fordítása az eddig levont következtetés ellenkezőjét támasztja alá. Az említett ítélet három nyelvi változatában a Bíróság a felszámolási intézkedésekkel érintett egész tengerparttal határos területek tulajdonosairól,[16] használóiról,[17] illetve koncesszióba vevőiről[18] beszél. A Bíróság megállapítja, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvet rendkívüli körülmények között úgy kell értelmezni, hogy az illetékes hatóság e személyektől megkövetelheti, hogy maguk is hajtsanak végre felszámolási intézkedéseket.[19]

41. Abból kell azonban kiindulni, hogy a Bíróság ezzel nem maguknak a területek tulajdonosainak, használóinak vagy koncesszióba vevőinek a kötelezettségeivel kapcsolatban tett megállapítást, hanem a környezeti felelősségről szóló irányelv értelmében vett gazdasági szereplőkre hivatkozott, amelyek az érintett területeken keresőtevékenységet végeznek. Ezen ítélet minden más nyelvi változata ugyanis, különösen az ítélet eredeti francia változata, amelyet mint egyedülit az összes részt vevő bíró megtárgyalt, és a kötelező olasz változat a gazdasági szereplő fogalmát[20] használja, ahogyan az irányelv is.

b) A gazdasági szereplőknek a területükről származó veszélyekért való felelőssége

42. Az esetleges fordítási problémákra is figyelemmel azonban úgy tűnik, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvet a második ERG és társai ítéletet követően rendkívüli körülmények között úgy kell értelmezni, hogy az illetékes hatóság megkövetelheti, hogy a területek tulajdonosai maguk is hajtsanak végre felszámolási intézkedéseket, amennyiben a területeken az irányelv értelmében vett tevékenységeket folytatnak.[21] A környezetszennyezéshez való hozzájárulás ott nem kerül feltételként megemlítésre.

43. A gazdasági szereplők ilyen felelőssége megfelelne Olaszország álláspontjának. Eszerint a szennyező fizet elve megalapozza azon vállalkozásoknak a területek szennyezéséért való objektív felelősségét, amelyek ezen, iparilag hasznosított területek tulajdonosai. E vállalkozások a területből gazdasági hasznot húznak, így felelősek minden, a területből származó veszélyért. Azt, hogy ők okozták-e a szennyezést, nem kellene tehát bizonyítani.

44. Azonban a Bíróság megállapításának ezen értelmezése sem meggyőző. A Bíróság ugyanis a következőkben azon kötelezettségekkel indokolja megállapítását, amelyek a környezeti felelősségről szóló irányelv alapján azon gazdasági szereplőket terhelik, amelyek környezeti kárt okoztak.[22]

16 — Litván: „sklypų savininkams”.

17 — Német: „Nutzern der Grundstücke”.

18 — Portugál változat: „concessionários dos terrenos”.

19 — ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 78. pont, lásd a 82. pontot is).

20 — Francia: „exploitants”, olasz: „operatori”.

21 — ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 78. pont, lásd a 82. pontot is).

22 — Uo., 87–90. pont.

45. Ezenkívül a második ERG és társai ítélet 42. pontban bemutatott értelmezése ellentmondana a többi, ugyanazon a napon az első ERG és társai ítéletben tett megállapításnak, miszerint a gazdasági szereplő felelőssége a kár okozásától függ, amely megállapítások pedig fennálló ítélkezési gyakorlatot jelentenek.[23] Így a szennyező fizet elve szerint csak azért terheli a gazdasági szereplőket felszámolási kötelezettség, mert hozzájárultak a szennyezés vagy a szennyezés veszélyének létrejöttéhez.[24] A gazdasági szereplők a szennyező fizet elve alapján sem kötelesek arra, hogy olyan szennyezés felszámolásával kapcsolatos terheket viseljenek, amelyhez nem járultak hozzá.[25]

46. Ennélfogva a Bíróság által a második ERG és társai ítéletben tett, fent hivatkozott megállapítás csak azon gazdasági szereplőkre vonatkozhat, amelyek kárt okoztak, még akkor is, ha – mint már megállapításra került[26] – a szennyezés okozását csak vélelmezik.

4. A tagállamok szigorúbb szabályozásairól

47. A területen bekövetkezett környezeti károkért a tagállamok intézkedései alapján azonban felelőssé tehetők azok a tulajdonosok, amelyek a kárt nem maguk okozták. A 16. cikk szerint ugyanis a környezeti felelősségről szóló irányelv nem korlátozza a tagállamokat abban, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el. E cikk kifejezetten lehetővé teszi további felelős személyek meghatározását.

48. E hatáskört korlátozzák a környezeti felelősségről szóló irányelv céljai, amelyeket a tagállamok nem áshatják alá.[27] Ezért a tagállamok különösen nem határozhatnak meg olyan további felelősöket, amelyek az irányelv alapján felelős környezetszennyezők helyébe lépnek. Mivel azonban a 152. számú Decreto legislativo 253. cikkének (3) bekezdése szerint a puszta tulajdonosok Olaszországban fennálló felelőssége feltételezi, hogy a környezetszennyezőt nem lehet azonosítani, vagy nem lehet vele megtéríttetni a költségeket, a szabályozás nem sérti e célt.

49. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekintetében azonban kizárólag az bír jelentőséggel, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkében foglalt, szigorúbb szabályok elfogadására vonatkozó lehetőség megalapozza-e azt a kötelezettséget, hogy a kárt nem okozó tulajdonost az eddiginél jelentősebb mértékben vegyék igénybe.

50. Ez ellen szól az, hogy e hatáskör gyakorlása során a tagállamok mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Az ilyen mozgástér a jelen ügyben például – mint már kifejtésre került – a környezeti felelősségről szóló irányelv céljaival való ellentmondásra tekintettel azonban korlátozható. A mozgástér kivételesen oly mértékben is korlátozható, hogy valamely hatáskör gyakorlására vonatkozó kötelezettség keletkezik.

51. Például a KHV-irányelv[28] 4. cikke (2) bekezdésének felületes olvasata alapján arra a következtetésre lehetne jutni, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy a II. mellékletben foglalt projektek környezetre gyakorolt hatásait kell-e vizsgálni. Az ítélkezési gyakorlatból azonban az következik, hogy ezen irányelv céljai alapján e vizsgálat kötelező akkor, ha egy ilyen projekt jelentős hatásokat gyakorolhat a környezetre.[29]

23 — ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 52–59., valamint 64–67. pont).

24 — Uo., 57. pont a Commune de Mesquer ítéletre hivatkozással (C-188/07, EU:C:2008:359, 77. pont).

25 — Uo., 67. pont a Standley és társai ítéletre hivatkozással (C-293/97, EU:C:1999:215, 51. pont).

26 — Lásd a fenti 35. pontot.

27 — ERG és társai ítélet (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127, 65. és 66. pont). Lásd továbbá: a C-378/08, valamint C-379/08 és C-380/08 ügyekre vonatkozó indítványaim (ERG és társai, EU:C:2009:650, 96–115. pont).

28 — Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 26., 1. o.).

29 — Kraaijeveld és társai ítélet (C-72/95, EU:C:1996:404, 50. pont), WWF és társai ítélet (C-435/97, EU:C:1999:418, 36. pont), valamint Salzburger Flughafen ítélet (C-244/12, EU:C:2013:203, 29. pont).

52. Ettől eltérően a környezeti felelősségről szóló irányelv sem a 16. cikkében, sem más rendelkezéseiben nem tartalmaz kifejezett utalásokat a szabályozási hatáskör abban az értelemben vett korlátozására, hogy a terület tulajdonosát kötelezni kell a környezeti károk felszámolására akkor, ha a kárt nem maga okozta. Az irányelv legfeljebb hallgatólagosan feltételezi azt, hogy a tagállamok e személyeket arra kötelezik, hogy területükön tűrjék el a szükséges intézkedéseket, és amennyiben szükséges, működjenek együtt azok végrehajtásában. A 12. cikk (4) bekezdése ezért írja elő a meghallgatásukat.

53. A környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikke szerinti tagállami mérlegelési jogkör további korlátozását jelenthetik az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben említett, az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt környezeti jogi elvek.[30] Ugyanis a 16. cikket is az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése alapján, e célok elérése érdekében hozták. Abból kell tehát kiindulni, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikke az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségekre figyelemmel magas szintű védelmet kíván elérni, továbbá az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a szennyező fizet elvén alapul.

54. A szennyező fizet elvének terjedelme lényegében egybeesik a környezeti felelősségről szóló irányelv céljai által a 16. cikk alkalmazása tekintetében állított korlátokkal. A tagállamok nem áshatják alá a szennyező fizet elvét azáltal, hogy a környezetszennyezők mellett vagy helyett további felelősöket állapítanak meg. További felelős személyek így csak másodlagos felelősséggel tartozhatnak.

55. Ez egyébként megfelel a megelőzés elvének is. Amennyiben a környezetszennyezők tudják, hogy teljes mértékben felelnek a károkért, meg fogják tenni a megkívánt megelőző intézkedéseket annak érdekében, hogy a kár még csak be se következhessen. Továbbá főszabály szerint a környezetszennyezők azok, akik a leghatékonyabb intézkedéseket meg tudják tenni.

56. Mindazonáltal a megelőzés elve megköveteli továbbá, ahogyan a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve is, hogy – függetlenül attól, hogy a tulajdonos adott esetben hozzájárult-e a környezetszennyezéshez – a szennyezett területeken a károk továbbterjedésének megakadályozása érdekében intézkedéseket lehessen tenni. Adott körülmények között az is kívánatos lehet, hogy a tulajdonos, aki a területet jobban ismeri, segítse ezen intézkedéseket. Ellenkező esetben a szennyezés továbbterjedésének megakadályozása jelentősen nehezebb, vagy akár lehetetlen is lenne. Ezzel szemben egyik elv sem követeli meg főszabály szerint azt, hogy magukat e tulajdonosokat kötelezzék a szennyezés felszámolására.

57. Ezenkívül a megelőzés elve amellett szól, hogy bizonyos esetekben arra kötelezzék a területek tulajdonosait, hogy megelőző védelmi intézkedéseket tegyenek olyan veszélyekkel szemben, amelyekért lényegében harmadik személyek felelősek. Elképzelhető például az, hogy az olyan terület tulajdonosának, ahol ismételten jogellenesen hulladékot helyeztek el, további jogsértések megelőzése érdekében e területet be kell kerítenie. A tulajdonosoknak a 152. számú Decreto legislativo 245. cikkének (2) bekezdése szerinti, Olaszország által hangsúlyozott arra vonatkozó kötelezettségei, hogy a szennyezéseket bejelentsék, és bizonyos védelmi intézkedéseket tegyenek, szintén e megfontoláson alapulnak. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem azonban nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a jelen ügyben a megelőzés elvének e kifejeződéséről lenne szó. Ezért nem indokolt alaposabban megvizsgálni ezen, talán a tulajdonos felelőssége mellett szóló megfontolást.

30 — Lásd: Commune de Mesquer ítélet (C-188/07, EU:C:2008:359, 38. pont), Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-301/10, EU:C:2012:633, 49. pont), Shell Nederland ítélet (C-241/12 és C-242/12, EU:C:2013:821, 38. pont) és Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-237/12, EU:C:2014:2152, 30. pont).

58. Szintén nem tűnik ki, hogy a jelen ügyben az elővigyázatosság elve hogyan befolyásolja a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének a területek olyan tulajdonosait terhelő felszámolási kötelezettségre tekintettel való értelmezését, amelyek nem maguk okozták a kárt. Ezen elv alapján védelmi intézkedések tehetők akkor, ha bizonytalan az emberi egészségre vonatkozó kockázatok fennállása vagy terjedelme, anélkül hogy meg kellene várni, hogy ezen kockázatok fennállása és súlyossága teljesen bizonyított legyen.[31] Ha azonban megállapítható, hogy nem az adott személy okozta a kárt, ezen elv nem alkalmazható.

59. Ezzel szemben az, hogy nem egyértelmű, hogy a terület tulajdonosa okozta-e a kárt, okot adhat a környezetszennyezésre vonatkozó, fent kifejtett vélelemre.[32] Ekkor azonban a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkét már nem lehet alkalmazni.

60. Így már csak a magas szintű védelem elérésére vonatkozó célkitűzés marad. E célnak biztosan megfelelne a terület tulajdonosának a területén bekövetkezett környezeti károkért való átfogó, másodlagos felelőssége. E felelősség ugyanis lehetővé tenné, hogy a szűkös közforrásokat olyan károkra összpontosítsák, amelyek esetében egyáltalán nem lehet azonosítani a felelős személyeket.

61. Mindazonáltal kizártnak tartom, hogy e célkitűzés segítségével a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkében foglalt, további felelős személyek meghatározására vonatkozó *engedélyt* kötelezettségként lehessen értelmezni. Ezen engedély sokkal inkább feljogosítja a tagállamokat arra, hogy ennyiben a magas szintű védelem elérésére vonatkozó célkitűzést egyensúlyba hozzák más célokkal, úgymint a terület tulajdonosának az alapvető jogaival. Ellenkező esetben minden, szigorúbb környezetvédelmi intézkedések meghozatalára vonatkozóan a másodlagos jog által adott engedély arra kötelezné a tagállamokat, hogy a másodlagos jog szabályain túl az elképzelhető lehető legmagasabb védelmi szintet írják elő.

5. Közbenső következtetés

62. Következésképpen az Európai Uniónak a környezeti felelősségről szóló irányelvben (az 1. cikk, a 8. cikk (3) bekezdése és a 16. cikk, valamint a (13) és (24) preambulumbekezdés) és az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében megállapított környezetpolitikai elveivel – különösen a szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével – nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely – valamely terület bizonyított szennyezése esetén, ha nem azonosítható a környezetszennyező, vagy ha ez utóbbi nem teszi meg a felszámolási intézkedéseket – nem teszi lehetővé a közigazgatási hatóság számára, hogy a szennyezésért nem felelős tulajdonost sürgősségi biztosítási intézkedések és felszámolási intézkedések megtételére kötelezze, hanem ez utóbbit a felszámolási intézkedések végrehajtását követően csak a terület értékére korlátozódó vagyoni felelősség terheli.

B – *Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdéséről*

63. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem emellett arra is irányul, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elveket külön is érvényre juttassa. A környezeti felelősségről szóló irányelvvel kapcsolatos kijelentéseknek a határozathozatal szempontjából való relevanciáját illető kételyekre tekintettel[33] ezt mind az uniós jog, mind pedig a nemzeti jog szempontjából meg kell vizsgálni.

31 — National Farmers' Union és társai ítélet (C-157/96, EU:C:1998:191, 63. pont), Agrarproduktion Staebelow ítélet (C-504/04, EU:C:2006:30, 39. pont), valamint Afton Chemical ítélet (C-343/09, EU:C:2010:419, 61. és 62. pont).

32 — Lásd a fenti 35. pontot.

33 — Lásd a fenti 23–29. pontot.

1. Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének uniós jogi hatályáról

64. Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése megállapítja az Unió környezetpolitikai elveit. A 192. cikk szerint e politikát az uniós jogalkotó valósítja meg.[34] A tagállamok kötelezettségei ellenben nem alapíthatók közvetlenül e rendelkezésre.[35]

65. Ugyanígy nem kötelezi az uniós jog a tagállamokat arra sem, hogy ezen elveket közvetlenül figyelembe vegyék az olyan nemzeti jogszabályok értelmezése során, amelyeket a tagállamok az uniós jogtól függetlenül és annak alkalmazási körén kívül alkotnak.

66. Következésképpen az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elveket az uniós jog szerint figyelembe kell venni mindenekelőtt a vonatkozó másodlagos uniós jog értelmezése során,[36] így a jelen ügyben a környezeti felelősségről szóló irányelv értelmezésekor.

2. Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének az olasz jog szerinti hatályáról

67. A Versalis azonban a 152. számú Decreto legislativo 3b. cikkére hivatkozik. E rendelkezés kifejezetten az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének korábbi változatára utal. E rendelkezés mindenkit – hatóságokat és magánszemélyeket – arra kötelez, hogy az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével, valamint a szennyező fizet elvével összhangban megfelelő intézkedésekkel védjék a környezetet.

68. Az olasz jog e rendelkezése ahhoz vezethetne, hogy az egész olasz környezeti jogot, illetve legalábbis a 152. számú Decreto legislativo rendelkezéseit lehetőség szerint az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében említett elvekkel összhangban kell értelmezni. Ebben az esetben az alapügyben való határozathozatal szempontjából jelentősége lenne annak, hogy ezen elveket hogyan kell értelmezni a másodlagos uniós jogtól függetlenül. Ennélfogva ezen elvek a nemzeti jog alapján „túlmenő hatállyal" bírnak, ahogyan ezt a Bíróság már irányelvekkel kapcsolatban,[37] illetve belföldi állampolgárok hátrányos megkülönböztetésének belső jog szerinti tilalmával összefüggésben az alapvető szabadságokkal kapcsolatban[38] kimondta.[39]

69. Mindazonáltal a Bíróságnak nincs hatásköre annak eldöntésére, hogy a 152. számú Decreto legislativo 3b. cikke az olasz jogban ilyen hatállyal bír-e. Ennek megítélése az olasz bíróságok feladata,[40] és azt ennélfogva ideális esetben közölni kellett volna az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben.[41]

70. Úgy tűnik, hogy a jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem implicite a 152. számú Decreto legislativo 3b. cikkén alapul. Ellenkező esetben ugyanis kevéssé lenne érthető, hogy egy olyan bíróság, mint az olasz államtanács, miért vizsgálja intenzíven az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elveket, és azokat még csak nem is helyezi a másodlagos uniós jogi szabályokkal összefüggésbe, miközben ráadásul e szabályok – nevezetesen a környezeti felelősségről szóló irányelv – időbeli hatálya is rendkívül kétséges.

34 — Lásd: Peralta-ítélet (C-379/92, EU:C:1994:296, 57. pont), valamint ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 45. pont).

35 — Peralta-ítélet (C-379/92, EU:C:1994:296, 58. pont), valamint ERG és társai ítélet (C-378/08, EU:C:2010:126, 46. pont).

36 — Lásd a 30. lábjegyzetben lévő hivatkozásokat.

37 — Dzodzi-ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 35–39. pont), Leur-Bloem-ítélet (C-28/95, EU:C:1997:369, 32. pont), valamint Salahadin Abdulla és társai ítélet (C-175/08, C-176/08, C-178/08 és C-179/08, EU:C:2010:105, 48. pont).

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

39 — Lásd továbbá: De Bellis és társai végzés (C-246/14, EU:C:2014:2291, 15–17. pont).

40 — Dzodzi-ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 41. és 42. pont), valamint Leur-Bloem-ítélet (C-28/95, EU:C:1997:369, 33. pont).

41 — Lásd: De Bellis és társai végzés (C-246/14, EU:C:2014:2291, 20. pont).

71. Végül kérdéses lehet azonban, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megfelelően kifejti-e a 152. számú Decreto legislativo 3b. cikkének hatályát. Ugyanis, még ha feltételezzük is, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében foglalt elvek e rendelkezés alapján a másodlagos uniós jogtól függetlenül az olasz környezeti jog részét képezik, nem tűnik ki, hogy ez más eredményre vezetne, mint a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének értelmezésével összefüggésben vizsgálva.

C – *A hulladékjogról*

72. Már az ERG és társai ügyekre vonatkozó indítványaimban felvázoltam, hogy az uniós hulladékjog alkalmasint nagyobb felelősséget ró a területek tulajdonosaira a szennyezett területek felszámolása tekintetében, mint a környezeti felelősségről szóló irányelv, ugyanakkor azonban a szennyező elsődleges felelősségre vonását követeli meg.[42] Nem tűnik kizártnak, hogy ezt követően másodlagosan a szennyezett területeknek a szennyezést egyébként nem okozó tulajdonosát – mint a hulladék birtokosát – is felelősségre vonják (a hulladékirányelv 14. és 15. cikke[43]).

73. Mivel az államtanács és a felek részletesen foglalkoznak az említett indítványokkal, ugyanakkor azonban nem térnek ki az uniós hulladékjogra, azt tanácsolom, hogy a Bíróság se nyilatkozzon e rendelkezésekről.

74. Egy, a hulladékjog szerinti, szennyezett területekért való felelősséggel kapcsolatos döntés ugyanis nehéz és részben kényes kérdéseket vetne fel, miközben ennek az alapügyben való esetleges jelentősége nem világos.

75. A Bíróság ugyan már megállapította, hogy a véletlenül a talajba, a felszín alatt vizekbe vagy a tengerbe ömlött szénhidrogéneket, amelyek már nem használhatók fel rendeltetésszerűen, hulladéknak kell tekinteni.[44] Szintén hulladéknak kell minősíteni az ezen anyagok véletlenszerű kifolyatása következtében szennyezett talajt.[45] Mindazonáltal a jogalkotó a hulladékirányelv reformja során felülvizsgálta legalábbis a szennyezett talaj hulladéktulajdonságára vonatkozó megállapításokat,[46] így az (*in situ*) föld, ideértve a ki nem termelt szennyezett talajt is, a hulladékirányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint már nem tartozik az irányelv hatálya alá.

76. Kétséges marad azonban, hogy e szabályozás valóban kizárja-e a hulladékjog hatálya alól a szennyezett talajt. Amennyiben egy szennyezőanyag a szennyezés következtében hulladék lesz, e tulajdonságát aligha veszítheti el azáltal, hogy a talajjal keveredik.[47] A gyakorlatban azonban nem szabadna különbséget tenni aszerint, hogy összességében a szennyezett talajt vagy csak a talajt szennyező anyagokat kezelik-e hulladékként. Ezenkívül a hulladékjog és a környezeti felelősségről szóló irányelv egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is felmerülhetnek – adott esetben kényes – kérdések.

42 — Az ERG és társai ügyekre vonatkozó indítványok (C-378/08, EU:C:2009:650, valamint C-379/08 és C-380/08 (EU:C:2009:653, 130–138. pont).

43 — A hulladékokról szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.). Az 1977 óta alkalmazandó korábbi hulladékirányelv is hasonló szabályokat tartalmazott.

44 — Van de Walle és társai ítélet (C-1/03, EU:C:2004:490, 47–50. pont) és Commune de Mesquer ítélet (C-188/07, EU:C:2008:359, 57–59. pont).

45 — Van de Walle és társai ítélet (C-1/03, EU:C:2004:490, 52. pont).

46 — Lásd: Petersen, „Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz” (Az újrahasznosítás-gazdálkodási jog fejleményei – Az új hulladék-keretirányelv – Az újrahasznosítás-gazdálkodási és a hulladéktörvényre gyakorolt hatások), *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

47 — Lásd továbbá: a Bizottság kontra Olaszország és a Bizottság kontra Görögország ügyekre vonatkozó indítványaim (C-196/13, EU:C:2014:2162 és C-378/13, EU:C:2014:2172, 99. pont).

77. Mindenekelőtt azonban nem egyértelmű, hogy az e kényes kérdéssel kapcsolatos kijelentések egyáltalán jelentőséggel bírhatnak-e az alapügyben való határozathozatal szempontjából. Egyrészt a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben alig kapott információkat az olasz hulladékjog e tekintetben releváns rendelkezéseiről. Azonban az uniós hulladékjog is csak annyiban írhat elő kötelezettségeket magánszemélyekkel vagy vállalkozásokkal szemben, amennyiben azt a tagállamokban átültették, vagy a nemzeti jog legalábbis az uniós joggal összhangban értelmezhető.[48] Másrészt nem világos, hogy a jogvita alapjául szolgáló utasítások utólag még alapíthatók-e a hulladékjogra.

78. Amennyiben az államtanács a Bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adott válasz fényében mégis arra a következtetésre jut, hogy az alapügyben való határozathozatal szempontjából jelentőséggel bírhat egy hulladékjog szerinti kötelezettség, úgy az államtanácsnak következésképpen újból előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kellene a Bírósághoz fordulnia.

V – **Végkövetkeztetések**

79. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

Az Európai Uniónak a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelvben (az 1. cikk, a 8. cikk (3) bekezdése és a 16. cikk, valamint a (13) és (24) preambulumbekezdés) és az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében megállapított környezetpolitikai elveivel – különösen a szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével – nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely – valamely terület bizonyított szennyezése esetén, ha nem azonosítható a környezetszennyező, vagy ha ez utóbbi nem teszi meg a felszámolási intézkedéseket – nem teszi lehetővé a közigazgatási hatóság számára, hogy a szennyezésért nem felelős tulajdonost sürgősségi biztosítási intézkedések és felszámolási intézkedések megtételére kötelezze, hanem ez utóbbit a felszámolási intézkedések végrehajtását követően csak a terület értékére korlátozódó vagyoni felelősség terheli.

48 — Lásd: a Commune de Mesquer ügyre vonatkozó indítványom (C-188/07, EU:C:2008:174, 133. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).