GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2014 m. lapkričio 20 d.[1]

Byla C-534/13

Fipa Group srl. ir kt.

(Consiglio di Stato (Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„SESV 191 straipsnio 2 dalis — Direktyva 2004/35/EB — Atsakomybė už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti — Principas „teršėjas moka“ — Savininko, kuris nesukėlė žalos aplinkai, atsakomybė“

I – Įžanga

1. Italijos Kararos miestas garsus savo marmuru. Jo apylinkėse anksčiau būta ir kitokios pramonės veiklos. Todėl dėl likusio tokio didelio užterštumo Masos Kararos kaimyninio miesto srityje nustatyta „nacionalinės svarbos teritorija“. Laikui bėgant pasikeitė šių užterštų sklypų savininkai ir dabartiniai savininkai, kurie nesukėlė žalos, ginčijasi su Italijos valdžios institucijomis, kokiu mastu jie gali būti patraukiami atsakomybėn siekiant ištaisyti žalą.

2. Italijos Valstybės Tarybos (*Consiglio di Stato*) duomenimis, Italijos teisė numato tik tiek, kad tokie savininkai gali būti įpareigoti padengti žalos ištaisymo išlaidas tiek, kokia yra sklypų vertė. Tačiau pagal tas nuostatas jie neprivalo imtis ištaisymo priemonių arba apmokėti didesnių ištaisymo išlaidų. Todėl Valstybės Taryba klausia Teisingumo Teismo, ar SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti principai, būtent principas „teršėjas moka“, atsargumo principas, principas, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, ir principas, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyva[2] [toliau – Direktyva 2004/35] reikalauja didesnės šių savininkų atsakomybės.

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL L 143, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 357); tikriausiai yra svarbi 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/31/EB dėl anglies dioksido geologinio saugojimo (OL L 140, p. 114) redakcija. Kitus pakeitimus, padarytus 2013 m. birželio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/30/ES dėl naftos ir dujų operacijų jūroje saugos (OL L 178, p. 66), reikia įgyvendinti tik 2015 m.

II – **Teisinis pagrindas**

A – *Sąjungos teisė*

3. Sąjungos aplinkos politikos principai, konkrečiai principas „teršėjas moka“, yra įtvirtinti SESV 191 straipsnio 2 dalyje:

„Sąjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Sąjungos regionų būklės įvairovę. Ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas.

<...>“

4. Kaip pabrėžiama Direktyvos 2004/35 1 straipsnyje, ji visų pirma įgyvendina principą „teršėjas moka“:

„Šios direktyvos tikslas – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą pagal „teršėjas moka“ principą, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ištaisyti (atlyginti) ją.“

5. Direktyvos 2004/35 13 konstatuojamojoje dalyje yra nustatytos principo „teršėjas moka“ ribos:

„Ne visa [Ne visų formų] žala aplinkai gali būti atlyginta taikant atsakomybės mechanizmą. Norint veiksmingai taikyti šį mechanizmą, turi būti nustatytas vienas arba keli teršėjai, žala turėtų būti konkreti ir apskaičiuojama, ir turėtų būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir nustatyto teršėjo arba teršėjų. Todėl atsakomybė nėra tinkama priemonė kovoti su plačiai paplitusia, pasklidąja [sklidžiąja] tarša, kai neigiamo poveikio aplinkai neįmanoma susieti su tam tikrų atskirų subjektų veiksmais arba neveikimu.“

6. Vadovaujantis Direktyvos 2004/35 8 straipsnio 3 dalimi tam tikrais atvejais apribojama subjektų atsakomybė už išlaidas:

„3. Subjekto [iš subjekto] nereikalaujama padengti pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos arba ištaisymo veiksmų išlaidų, jei jis gali įrodyti, kad žalą aplinkai arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę sukėlė:

a) trečioji šalis, ir ji atsirado nepaisant to, kad buvo taikytos reikiamos saugumo priemonės; arba

b) valdžios institucijos privalomo [valdžios institucijų] įsakymo arba nurodymo laikymasis, išskyrus įsakymą arba nurodymą, priimtą dėl emisijos arba įvykio, kurį sukėlė paties subjekto veikla.

Tokiais atvejais valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad sudarytų subjektui galimybę susigrąžinti patirtas išlaidas.“

7. Pagal Direktyvos 2004/35 16 straipsnio 1 dalį valstybėms narėms leidžiama priimti tam tikras daugiau apimančias nuostatas:

„Ši direktyva netrukdo valstybėms narėms išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nustatymą papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi šios direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir nustatymą papildomų atsakingų šalis [šalių].“

8. Galiausiai prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodyta Direktyvos 2004/35 24 konstatuojamoji dalis, susijusi su jos vykdymu:

„Būtina užtikrinti, kad būtų sukurtos veiksmingos įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo priemonės, užtikrinant, kad atitinkamai [tinkamai] būtų apsaugoti susijusių subjektų ir kitų suinteresuotų šalių teisėti interesai. Kompetentingos institucijos turėtų būti atsakingos už konkrečias užduotis, kurioms reikia atitinkamos administravimo nuožiūros [administracinės diskrecijos], būtent joms turėtų tekti pareiga įvertinti žalos reikšmingumą (dydį) ir nustatyti, kokių žalos ištaisymo (atlyginimo) priemonių turėtų būti imtasi.“

B – *Italijos teisė*

9. 2006 m. balandžio 3 d. *Decreto legislativo Nr. 152* (toliau – *Decreto legislativo Nr. 152*) 3ter straipsnyje tiesiogiai nurodyta ankstesnė SESV 191 straipsnio 2 dalies redakcija, t. y. Europos Sąjungos sutarties 174 straipsnio 2 dalis, tikriausiai turint galvoje Europos bendrijos sutartį. Ši nuostata įpareigoja visus – valdžios institucijas ir privačius asmenis – saugoti aplinką tinkamomis priemonėmis, kurios grindžiamos atsargumo principu, ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad „teršėjas moka“.

10. *Decreto legislativo Nr. 152* 244 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta, kad nustačiusios sklypo taršą kompetentingos institucijos apie tai įspėja teršėją. Pagal 3 dalį apie šį sprendimą pranešama ir sklypo savininkui. Pagal 4 straipsnį kompetentingos institucijos imasi būtinų sklypo apsaugos ir žalos ištaisymo priemonių, jei neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto ir jei nei sklypo savininkas, nei kiti suinteresuotieji asmenys nesiima jokių veiksmų.

11. Pagal *Decreto legislativo Nr. 152* 245 straipsnio 1 dalį savininkui ir kitiems suinteresuotiesiems asmenims leidžiama imtis būtinų sklypo apsaugos ir atkūrimo priemonių. Nepaisant taršos sukėlėjo pareigų, pagal 2 dalį sklypo savininkui arba valdytojui privaloma informuoti kompetentingas institucijas ir imtis tam tikrų prevencinių priemonių, jei jie sužino, jog esama rizikos viršyti nustatytas taršos ribas.

12. Pagal *Decreto legislativo Nr. 152* 250 straipsnį kompetentingos institucijos imasi būtinų priemonių, jei teršėjas nesiima veiksmų arba jo neįmanoma nustatyti, o savininkas ir kiti suinteresuotieji šalys asmenys taip pat nieko nedaro.

13. Pagal *Decreto legislativo Nr. 152* 253 straipsnio 1 dalį priemonės, numatytos šioje *Decreto* antraštinėje dalyje, yra sklypo suvaržymai pagal daiktinę teisę (*oneri reali*). 2 dalyje numatyta, kad šių priemonių išlaidoms nustatyta speciali daiktinė pirmumo teisė į sklypą (*privilegio speciale immobiliare*). Jei iš sklypo savininko, kuris nesukėlė taršos, reikalaujama padengti išlaidas, pagal 3 dalį visų pirma būtina įrodyti, kad sukėlėjas negali būti nustatytas arba kad iš jo negalima išreikalauti padengti išlaidas. Pagal 4 dalį galima reikalauti iš savininko padengti šias išlaidas, bet ne didesnes negu sklypo vertė po to, kai ištaisoma žala.

III – **Nacionalinė byla ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą**

14. *Fipa Group Srl.*, *TWS Automation Srl.* ir *Ivan Srl.* įsigijo kai kuriuos žemės sklypus, kurie anksčiau priklausė įmonių grupei *Montedison*. Žemės sklypai yra vadinamojoje nacionalinės svarbos „Masos Kararos“ teritorijoje ir yra paveikti didelės taršos, kurios neginčijamai nesukėlė trys minėtos bendrovės. Atvirkščiai, veikiausiai tai yra pasekmės taršos, už kurią buvo atsakinga dar įmonių grupė *Montedison* ir kuriai jau paskutiniojo šimtmečio pabaigoje buvo taikytos žalos ištaisymo priemonės.

15. Bylos šalių duomenimis, kompetentingos valdžios institucijos 2011 m. lapkričio 7 d. dekretu minėtoms bendrovėms, kaip užterštų sklypų savininkėms, nurodė imtis konkrečių skubių apsaugos priemonių ir pareikalavo pateikti teritorijos valymo projekto (parengto 1995 m.) pakeitimą. Be to, tame sprendime *Montedison Srl*. (dabar *Edison S.p.A*.) įvardyta kaip teršėja. Jai buvo nurodyta imtis tokių pat priemonių.

16. Patenkindamas trijų minėtų bendrovių ieškinius Toskanos regiono administracinis teismas pirmojoje instancijoje šias priemones panaikino. Dabar *Consiglio di Stato* (toliau – Valstybės Taryba) plenarinėje sesijoje turi būti nuspręsta dėl *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* (Italijos aplinkos ministerija) apeliacinių skundų dėl šių trijų sprendimų.

17. Šiame procese Valstybės Taryba Teisingumo Teismui pateikia tokį klausimą:

Ar Europos Sąjungos aplinkos politikos principais, įtvirtintais SESV 191 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvoje 2004/35 (1 straipsnyje ir 8 straipsnio 3 dalyje, 13 ir 24 konstatuojamosiose dalyse), konkrečiai principu, kad „teršėjas moka“, atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų ir kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti ištaisyta ten, kur yra jos šaltinis, draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai 2006 m. balandžio 3 d. *Decreto legislativo Nr. 152* 244, 245 ir 253 straipsniai, pagal kuriuos tuo atveju, kai nustatoma, kad teritorija buvo užteršta, ir kai neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto bei pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, administracinės valdžios institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo teritorijų savininko imtis skubių apsaugos ir žalos ištaisymo priemonių ir jam numatoma taikyti tik finansinę atsakomybę, kuri negali viršyti teritorijos vertės po to, kai buvo įgyvendintos žalos ištaisymo priemonės?

18. Rašytinėje proceso dalyje Italijos valstybės taryba informavo Teisingumo Teismą, kad į bylą įstojo *Versalis S.p.A*. (toliau – *Versalis*). Rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos šalys *Ivan Srl*. (toliau – *Ivan*), *Edison S.p.A*. (toliau – *Edison*), *Versalis* ir kiti suinteresuotieji asmenys – Lenkijos Respublika, Italijos Respublika ir Europos Komisija. 2014 m. lapkričio 5 d. teismo posėdyje dalyvavo *Ivan*, *Edison*, *Versalis*, Italija ir Komisija.

IV – **Teisinis vertinimas**

19. Italijos Valstybės Taryba nori sužinoti, ar SESV 191 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvoje 2004/35 įtvirtintais principais draudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias tuo atveju, kai nustatoma, kad teritorija buvo užteršta, ir kai neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto bei pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, administracinės valdžios institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo teritorijų savininko imtis skubių apsaugos ir žalos ištaisymo priemonių ir jam numatoma taikyti tik finansinę atsakomybę, kuri negali viršyti teritorijos vertės po to, kai buvo įgyvendintos žalos ištaisymo priemonės.

20. Todėl reikia patikrinti, ar Sąjungos teisė įpareigoja valstybes nares pareikalauti iš užteršto žemės sklypo savininko imtis konkrečių sklypo apsaugos ir žalos ištaisymo priemonių, nors jis tos taršos nesukėlė.

21. Šiuo tikslu kaip *lex specialis* pirmiausia reikia išnagrinėti Direktyvą 2004/35, o paskui išsamiau apžvelgti principus, įtvirtintus SESV 191 straipsnio 2 dalyje. Baigdama trumpai dar panagrinėsiu Sąjungos atliekų teisės aktus, nors nagrinėjamu atveju apie juos neklausiama.

22. Norėčiau iš anksto pristatyti šios analizės išvadą: neatmestina, kad Sąjunga sukonkretina SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtintus principus nustatydama atitinkamą įpareigojimą [3]. Tačiau Valstybės Tarybos nurodytoje Direktyvoje 2004/35 tokio sukonkretinimo nėra. Šiame procese Teisingumo Teismas neturėtų nagrinėti, ar kituose teisės aktuose, pavyzdžiui, atliekų teisės aktuose, nustatytas daugiau apimantis reglamentavimas, kad būtų išvengta nepakankamai išnagrinėto netikėto sprendimo.

A – *Dėl Direktyvos 2004/35*

1. Dėl klausimo, susijusio su Direktyva 2004/35, priimtinumo

23. Tuo, kad klausimas, kiek jis susijęs su Direktyva 2004/35, priimtinas, būtų galima suabejoti dėl dviejų priežasčių. Abi jos susijusios su klausimų reikšmingumu.

24. *Pirma*, remiantis prašymu priimti prejudicinį sprendimą kyla abejonių, ar Italijos teisės normas galima aiškinti taip, kad jose yra nustatyta didesnė klausime minima sklypų savininkų atsakomybė. Tačiau direktyva gali nustatyti privatiems asmenims įpareigojimus tik kai nacionalinės teisės aktai aiškinami darniai [4]. Todėl gali būti taip, kad Teisingumo Teismo atliktas Direktyvos 2004/35 išaiškinimas neturės įtakos sprendimui pagrindinėje byloje.

25. Vis dėlto Teisingumo Teismo kompetencijai nepriklauso nagrinėjant prašymą priimti prejudicinį sprendimą nuspręsti, kaip turi būti aiškinamos nacionalinės teisės normos [5]. Todėl reikia laikytis prezumpcijos, kad nacionalinių teismų pateikti klausimai, siekiant priimti prejudicinį sprendimą, yra reikšmingi sprendimui pagrindinėje byloje [6].

26. Galiausiai tas pats pasakytina ir apie *antrąją* galimą priežastį, dėl kurios abejojama klausimų reikšmingumu. Ji susijusi su Direktyvos 2004/35 taikymu *ratione temporis* pagrindinei bylai.

27. Direktyva 2004/35 pagal 17 straipsnį taikoma žalai, kilusiai dėl emisijos arba įvykio po 2007 m. balandžio 30 d., jei ši žala kilo dėl veiklos, kuri buvo vykdyta po šios datos, arba dėl veiklos, kuri buvo vykdyta iki šios datos, tačiau iki jos nebuvo užbaigta [7].

28. Todėl sprendžiant iš bendrovės *Edison* pateiktos informacijos apie tai, jog teršianti veikla sustabdyta dar 1988 m., o žala žemės sklypams (galbūt nevisiškai sėkmingai) ištaisyta 1995 m., Direktyva 2004/35 neturėtų būti taikoma pagrindinėje byloje. Direktyvos taikymui reikšmės neturėtų ir tai, ar suinteresuotosios įmonės yra įmonės, sukėlusios žalą iki 2007 m. balandžio 30 d., teisių perėmėjos [8].

29. Vis dėlto būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis faktinėmis aplinkybėmis, kurias jis vienintelis gali vertinti, turi patikrinti, ar pagrindinėje byloje žala, dėl kurios kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos patvirtino žalos aplinkai ištaisymo priemones, patenka į kurią nors iš Direktyvos 2004/35 17 straipsnyje nurodytų situacijų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui padarius išvadą, kad Direktyva 2004/35 *ratione temporis* taikytina pagrindinėje byloje, reikia dėl jos pareikšti nuomonę [9].

3 — Žr. mano išvadas bylose *ERG ir kt.*, (C-378/08, EU:C:2009:650, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2009:653, 111 ir paskesni punktai).

4 — Žr. mano išvadą *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:174, 133 punktas ir ten nurodyta teismų praktika).

5 — Žr. Sprendimą *Angelidaki ir kt.* (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, 48 punktas).

6 — Žr. Sprendimą *Pupino* (C-105/03, EU:C:2005:386, 30 punktas).

7 — Sprendimai *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 41 punktas ir C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 34 punktas).

8 — Galbūt tai taikoma bendrovei *Edison*, kuri, regis, yra kilusi iš įmonių grupės *Montedison*, kuri anksčiau naudojosi nagrinėjamais sklypais, ir, kaip tvirtino bendrovė *Ivan*, taip pat yra atsakinga už taršą.

9 — Sprendimai *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 43 ir 47 punktai ir C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 36 ir 40 punktai).

2. Dėl Direktyvos 2004/35 reikalavimų

30. Klausimas, ar Direktyvos 2004/35 principai įpareigoja valstybes nares pareikalauti iš užteršto žemės sklypo savininko imtis tam tikrų apsaugos ir žalos ištaisymo priemonių, nors taršos jis *nesukėlė*, yra netikėtas. Mat direktyvoje įtvirtintos fizinių ir juridinių asmenų pareigos taikomos su sąlyga, kad jie sukėlė žalą aplinkai.

31. Pagal Direktyvos 2004/35 1 straipsnį jos tikslas – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą sistemą pagal principą „teršėjas moka“, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti. Pagal 3 straipsnio 1 dalį atitinkamai ji taikoma aplinkos žalai, kilusiai dėl profesinės veiklos, ir neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kilusiai dėl tokios veiklos. Už šią veiklą atsakingas subjektas pagal 5–7 straipsnius privalo imtis būtinų prevencinių ir žalos ištaisymo priemonių, o pagal 8–10 straipsnius ir 18 konstatuojamąją dalį – padengti jų išlaidas.

32. Direktyvos 2004/35 2 konstatuojamojoje dalyje paaiškinama, kad atsakomybė turėtų subjektus paskatinti priimti priemones ir vystyti technologijas žalos aplinkai pavojui sumažinti. Kaip nurodyta 13 konstatuojamojoje dalyje, norint, kad atsakomybės mechanizmas būtų (kaip to pageidaujama) veiksmingas, turi būti nustatytas vienas arba keli teršėjai, žala turi būti konkreti ir apskaičiuojama ir turi būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir nustatyto teršėjo arba teršėjų.

33. Ypatinga žalos sukėlimo reikšmė taip pat pabrėžiama Direktyvos 2004/35 20 konstatuojamojoje dalyje ir 8 straipsnio 3 dalyje. Pagal šias nuostatas iš subjekto nereikalaujama padengti žalos prevencijos arba jos ištaisymo veiksmų, vykdomų pagal šią direktyvą, išlaidų, jei ta žala arba neišvengiama jos grėsmė kyla dėl tam tikrų nuo subjekto valios nepriklausančių įvykių. Taigi toks atleidimas nuo atsakomybės yra įmanomas, nors žalą sukėlė subjekto profesinė veikla. Kad būtų atleistas nuo atsakomybės, jis turi įrodyti, jog žalą aplinkai arba neišvengiamą tokios žalos grėsmę sukėlė trečiasis asmuo ir ji atsirado, nors ir buvo imtasi reikiamų saugumo priemonių. Taigi ši išimtis taikoma, pavyzdžiui, esant sabotažui arba išorės intervencijai.

34. Tačiau Direktyvos 2004/35 8 straipsnio 3 dalies, priešingai negu Valstybės Tarybos išdėstytoje hipotezėje, negalima aiškinti kaip tiesiog leidžiančios preziumuoti, iki bus įrodyta kita priežastis, kad subjektas, naudojantis užterštą sklypą, pats sukėlė šią taršą. Priešingai, ši nuostata atleidžia subjektą nuo atsakomybės, nors ir esama įrodymo, kad žalą sukėlė jo vykdoma profesinė veikla.

35. Vis dėlto Teisingumo Teismas Direktyvą 2004/35, dar neatsižvelgdamas į jos 8 straipsnio 3 dalį, išaiškino taip, kad tokia prezumpcija subjektų nenaudai galima. Plačiai paplitusios, sklidžiosios taršos priežastims nustatyti valstybės narės turi itin didelę diskreciją [10]. Todėl žalos sukėlimo prezumpcija yra leistina, jei yra įtikinamų duomenų, pavyzdžiui, kad šio subjekto įrenginiai yra netoli užterštos teritorijos ir kad sutampa rasti teršalai ir šio subjekto veikloje naudojamos medžiagos [11].

36. Tačiau pagal principą „teršėjas moka“ nereikalaujama, kad subjektai padengtų išlaidas, susijusias su veiklos, prie kurios jie neprisidėjo, sukeltos žalos ištaisymu [12]. Todėl Teisingumo Teismas nurodė, kad pagal Direktyvos 2004/35 11 straipsnio 4 dalį subjektai turi teisinių teisės gynimo būdų remiantis šia direktyva priimtoms žalos ištaisymo priemonėms bei nustatytam priežastiniam ryšiui tarp jų veiklos ir konstatuotos veiklos užginčyti [13]. Ypač jie gali paneigti prezumpciją, jog jie sukėlė žalą [14].

10 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 55 punktas).

11 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 57 punktas).

12 — Sprendimai *Standley ir kt.* (C-293/97, EU:C:1999:215, 50 punktas) ir *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 67 punktas).

13 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 67 punktas).

14 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 58 punktas).

37. Patys pažeistų žemės sklypų savininkai, kurie nesukėlė žalos, ką tik aprašytoje Direktyvos 2004/35 sistemoje nevaidina jokio vaidmens. Jiems ši direktyva apskritai netaikoma [15].

38. Tokios išvados nekeičia nei atsargumo principas, nei principai, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad „teršėjas moka“. Nors į juos taip pat reikia atsižvelgti aiškinant Direktyvą 2004/35, tačiau nematyti, kaip jie galėtų lemti kitokį pirmiau nurodytų nuostatų aiškinimą.

39. Reikalavimas veiksmingai įgyvendinti Direktyvą 2004/35, kaip to reikalaujama pagal 24 konstatuojamąją dalį, taip pat negali pagrįsti sklypų savininkams, kurie nesukėlė žalos, įpareigojimų, viršijančių direktyvos ribas.

3. Dėl žemės sklypų savininkų atsakomybės pagal antrąjį Sprendimą *ERG ir kt.*

a) Dėl kai kurių sprendimo vertimų

40. Tačiau, atrodo, kai kurie antrojo Sprendimo *ERG ir kt.* vertimai patvirtina priešingą, nei padaryta prieš tai, išvadą. Tekstuose trimis kalbomis Teisingumo Teismas kalba apie sklypų, besiribojančių su visa pajūrio dalimi, kuriai nustatytos žalos ištaisymo priemonės, savininkus [16], naudotojus [17] ir koncesininkus [18]. Jis konstatuoja, kad ypatingomis aplinkybėmis Direktyva 2004/35 turi būti aiškinama taip, kad kompetentingai valdžios institucijai leidžiama nurodyti šiems asmenims patiems įgyvendinti žalos ištaisymo priemones [19].

41. Vis dėlto reikia manyti, kad Teisingumo Teismas nieko nekonstatavo dėl pačių sklypų savininkų, naudotojų arba koncesininkų pareigų, bet turėjo galvoje subjektus, kaip jie suprantami pagal Direktyvą 2004/35, kurie atitinkamuose sklypuose vykdo profesinę veiklą. Visomis kitomis šio sprendimo kalbomis, ypač jo originale prancūzų k., kurį vienintelį svarstė visi dalyvavę teisėjai, ir privalomoje redakcijoje italų kalba, kaip ir direktyvoje, vartojama „subjekto“ [20] sąvoka.

b) Dėl subjektų atsakomybės už pavojus, kylančius iš jų sklypų

42. Tačiau ir atsižvelgus į galimas vertimo problemas pagal antrąjį Sprendimą *ERG ir kt.* esant ypatingoms aplinkybėms Direktyva 2004/35 matyt turi būti išaiškinama taip, kad kompetentingai institucijai leidžiama nurodyti sklypų savininkams patiems įgyvendinti žalos ištaisymo priemones, jei sklypuose jie vykdo veiklą, kaip ji suprantama pagal direktyvą [21]. Prisidėjimas prie taršos joje nėra nurodytas kaip sąlyga.

43. Tokia subjektų atsakomybė atitiktų Italijos nuomonę. Pagal ją principas „teršėjas moka“ pagrindžia įmonių, kurios yra pramonei naudojamų sklypų savininkės, objektyvią atsakomybę už šių sklypų taršą. Iš sklypo jos gauna ekonominę naudą ir dėl to yra atsakingos už visą iš sklypo kylančią riziką. Todėl nebūtina įrodyti, ar jis sukėlė taršą.

15 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 58 punktas).

16 — Lietuvių k. „sklypų savininkams“.

17 — Vokiečių k. „Nutzern der Grundstücke“ [sklypų naudotojams].

18 — Versija portugalų k. „concessionários dos terrenos“ [sklypų koncesininkams].

19 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 78 punktas, taip pat žr. 82 punktą).

20 — Prancūzų k. „exploitants“, italų k. „operatori“.

21 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 78 punktas, taip pat žr. 82 punktą).

44. Tačiau ir toks Teisingumo Teismo teiginio aiškinimas neįtikina. Mat Teisingumo Teismas savo konstatavimą toliau pagrindžia įpareigojimais, kurie direktyvoje nustatyti subjektams, sukėlusiems žalą aplinkai [22].

45. Be to, antrojo Sprendimo *ERG ir kt.* 42 punkte išdėstytas aiškinimas prieštarautų kitiems tą pačią dieną pirmajame Sprendime *ERG ir kt.* priimtiems konstatavimams, kad subjektų atsakomybė priklauso nuo žalos sukėlimo, juose savo ruožtu remiamasi suformuota teismo praktika [23]. Taigi pagal principą „teršėjas moka“ pareiga ištaisyti žalą tenka subjektams tik dėl to, kad jie prisidėjo prie šios taršos susidarymo ar tašos grėsmės [24]. Pagal principą „teršėjas moka“ taip pat nereikalaujama, kad subjektai padengtų išlaidas, susijusias su veiklos, prie kurios jie neprisidėjo, sukeltos žalos ištaisymu [25].

46. Todėl Teisingumo Teismo teiginyje, minėtame antrajame Sprendime *ERG ir kt.*, gali būti kalbama tik apie subjektus, kurie sukėlė žalą, net jeigu šis sukėlimas, kaip jau minėta [26], yra tik preziumuojamas.

4. Dėl valstybių narių griežtesnių teisės nuostatų

47. Tačiau, taikant valstybių narių priemones, atsakomybėn už žalą aplinkai sklypuose galėtų būti patraukti savininkai, kurie tos žalos nesukėlė. Mat pagal 16 straipsnį Direktyva 2004/35 netrukdo valstybėms narėms išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu. Joje aiškiai paminėtas papildomų atsakingų asmenų nustatymas.

48. Šį įgaliojimą apriboja Direktyvos 2004/35 tikslai, kuriems valstybės narės neturi pakenkti [27]. Todėl joms ypač neleistina nustatyti kitų atsakingų asmenų vietoj žalos sukėlėjų, atsakingų pagal direktyvą. Kadangi Italijoje pačių savininkų atsakomybė pagal *Decreto legislativo Nr. 152* 253 straipsnio 3 dalį kyla, jeigu žalos sukėlėjas negali būti nustatytas arba jeigu iš jo išreikalauti išlaidų atlyginimo negalima, tokia nuostata neturi neigiamo poveikio šiam tikslui.

49. Tačiau prašymui priimti prejudicinį sprendimą reikšmės turi tik tai, ar pagal Direktyvos 2004/35 16 straipsnį suteikta galimybė priimti griežtesnes taisykles pagrindžia įpareigojimą labiau, negu iki šiol numatyta, atsakomybėn patraukti savininkus, kurie nesukėlė žalos.

50. Tam prieštarauja aplinkybė, kad naudodamosi kompetencija valstybės narės turi diskreciją. Tačiau tokia diskrecija gali būti apribota, šiuo atveju, pavyzdžiui, kaip jau nagrinėta, atsižvelgiant į prieštaravimus Direktyvos 2004/35 tikslams. Išimties tvarka diskrecija gali būti susiaurinta tiek, kad atsiranda įpareigojimas naudotis kompetencija.

51. Pavyzdžiui, paviršutiniškai skaitant Poveikio aplinkai vertinimo direktyvos [28] 4 straipsnio 2 dalį būtų galima daryti išvadą, kad valstybės narės savo nuožiūra nusprendžia, ar turi būti vertinamas projektų, nurodytų II priede, poveikis aplinkai. Tačiau teismo praktika rodo, kad dėl šios direktyvos tikslų toks vertinimas yra privalomas, jei toks projektas gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai [29].

22 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 87–90 punktai).

23 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 52–59 ir 64–67 punktai).

24 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 57 punktas) su nuoroda į Sprendimą *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:359, 77 punktas).

25 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 67 punktas) su nuoroda į Sprendimą *Standley ir kt.* (C-293/97, EU:C:1999:215, 51 punktas).

26 — Žr. šios išvados 35 punktą.

27 — Sprendimas *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 65 ir 66 punktai). Taip pat žr. mano išvadą bylose *ERG ir kt.* (. C-378/08, EU:C:2009:650, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2009:653, 96–115 punktai).

28 — 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 26, 2012, p. 1).

29 — Sprendimai *Kraaijeveld ir kt.* (C-72/95, EU:C:1996:404, 50 punktas), *WWF ir kt.* (C-435/97, EU:C:1999:418, 36 punktas) ir *Salzburger Flughafen* (C-244/12, EU:C:2013:203, 29 punktas).

52. Priešingai negu anuo atveju, nei iš Direktyvos 2004/35 16 straipsnio, nei iš kitų jos nuostatų nematyti jokių aiškių nuorodų, kad reguliavimo diskrecija susiaurinta taip, kad sklypų savininkai turėtų būti įpareigojami ištaisyti žalą aplinkai, kai jie tos žalos nesukėlė. Direktyvoje daugių daugiausiai implicitiškai suponuojama, kad valstybės narės įpareigoja šiuos asmenis leisti imtis savo sklypuose būtinų priemonių, o prireikus bendradarbiauti jas vykdant. Todėl 12 straipsnio 4 dalyje numatyta jų išklausyti.

53. Kitos valstybių narių diskrecijos ribos pagal Direktyvos 2004/35 16 straipsnį gali paaiškėti iš prašyme priimti prejudicinį sprendimą išvardytų aplinkos apsaugos teisės principų, įtvirtintų SESV 191 straipsnio 2 dalyje [30]. Mat ir 16 straipsnis buvo priimtas pagal SESV 191 straipsnio 2 dalį norint pasiekti šiuos tikslus. Taigi reikia manyti, jog Direktyvos 2004/35 16 straipsniu siekiama aukšto apsaugos lygio, atsižvelgiant į skirtingas sąlygas atskiruose Sąjungos regionuose, ir jis grindžiamas atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad „teršėjas moka“.

54. Principo „teršėjas moka“ reikšmė iš esmės sutampa ribomis, kurias nubrėžia Direktyvos 2004/35 16 straipsnio tikslai. Valstybės narės neturi pakenkti principui „teršėjas moka“, šalia žalos sukėlėjų arba vietoj jų nustatydamos ir kitus atsakingus asmenis. Todėl kiti atsakingi asmenys gali atsakyti tik subsidiariai.

55. Beje, tai atitinka ir principą, kad reikia imtis prevencinių veiksmų. Žinodami, kad yra visiškai atsakingi už žalą, žalos sukėlėjai imsis reikalaujamų prevencijos priemonių, kad žalai apskritai nebūtų leista atsirasti. O žalos sukėlėjai paprastai yra tie, kurie gali imtis veiksmingiausių priemonių.

56. Be to, principas, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, lygiai taip pat kaip ir principas, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, vis dėlto reikalauja, kad nepriklausomai nuo to, ar savininkai galbūt prisidėjo prie taršos, užterštuose sklypuose būtų galima imtis priemonių, siekiant užkirsti kelią tolesniam žalos plitimui. Prireikus taip pat gali tekti pareikalauti, kad savininkas, turėdamas daugiau informacijos apie sklypą, remtų šias priemones. Priešingu atveju būtų gerokai sunkiau, o gal net ir neįmanoma užkirsti kelią tokiam žalos plitimui. Tačiau abu principai paprastai nereikalauja įpareigoti pačių savininkų ištaisyti žalą.

57. Be to, vertinant pagal principą, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, tam tikrais atvejais turėtų būti galima įpareigoti sklypų savininkus imtis prevencinių apsaugos priemonių dėl rizikos, už kurią iš esmės atsakingi tretieji asmenys. Būtų galima įsivaizduoti, kad, pavyzdžiui, sklypo, kuriame ne kartą nelegaliai buvo išmetamos atliekos, savininkas jį turi aptverti, kad būtų išvengta tolesnių pažeidimų. Italijos pabrėžiamos savininkų pareigos pagal *Decreto legislativo Nr. 152* 245 straipsnio 2 dalį pranešti apie taršą ir imtis tam tikrų apsaugos priemonių taip pat grindžiamos šia mintimi. Tačiau prašyme priimti prejudicinį sprendimą nėra jokių požymių, kad šiuo atveju kalbama apie tokią prevencijos principo išraišką. Todėl ši savininko atsakomybę galbūt patvirtinanti mintis neturėtų būti toliau plėtojama.

58. Taip pat neaišku, kokią įtaką atsargumo principas šiuo atveju turėtų daryti Direktyvos 2004/35 16 straipsnio aiškinimui atsižvelgiant į sklypų savininkų, kurie nesukėlė žalos, atsakomybę už jos ištaisymą. Pagal šį principą, jei kyla abejonių dėl to, ar esama pavojaus žmonių sveikatai ir koks jo mastas, galima imtis apsaugos priemonių nelaukiant, kol pavojaus realumas ir rimtumas bus visiškai įrodyti [31]. Tačiau, jei nustatyta, kad asmuo žalos nesukėlė, šis principas negali būti taikomas.

30 — Žr. sprendimus *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:359, 38 punktas), Komisija / Jungtinė Karalystė (C-301/10, EU:C:2012:633, 49 punktas), *Shell Nederland* (C-241/12 ir C-242/12, EU:C:2013:821, 38 punktas) ir Komisija / Prancūzija (C-237/12, EU:C:2014:2152, 30 punktas).

31 — Sprendimai *National Farmers' Union ir kt.* (C-157/96, EU:C:1998:191, 63 punktas), *Agrarproduktion Staebelow* (C-504/04, EU:C:2006:30, 39 punktas) ir *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, 61 ir 62 punktai).

59. Tačiau, jei neaišku, ar sklypo savininkas sukėlė žalą, tai gali būti pagrindas pirmiau minėtai žalos sukėlimo prezumpcijai [32]. Tokiu atveju nėra jokios galimybės taikyti Direktyvos 2004/35 16 straipsnį.

60. Todėl lieka tik aukšto apsaugos lygio tikslas. Šį tikslą iš tikrųjų atitiktų plati subsidiari sklypų savininkų atsakomybė už žalą aplinkai jų sklypuose. Ji leistų sukoncentruoti ribotus viešuosius išteklius, kurių reikia žalai ištaisyti, kai apskritai neįmanoma nustatyti jokių atsakingų asmenų.

61. Vis dėlto, manau, pasitelkus šį tikslą neįmanoma Direktyvos 2004/35 16 straipsnyje įtvirtinto *leidimo* nustatyti kitus atsakingus asmenis interpretuoti kaip įpareigojimo. Priešingai, šiuo leidimu valstybėms narėms suteikiamas įgaliojimas pasverti aukšto apsaugos lygio tikslą ir kitus tikslus, pavyzdžiui, pagrindines sklypų savininkų teises. Priešingu atveju bet kuris antrinės teisės leidimas nustatyti griežtesnes aplinkos apsaugos priemones įpareigotų valstybes nares – viršijant antrinės teisės nuostatas – numatyti aukščiausią įsivaizduojamą apsaugos lygį.

5. Tarpinė išvada

62. Atsižvelgiant į tai, Europos Sąjungos aplinkos politikos principais, įtvirtintais Direktyvoje 2004/35 (1 straipsnyje, 8 straipsnio 3 dalyje ir 16 straipsnyje, taip pat 13 ir 24 konstatuojamosiose dalyse) ir SESV 191 straipsnio 2 dalyje, konkrečiai principu „teršėjas moka“, atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų ir kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti ištaisyta ten, kur yra jos šaltinis, nedraudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias tuo atveju, kai nustatoma, kad teritorija buvo užteršta, ir kai neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto bei pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, administracinės valdžios institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo teritorijų savininko imtis skubių apsaugos ir ištaisymo priemonių ir jam numatoma taikyti tik finansinę atsakomybę, kuri negali viršyti teritorijos vertės po to, kai buvo įgyvendintos žalos ištaisymo priemonės.

B – *Dėl SESV 191 straipsnio 2 dalies*

63. Tačiau prašymu priimti prejudicinį sprendimą taip pat siekiama, kad SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti principai pradėtų veikti savarankiškai. Atsižvelgiant į tai, kad abejojama teiginių dėl Direktyvos 2004/35 reikšme sprendimui priimti [33], šį klausimą reikia išnagrinėti tiek Sąjungos teisės, tiek nacionalinės teisės požiūriu.

1. Dėl SESV 191 straipsnio 2 dalies veikimo pagal Sąjungos teisę

64. SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti Sąjungos aplinkos politikos principai. Šią politiką pagal 192 straipsnį įgyvendina Sąjungos teisės aktų leidėjas [34]. Tačiau valstybių narių įpareigojimai negali būti tiesiogiai grindžiami šia nuostata [35].

65. Sąjungos teisė taip pat neįpareigoja valstybių narių tiesiogiai atsižvelgti į šiuos principus aiškinant nacionalinės teisės aktus, kuriuos jie leidžia nepriklausomai nuo Sąjungos teisės ir ne jos taikymo srityje.

32 — Žr. šios išvados 35 punktą.

33 — Žr. šios išvados 23–29 punktus.

34 — Žr. sprendimus *Peralta* (C-379/92, EU:C:1994:296, 57 punktas) ir *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 45 punktas).

35 — Sprendimai *Peralta* (C-379/92, EU:C:1994:296, 58 punktas) ir *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126, 46 punktas).

66. Taigi pagal Sąjungos teisę į SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtintus principus visų pirma būtina atsižvelgti aiškinant taikytiną antrinę Sąjungos teisę[36], kaip tai buvo daroma šiuo atveju aiškinant Direktyvą 2004/35.

2. Dėl SESV 191 straipsnio 2 dalies veikimo pagal Italijos teisę

67. Tačiau *Versalis* pabrėžia *Decreto legislativo Nr. 152* 3ter straipsnį. Šioje nuostatoje tiesiogiai nurodyta SESV 191 straipsnio 2 dalies ankstesnė redakcija. Ji įpareigoja visus – valdžios institucijas ir privačius asmenis – saugoti aplinką tinkamomis priemonėmis, kurios grindžiamos atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad „teršėjas moka“.

68. Ši Italijos teisės nuostata galėtų reikšti, kad visa Italijos aplinkos apsaugos teisė arba bent jau *Decreto legislativo Nr. 152* nuostatos pagal galimybę turi būti aiškinamos vadovaujantis SESV 191 straipsnio 2 dalyje minėtais principais. Šiuo atveju sprendimui pagrindinėje byloje priimti būtų svarbu, kaip reikia aiškinti šiuos principus nepriklausomai nuo Sąjungos antrinės teisės. Tuomet pagal nacionalinę teisę jie įgytų „autonominio veikimo“ galią, kurią Teisingumo Teismas pripažino direktyvoms[37] arba pagrindinėms laisvėms, kiek tai susiję su nacionaliniu draudimu diskriminuoti savo šalies piliečius[38][39].

69. Vis dėlto Teisingumo Teismo kompetencijai nepriklauso spręsti, ar *Decreto legislativo Nr. 152* 3ter straipsniui Italijos teisėje priskiriamas toks veikimas. Tai yra Italijos teismų uždavinys[40] ir geriausiu atveju tai turėjo būti nurodyta prašyme priimti prejudicinį sprendimą[41].

70. Atrodo, šiuo atveju *Decreto legislativo Nr. 152* 3ter straipsnis yra implicitinis prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindas. Priešingu atveju būtų sunku suprasti, kodėl teismas, kaip antai Valstybės taryba, taip nuodugniai nagrinėja SESV 191 straipsnio 2 dalį ir jo praktiškai nesieja su Sąjungos antrinės teisės normomis, turint galvoje tai, kad šių normų, būtent Direktyvos 2004/35, taikymas *ratione temporis* yra taip pat labai abejotinas.

71. Galiausiai nebūtina atsakyti klausimą, ar prašyme priimti prejudicinį sprendimą buvo pakankamai išnagrinėtas *Decreto legislativo Nr. 152* 3ter straipsnio veikimas. Net darant prielaidą, kad dėl šios normos SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti principai – nepriklausomai nuo Sąjungos antrinės teisės – daro įtaką Italijos aplinkos apsaugos teisei, neaišku, ar tai lemtų kitokius rezultatus, nei gauti aiškinant Direktyvos 2004/35 16 straipsnį.

36 — Žr. 30 išnašoje pateiktas nuorodas.

37 — Sprendimai *Dzodzi* (C-297/88 ir C-197/89, EU:C:1990:360, 35–39 punktai), *Leur-Bloem* (C-28/95, EU:C:1997:369, 32 punktas) ir *Salahadin Abdulla ir kt.* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08, EU:C:2010:105, 48 punktas).

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

39 — Taip pat žr. Nutartį *De Bellis ir kt.* (C-246/14, EU:C:2014:2291, 15–17 punktai).

40 — Sprendimai *Dzodzi* (C-297/88 ir C-197/89, EU:C:1990:360, 41 ir 42 punktai) ir *Leur-Bloem* (C-28/95, EU:C:1997:369, 33 punktas).

41 — Žr. Nutartį *De Bellis ir kt.* (C-246/14, EU:C:2014:2291, 20 punktas).

C – Dėl atliekų teisės aktų

72. Jau savo išvadoje byloje *ERG ir kt.* esu bendrais bruožais nurodžiusi, kad Sąjungos atliekų teisės aktuose įtvirtinta galbūt platesnė nei Direktyvoje 2004/35 sklypų savininkų atsakomybė už žalos ištaisymą užterštose teritorijose, tačiau vis tiek reikalaujama pirmiausia traukti atsakomybėn taršą sukėlusį subjektą [42]. Tačiau, regis, neatmestina galimybė vėliau subsidiariai traukti atsakomybėn ir taršoje nedalyvavusius užterštų sklypų savininkus kaip atliekų turėtojus (Atliekų direktyvos 14–15 straipsniai [43]).

73. Kadangi Valstybės Taryba ir kitos bylos šalys nuodugniai gilinasi į minėtą išvadą, tačiau nenagrinėja Sąjungos atliekų teisės aktų, siūlau Teisingumo Teismui taip pat nereikšti nuomonės dėl šių nuostatų.

74. Sprendimas dėl atsakomybės už užterštą dirvožemį, tenkančios pagal atliekų teisės aktus, iškeltų sunkių ir opių klausimų ir neaišku, kokią reikšmę tai galėtų turėti pagrindinei bylai.

75. Teisingumo Teismas jau yra konstatavęs, kad netyčia į dirvožemį, gruntinį vandenį ar į jūrą patekę angliavandeniliai, kurių nebegalima naudoti pagal paskirtį, yra laikomi atliekomis [44]. Dėl atsitiktinio šių medžiagų patekimo užteršta žemė taip pat turi būti priskiriama prie atliekų [45]. Tačiau teisės aktų leidėjas, pertvarkydamas Atliekų direktyvą, bent jau pataisė teiginius dėl užterštos žemės atliekų kvalifikavimo [46], pagal Atliekų direktyvos 2 straipsnio 1 dalies b punktą iš jos taikymo srities pašalindamas žemę (*in situ*), įskaitant neiškastą užterštą dirvožemį.

76. Tačiau išlieka abejonių, ar, remiantis šia nuostata, iš tikrųjų užterštam dirvožemiui netaikomi atliekų teisės aktai. Jei teršianti medžiaga dėl taršos tampa atlieka, vargu, ar ji gali prarasti šią savybę dėl to, kad susimaišo su dirvožemiu [47]. Tačiau praktiškai neturėtų būti skirtumo, ar visas užterštas dirvožemis laikomas atliekomis, ar tik jį teršiančios medžiagos. Be to, iškyla galbūt keblių klausimų dėl Atliekų direktyvos ir Direktyvos 2004/35 tarpusavio ryšio.

77. Visų pirma neaišku, ar teiginiai šiuo jautriu klausimu apskritai gali būti reikšmingi siekiant priimti sprendimą pagrindinėje byloje. Viena vertus, Teisingumo Teismas prašyme priimti prejudicinį sprendimą negavo informacijos apie taikytinas Italijos atliekų teisės nuostatas. Tačiau ir Sąjungos atliekų teisė gali įtvirtinti privatiems asmenims ar įmonėms įpareigojimus tik jeigu ji buvo įgyvendinta valstybėse narėse arba jeigu nacionalinė teisė gali būti bent jau pagal ją aiškinama [48]. Kita vertus, neaišku, ar ginčijami sprendimai *a posteriori* gali būti grindžiami atliekų teise.

78. Jei Valstybės Taryba, atsižvelgdama į Teisingumo Teismo atsakymą į prašymą priimti prejudicinį sprendimą, vis dėlto padarytų išvadą, kad atsakomybė pagal atliekų teisės aktus gali būti reikšminga norint priimti sprendimą pagrindinėje byloje, ji turėtų Teisingumo Teismui pateikti naują prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

42 — Išvados bylose *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2009:650, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2009:653, 130–138 punktai).

43 — 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų (OL L 312, p. 3). Atitinkamos nuostatos jau buvo ir nuo 1977 m. taikomose ankstesnėse atliekų direktyvose.

44 — Sprendimai *Van de Walle ir kt.* (C-1/03, EU:C:2004:490, 47–50 punktai) ir *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:359, 57–59 punktai).

45 — Sprendimas *Van de Walle ir kt.* (C-1/03, EU:C:2004:490, 52 punktas).

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

47 — Taip pat žr. mano išvadą bylose *Komisija / Italija* ir *Komisija / Graikija* (C-196/13, EU:C:2014:2162 ir C-378/13, EU:C:2014:2172, 99 punktas).

48 — Žr. mano išvadą byloje *Commune de Mesquer* (C-188/07, EU:C:2008:174, 133 punktas ir ten nurodyta teismo praktika).

V – **Išvada**

79. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą atsakyti taip:

Europos Sąjungos aplinkos politikos principais, įtvirtintais Direktyvoje 2004/35 dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (1 straipsnyje, 8 straipsnio 3 dalyje, 16 straipsnyje, 13 ir 24 konstatuojamosiose dalyse) ir SESV 191 straipsnio 2 dalyje – konkrečiai principu, kad „teršėjas moka“, atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų ir kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti ištaisyta ten, kur yra jos šaltinis, nedraudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias tuo atveju, kai nustatoma, kad teritorija buvo užteršta, ir kai neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto ir pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, administracinės valdžios institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo teritorijų savininko imtis skubių apsaugos ir ištaisymo priemonių, ir jam numatoma taikyti tik finansinę atsakomybę, kuri negali viršyti teritorijos vertės po to, kai buvo įgyvendintos žalos ištaisymo priemonės.