Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 20. novembra 2014[1]

Zadeva C-534/13

Fipa Group srl. in drugi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija))

„Člen 191(2) PDEU — Direktiva 2004/35/ES — Okoljska odgovornost v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode — Načelo ‚plača povzročitelj obremenitve' — Odgovornost lastnika, ki ni povzročil okoljske škode"

I – **Uvod**

1. Italijansko mesto Carrara je znano po marmorju. V njegovi okolici pa so se v preteklosti opravljale tudi drugi industrijske dejavnosti. Zaradi teh dejavnosti, ki so se opravljale vsaj na območju sosednjega mesta Massa, je Carrara utrpela občutno onesnaženje, zato je bilo tam določeno „območje nacionalnega interesa". Potem ko se je v vmesnem času spremenilo lastništvo na prizadetih zemljiščih, so sedanji lastniki, ki niso povzročili onesnaženja, v sporu z italijanskimi organi o tem, v kolikšni meri se od njih lahko terja sanacija.

2. V skladu z navedbami italijanskega državnega sveta (Consiglio di Stato) italijansko pravo določa le, da je takim lastnikom mogoče naložiti sanacijske stroške do višine vrednosti zemljišč. Vendar pa v skladu s tem niso zavezani, da sami sprejmejo sanacijske ukrepe ali da nosijo višje sanacijske stroške. Državni svet torej Sodišče sprašuje, ali načela, določena v členu 191(2) PDEU, namreč načelo „plača povzročitelj obremenitve", previdnostno in preventivno načelo ter načelo, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru, in Direktiva o okoljski odgovornosti[2] zahtevajo večjo obremenitev teh lastnikov.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357); najverjetneje je odločilna različica Direktive 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida (UL L 140, str. 114). Poznejše spremembe, ki jih uvaja Direktiva 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju (UL L 178, str. 66), je treba prenesti šele v letu 2015.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

3. Okoljsko-politična načela Unije, predvsem načelo „plača povzročitelj obremenitve“, so navedena v členu 191(2) PDEU:

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

[…]“

4. V členu 1 Direktive o okoljski odgovornosti je poudarjeno, da ta uresničuje predvsem načelo „plača povzročitelj obremenitve“:

„Namen te direktive je oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu ‚plača povzročitelj obremenitve‘, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode.“

5. Uvodna izjava 13 Direktive o okoljski odgovornosti pa navaja omejitve načela „plača povzročitelj obremenitve“:

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

6. Člen 8(3) Direktive o okoljski odgovornosti v nekaterih primerih omejuje odgovornost izvajalcev za stroške:

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

(a) okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi; ali

(b) okoljska škoda ali neposredna nevarnost zanjo nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti, razen ukaza ali navodila, ki bi bilo izdano po emisiji ali dogodku, ki so ga povzročile lastne dejavnosti izvajalca.

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

7. Člen 16(1) Direktive o okoljski odgovornosti državam članicam omogoča, da sprejmejo določene daljnosežnejše predpise:

„Ta direktiva ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz te direktive, in ugotavljanjem odgovornih strank.“

8. Na koncu se predlog za sprejetje predhodne odločbe navezuje na uvodno izjavo 24, ki zadeva izvrševanje Direktive o okoljski odgovornosti:

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

B – *Italijansko pravo*

9. Člen 3b zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 152) se izrecno nanaša na prejšnjo različico člena 191(2) PDEU, namreč na člen 174(2) Pogodbe o Evropski uniji, verjetno je mišljena Pogodba o Evropski skupnosti. Ta določba zavezuje vsakogar, organe in zasebnike, da varujejo okolje s primernimi ukrepi, ki temeljijo na previdnostnem in preventivnem načelu, načelu prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru in načelu „plača povzročitelj obremenitve“.

10. Člen 244(1) in (2) zakonske uredbe št. 152 določa, da pristojni organi po odkritju onesnaženja površine opozorijo povzročitelja. V skladu z odstavkom 3 se o tej odločbi obvesti tudi lastnika površine. Pristojni organi v skladu z odstavkom 4 sprejmejo potrebne ukrepe za zavarovanje in saniranje površine, če ni mogoče ugotoviti, kdo je odgovoren za onesnaženje, in če se ne aktivirajo niti lastnik površine niti druge zainteresirane strani.

11. Člen 245(1) zakonske uredbe št. 152 dopušča lastniku in drugim zainteresiranim stranem, da sprejmejo potrebne ukrepe za zavarovanje in obnovitev površine. V skladu z odstavkom 2 morata lastnik ali upravitelj površine ne glede na obveznosti onesnaževalca obveščati pristojne organe in sprejeti določene preventivne ukrepe, če izvesta za prekoračitev praga onesnaženosti.

12. V skladu s členom 250 zakonske uredbe št. 152 pristojni organi sprejmejo potrebne ukrepe, če povzročitelj ne ukrepa ali ga ni mogoče določiti in se tudi lastnik ali druge zainteresirane strani ne aktivirajo.

13. V skladu s členom 253(1) zakonske uredbe št. 152 so ukrepi v skladu s tem naslovom uredbe stvarna bremena („oneri reali“) zemljišča. Odstavek 2 določa, da je za stroške teh ukrepov utemeljena posebna stvarna prednostna pravica („privilegio speciale immobiliare“) na zemljišču. Če se stroški uveljavljajo nasproti lastniku zemljišča, ki ni povzročil onesnaženja, je treba v skladu z odstavkom 3 predvsem obrazložiti, da povzročitelja ni mogoče določiti ali da stroškov ni mogoče uveljavljati nasproti njemu. V skladu z odstavkom 4 se lahko ti stroški lastniku naložijo največ v višini vrednosti zemljišča po sanaciji.

III – **Nacionalni spor in predlog za sprejetje predhodne odločbe**

14. Družbe Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. in Ivan Srl. so kupile nekaj zemljišč, ki so prej pripadala skupini Montedison. Zemljišča ležijo na tako imenovanem območju nacionalnega interesa „Massa Carrara“ in so močno onesnažena, tega onesnaženja pa nesporno niso povzročile prve navedene družbe. Očitno gre namreč za posledice onesnaženja, za katerega je bila še odgovorna skupina Montedison in ki je bilo že konec prejšnjega stoletja predmet sanacijskih ukrepov.

15. Pristojni javni organi so po navedbah udeležencev postopka z odločbo z dne 7. novembra 2011 navedenim družbam kot lastnicam zadevnih zemljišč naložili izvedbo določenih nujnih zavarovalnih ukrepov in predložitev spremembe koncepta sanacije (iz leta 1995). V tej odločbi je bila poleg tega kot onesnaževalka navedena družba Montedison Srl. (sedaj družba Edison S.p.A.). Njej so bili naloženi enaki ukrepi.

16. Upravno sodišče dežele Toskane je na podlagi tožb prvih treh navedenih družb na prvi stopnji razveljavilo te ukrepe. Sedaj mora Consiglio di Stato (v nadaljevanju: državni svet) na občni seji odločiti o pritožbi Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (italijansko ministrstvo za okolje) zoper te tri sodbe.

17. V tem postopku državni svet Sodišču postavlja to vprašanje:

Ali načela Evropske unije na področju okolja, določena v členu 191(2) PDEU in v Direktivi o okoljski odgovornosti (člena 1 in 8(3), uvodni izjavi 13 in 24), zlasti načelo „plača povzročitelj obremenitve", previdnostno in preventivno načelo ter načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot so členi 244, 245 in 253 zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006, ki v primeru, da se ugotovi onesnaženje zemljišča in ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, upravnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo nujnih zavarovalnih ukrepov in sanacije lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, in za slednjega določa le premoženjsko odgovornost, ki je omejena na vrednost zemljišča po sanaciji?

18. Italijanski državni svet je med pisnim postopkom obvestil Sodišče, da se je sporu pridružila družba Versalis S.p.A. (v nadaljevanju: družba Versalis). Pisna stališča so kot stranke postopka v glavni stvari predložile družbe Ivan Srl. (v nadaljevanju: družba Ivan), Edison S.p.A. (v nadaljevanju: družba Edison) in Versalis ter kot drugi udeleženci Republika Poljska, Italijanska republika in Evropska komisija. Obravnave 5. novembra 2014 so se udeležile družbe Ivan, Edison in Versalis, Italija in Komisija.

IV – **Pravna presoja**

19. Italijanski državni svet želi izvedeti, ali načela iz člena 191(2) PDEU in Direktive o okoljski odgovornosti nasprotujejo določbam nacionalne zakonodaje, ki v primeru, da se ugotovi onesnaženje območja in ni mogoče določiti povzročitelja, oziroma od njega ni mogoče doseči izvedbe sanacijskih ukrepov, upravnemu organu ne omogočajo, da bi odredil izvedbo nujnih zavarovalnih in sanacijskih ukrepov lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, temveč v njegovo breme določajo le premoženjsko odgovornost, ki je omejena na vrednost zemljišča po izvedbi sanacijskih ukrepov.

20. Zato je treba preučiti, ali pravo Unije države članice zavezuje, da lastniku onesnaženega zemljišča naložijo določene ukrepe zavarovanja in sanacije tega zemljišča, čeprav ni povzročil onesnaženja.

21. Zato je najprej treba preučiti Direktivo o okoljski odgovornosti kot posebno ureditev in nato še načela člena 191(2) PDEU. Na koncu bom na kratko obravnavala še pravo Unije o odpadkih, na katerega pa se vprašanje v obravnavanem primeru ne nanaša.

22. Rezultat te presoje navajam vnaprej: in sicer, ni mogoče izključiti, da Unija načela člena 191(2) PDEU ne konkretizira v smislu ustrezne obveznosti.[3] V Direktivi o okoljski odgovornosti, ki jo navaja državni svet, pa te konkretizacije ni mogoče najti. Ali so daljnosežnejše druge določbe, na primer tiste prava o odpadkih, pa naj Sodišče v obravnavanem postopku ne preiskuje, da bi preprečilo sprejetje ne dovolj preučene nepričakovane odločbe.

3 — Glej že moje sklepne predloge v zadevah C-378/08 ter C-379/08 in C-380/08 (ERG in drugi, EU:C:2009:650, točka 111 in naslednje).

A – *Direktiva o okoljski odgovornosti*

1. Dopustnost vprašanja glede Direktive o okoljski odgovornosti

23. O tem, ali je vprašanje dopustno, kolikor zadeva Direktivo o okoljski odgovornosti, bi bilo mogoče podvomiti iz dveh razlogov. Oba se nanašata na njegovo upoštevnost.

24. *Prvič*, glede na predlog za sprejetje predhodne odločbe je sporno, ali je mogoče italijanske določbe razlagati tako, da utemeljujejo v vprašanju omenjeno daljnosežnejšo odgovornost lastnikov zemljišč. Direktiva lahko obveznosti posameznikov namreč ustvarja le s skladno razlago nacionalnega prava.[4] Zato je mogoče, da razlaga Direktive o okoljski odgovornosti, ki bi jo dalo Sodišče, ne bi vplivala na odločitev v sporu o glavni stvari.

25. Sodišče pa ni pristojno, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi nacionalnih določb.[5] Zato je treba domnevati, da so vprašanja, ki jih nacionalna sodišča predložijo v predhodno odločanje, upoštevna za odločitev v sporu o glavni stvari.[6]

26. Enako navsezadnje velja tudi v primeru *drugega* možnega razloga za dvom o upoštevnosti. Zadeva možnost časovne uporabe Direktive o okoljski odgovornosti v sporu o v glavni stvari.

27. Direktiva o okoljski odgovornosti se v skladu s členom 17 uporablja za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil po 30. aprilu 2007, če ta škoda izhaja bodisi iz dejavnosti, ki so potekale po tem datumu, bodisi iz dejavnosti, ki so potekale pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim.[7]

28. Navedbe družbe Edison, v skladu s katerimi se je z izvajanjem dejavnosti, ki je povzročila onesnaženje, prenehalo že leta 1988 in so bile površine – morda ne v celoti uspešno – sanirane leta 1995, pa govorijo proti temu, da bi se v postopku v glavni stvari lahko uporabila Direktiva o okoljski odgovornosti. Za uporabo te direktive tudi ne bi bilo pomembno, ali so zadevna podjetja pravni nasledniki podjetja, ki je pred 30. aprilom 2007 povzročilo škodo.[8]

29. Predložitveno sodišče mora kljub temu na podlagi dejstev, ki jih lahko presodi le samo, preveriti, ali gre v postopku v glavni stvari pri škodi, ki je predmet okoljskih sanacijskih ukrepov, ki so jih določili nacionalni pristojni organi, za enega od položajev iz člena 17 Direktive o okoljski odgovornosti. Če predložitveno sodišče sklene, da se zadevna direktiva uporablja *ratione temporis* v postopku v glavni stvari, je treba glede nje torej zavzeti stališče.[9]

2. Določbe Direktive o okoljski odgovornosti

30. Vprašanje, ali načela Direktive o okoljski odgovornosti zavezujejo države članice, da lastniku onesnaženega zemljišča naložijo določene ukrepe zavarovanja in sanacije tega zemljišča, čeprav *ni povzročil* onesnaženja, je presenetljivo. Povzročitev okoljske škode je namreč pogoj za obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, določene s to direktivo.

4 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, točka 133 in tam navedeno sodno prakso).

5 — Glej na primer sodbo Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 48).

6 — Glej sodbo Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, točka 30).

7 — Sodbi ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točka 41, ter C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 34).

8 — To morebiti velja za družbo Edison, ki očitno izvira iz skupine Montedison, ki je v preteklosti uporabljala zadevna zemljišča in ki je po navedbah družbe Ivan tudi odgovorna za onesnaženje.

9 — Sodbi ERG in drugi (EU:C:2010:126, točki 43 in 47, in EU:C:2010:127, točki 36 in 40).

31. V skladu s členom 1 Direktive o okoljski odgovornosti je namen te direktive oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve“, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode. V skladu s členom 3(1) se torej uporablja v zvezi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti. Izvajalec, odgovoren za to dejavnost, mora v skladu s členi od 5 do 7 sprejeti potrebne preventivne in sanacijske ukrepe oziroma v skladu s členi od 8 do 10 in uvodno izjavo 18 kriti njihove stroške.

32. V zvezi s tem je v uvodni izjavi 2 Direktive o okoljski odgovornosti pojasnjeno, da naj bi ta odgovornost izvajalce spodbujala k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode. Z namenom, da bi odškodninski mehanizem pripeljal do (zaželenih) rezultatov, je v uvodni izjavi 13 pojasnjeno, da mora obstajati eden ali več ugotovljivih onesnaževalcev, škoda mora biti konkretna in količinsko opredeljiva, med škodo in ugotovljenim onesnaževalcem (onesnaževalci) pa mora obstajati vzročna zveza.

33. Posebni pomen povzročitve je poudarjen tudi v uvodni izjavi 20 in členu 8(3) Direktive o okoljski odgovornosti. Izvajalcu v skladu s tem ni treba nositi stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov, sprejetih v skladu s to direktivo v primerih, v katerih je škoda ali neposredna nevarnost zanjo posledica dogodkov, ki so zunaj nadzora izvajalca. Ta razbremenitev je torej mogoča, čeprav poklicna dejavnost izvajalca povzroča škodo. Teh stroškov mu ni treba nositi, če lahko dokaže, da je okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub ustreznim varnostnim ukrepom. Ta izjema torej na primer velja za sabotažo ali posege od zunaj.

34. Na drugi strani pa člena 8(3) Direktive o okoljski odgovornosti v nasprotju s hipotezo, ki jo je predstavil državni svet, ni mogoče razlagati tako, da bi bilo brez nadaljnjega – brez dokaza o drugem vzroku – mogoče domnevati, da je izvajalec, ki uporablja onesnaženo zemljišče, povzročil to onesnaženje. Ta določba nasprotno razbremenjuje izvajalca kljub dokazu, da je bila škoda povzročena z njegovo poklicno dejavnostjo.

35. Sodišče pa je Direktivo o okoljski odgovornosti ne glede na člen 8(3) že razlagalo tako, da je ustrezna domneva v breme izvajalcev mogoča. Države članice imajo namreč predvsem pri določitvi vzrokov razpršenega in širšega onesnaževanja široko diskrecijsko pravico.[10] Zato je tudi domneva povzročitve dopustna, če obstajajo verjetni indici, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih.[11]

36. Načelo „plača povzročitelj obremenitve“ pa na drugi strani ne pomeni, da morajo izvajalci prevzeti breme sanacije onesnaženja, ki ga niso povzročili.[12] Zato je Sodišče opozorilo na to, da imajo izvajalci v skladu s členom 11(4) Direktive o okoljski odgovornosti na voljo pravna sredstva za izpodbijanje sanacijskih ukrepov, ki so bili sprejeti na podlagi te direktive, in obstoja vzročne zveze med njihovimi dejavnostmi in ugotovljenim onesnaženjem.[13] Predvsem lahko izpodbijajo domnevo, da so povzročili škodo.[14]

37. V pravkar predstavljenem sistemu Direktive o okoljski odgovornosti nimajo nobene vloge lastniki zemljišč, ki jih je prizadela škoda, če te škode niso povzročili. Za njih se ta direktiva sploh ne uporablja.[15]

10 — Sodba ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točka 55).

11 — Sodba ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točka 57).

12 — Sodbi Standley in drugi (C-293/97, EU:C:1999:215, točka 50) in ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 67).

13 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 67).

14 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 58).

15 — Glej v tem smislu sodbo ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 58).

38. Na ta sklep tudi ne vplivata previdnostno in preventivno načelo ter načelo, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru. Sicer ju je treba prav tako upoštevati pri razlagi Direktive o okoljski odgovornosti, vendar ni razvidno, kako bi lahko vodila do drugačne razlage doslej navedenih določb.

39. Za lastnike zemljišč, ki škode niso povzročili, zahteva učinkovitega izvrševanja Direktive o okoljski odgovornosti, določena v uvodni izjavi 24, prav tako ne more utemeljevati obveznosti, ki presegajo te iz direktive.

3. Odgovornost lastnikov zemljišč v skladu z drugo sodbo ERG in drugi

a) Nekateri prevodi sodbe

40. Nekateri prevodi druge sodbe ERG in drugi pa očitno dokazujejo nasprotje dozdajšnjega sklepa. V njej Sodišče v treh jezikovnih različicah govori o lastnikih,[16] uporabnikih[17] oziroma koncesionarjih[18] zemljišč, ki mejijo na morsko obalo, ki je predmet sanacijskih ukrepov. Ugotavlja, da je Direktivo o okoljski odgovornosti mogoče v izrednih okoliščinah razlagati tako, da lahko pristojni organ od teh oseb zahteva, da same izvršijo te sanacijske ukrepe.[19]

41. Izhajati pa je treba iz tega, da Sodišče s tem ni sprejelo nikakršne ugotovitve o obveznostih lastnikov, uporabnikov ali koncesionarjev zemljišč kot takšnih, ampak se je navezovalo na izvajalce v smislu Direktive o okoljski odgovornosti, ki na zadevnih zemljiščih opravljajo poklicne dejavnosti. Vse druge jezikovne različice te sodbe namreč, predvsem njen francoski izvirnik, ki so ga vsi udeleženi sodniki edinega obravnavali, in zavezujoča italijanska različica, uporabljajo pojem izvajalca,[20] kakor se uporablja v zadevni direktivi.

b) Odgovornost izvajalcev za nevarnosti, ki izhajajo iz njihovih zemljišč

42. Direktivo o okoljski odgovornosti pa je treba tudi ob upoštevanju možnih prevajalskih težav v skladu z drugo sodbo ERG in drugi v izrednih okoliščinah očitno razlagati tako, da pristojni organ od lastnikov zemljišč lahko zahteva, da sami izvršijo sanacijske ukrepe, če na zemljiščih opravljajo dejavnosti v smislu te direktive.[21] Pri tem kot pogoj ni naveden prispevek k povzročitvi škode.

43. Taka odgovornost izvajalca bi ustrezala stališču Italije. V skladu z njim načelo „plača povzročitelj obremenitve“ utemeljuje objektivno odgovornost podjetij, lastnikov zemljišč, ki se uporabljajo za industrijske dejavnosti, za onesnaženje teh zemljišč. Ti naj bi imeli ekonomsko korist od zemljišča in naj bi bili zato odgovorni za vsa tveganja, ki izhajajo iz zemljišča. Zato naj ne bi bilo treba dokazati, da so povzročili onesnaženje.

44. Ampak tudi ta razlaga stališča Sodišča ni prepričljiva. Kajti Sodišče svojo ugotovitev v nadaljevanju utemeljuje z obveznostmi, ki jih Direktiva o okoljski odgovornosti nalaga izvajalcem, ki povzročijo škodo.[22]

16 — Litovsko: „sklypų savininkams“.

17 — Nemško: „Nutzern der Grundstücke“.

18 — Portugalska različica: „concessionários dos terrenos“.

19 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:127, točka 78, glej tudi točko 82).

20 — Francosko: „exploitants“, italijansko: „operatori“.

21 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:127, točka 78, glej tudi točko 82).

22 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:127, točke od 87 do 90).

45. Poleg tega bi razlaga iz točke 42 druge sodbe ERG in drugi nasprotovala ugotovitvam o odvisnosti odgovornosti izvajalca od povzročitve škode, sprejetim istega dne v prvi sodbi ERG in drugi, ki se navezujejo na obstoječo sodno prakso.[23] V skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ sanacijska obveznost izvajalcev obstaja le zato, ker so prispevali k nastanku onesnaženja ali tveganju onesnaženja.[24] Izvajalci v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ tudi niso dolžni prevzeti bremena sanacije onesnaženja, ki ga niso povzročili.[25]

46. Zato se lahko navedena ugotovitev Sodišča v drugi sodbi ERG in drugi nanaša le na izvajalce, ki so povzročili škodo, tudi če se ta povzročitev – kot je bilo že navedeno[26] – le domneva.

4. Strožje določbe držav članic

47. Za okoljsko škodo na zemljiščih pa bi lahko lastniki, ki je niso povzročili, odgovarjali na podlagi ukrepov držav članic. Direktiva o okoljski odgovornosti namreč v skladu s členom 16 državam članicam ne preprečuje, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode. V tem členu je izrecno navedeno ugotavljanje drugih odgovornih strank.

48. To pristojnost omejujejo cilji Direktive o okoljski odgovornosti, ki jim države članice ne smejo nasprotovati.[27] Zato bi bilo predvsem prepovedano, da določijo nadaljnje odgovorne osebe, ki bi nadomestile povzročitelje, ki so odgovorni v skladu s to direktivo. Ker pa v Italiji obstoječa odgovornost lastnikov v skladu s členom 253(3) zakonske uredbe št. 152 predpostavlja, da povzročitelja ni mogoče določiti ali da stroškov nasproti njemu ni mogoče uveljavljati, ureditev tega cilja ne ogroža.

49. V zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe pa je pomembno le, ali možnost sprejetja strožjih pravil iz člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti utemeljuje obveznost, da lastniki, ki niso povzročili škode, odgovarjajo strožje kot do sedaj.

50. Proti temu govori dejstvo, da imajo države članice pri izvajanju te pristojnosti diskrecijsko pravico. Taka diskrecijska pravica pa je lahko kot na primer v obravnavanem primeru in kot je bilo že navedeno omejena s prepovedjo nasprotovanja ciljem Direktive o okoljski odgovornosti. Diskrecijska pravica je lahko izjemoma omejena tudi tako, da nastane obveznost izvajanja pristojnosti.

51. Ob površnem branju člena 4(2) Direktive PVO[28] bi na primer lahko sklepali, da države članice lahko prosto presojajo, ali je treba presoditi vplive projektov iz Priloge II na okolje. Iz sodne prakse pa izhaja, da je zaradi ciljev te direktive taka presoja nujna, če bi tak projekt lahko pomembno vplival na okolje.[29]

23 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:126, točke od 52 do 59 in od 64 do 67).

24 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 57) ob sklicevanju na sodbo Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, točka 77).

25 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 67) ob sklicevanju na sodbo Standley in drugi (EU:C:1999:215, točka 51).

26 — Glej točko 35 zgoraj.

27 — Sodba ERG in drugi (EU:C:2010:127, točki 65 in 66). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevah C-378/08 ter C-379/08 in C-380/08 (ERG in drugi, EU:C:2009:650, točke od 96 do 115).

28 — Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

29 — Sodbe Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 50), WWF in drugi (C-435/97, EU:C:1999:418, točka 36) in Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točka 29).

52. V nasprotju s tem niti člen 16 niti druge določbe Direktive o okoljski odgovornosti ne vsebujejo izrecnih indicev za omejitev diskrecijske pravice pri sprejemanju predpisov v tem smislu, da morajo lastniki zemljišč nositi breme sanacije okoljske škode, če te škode niso povzročili. Direktiva kvečjemu tiho predpostavlja, da države članice tem osebam naložijo, da morajo dopustiti potrebne ukrepe na njihovih zemljiščih in, če je potrebno, sodelovati pri njihovi izvedbi. Zato člen 12(4) določa posvetovanje z njimi.

53. Nadaljnje omejitve diskrecijske pravice držav članic v skladu s členom 16 Direktive o okoljski odgovornosti lahko izhajajo iz okoljskih načel člena 191(2) PDEU, navedenih v predlogu za sprejetje predhodne odločbe.[30] Tudi člen 16 je bil namreč v skladu s členom 192(1) PDEU sprejet za doseganje teh ciljev. Zato je treba izhajati iz tega, da člen 16 Direktive o okoljski odgovornosti ob upoštevanju različnih danosti posameznih regij Unije stremi k visoki ravni varstva in temelji na previdnostnem in preventivnem načelu, načelu prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru ter načelu „plača povzročitelj obremenitve“.

54. Pomen načela „plača povzročitelj obremenitve“ se v bistvenem ujema z omejitvami, ki jih določa Direktiva o okoljski odgovornosti za uporabo člena 16. Države članice načelu „plača povzročitelj obremenitve“ ne smejo nasprotovati s tem, da bi poleg ali namesto povzročiteljev določile nadaljnje odgovorne osebe. Druge odgovorne osebe lahko torej odgovarjajo le subsidiarno.

55. To med drugim ustreza tudi preventivnemu načelu. Če povzročitelji vedo, da so v celoti odgovorni za škodo, bodo sprejeli potrebne preventivne ukrepe, da do škode sploh ne bi prišlo. Povzročitelji so poleg tega običajno tisti, ki lahko sprejmejo najučinkovitejše ukrepe.

56. Preventivno načelo pa tako kot načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru tudi zahteva, da se ne glede na morebitni prispevek lastnikov k povzročitvi škode za onesnažena zemljišča lahko sprejmejo ukrepi, da se prepreči nadaljnja širitev škode. Morebiti je tudi lahko potrebno, da lastnik zaradi svojega boljšega poznavanja zemljišča podpre te ukrepe. V nasprotnem primeru bi bilo občutno težje, če ne celo nemogoče, da bi se ta širitev preprečila. Na drugi strani pa nobeno od teh dveh načel praviloma ne zahteva, da ti lastniki sami nosijo breme sanacije.

57. Preventivno načelo poleg tega govori v prid temu, da se lastnikom zemljišč v določenih primerih naloži, da sprejmejo preventivne varstvene ukrepe za tveganja, za katera so v bistvenem odgovorne tretje osebe. Zamisliti bi si bilo na primer mogoče, da mora lastnik zemljišča, na katerega se redno nezakonito odlagajo odpadki, to zemljišče ograditi, da bi preprečil nadaljnje kršitve. V obravnavanem primeru pa ni indicev za obstoj takih okoliščin. Tudi obveznosti lastnika iz člena 245(2) zakonske uredbe št. 152, na katere se je sklicevala Italija, da se upravni organ obvesti glede onesnaženja in da se sprejmejo določeni varstveni ukrepi, temeljijo na tej ideji. Vendar pa predložitvena odločba ne vsebuje nobenih referenc za to, da gre za oblikovanje načela preprečevanja. Zato te ideje, ki morda govori v prid jamstva lastnika, ni treba naprej poglabljati.

58. Prav tako ni razvidno, kako naj bi previdnostno načelo v obravnavanem primeru vplivalo na razlago člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti glede odgovornosti lastnikov zemljišč, ki škode niso povzročili, za sanacijo. V skladu s tem načelom se lahko sprejmejo varstveni ukrepi, kadar se pojavijo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj za zdravje ljudi, ne da bi bilo treba čakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani.[31] Če pa je ugotovljeno, da neka oseba ni povzročila škode, tega načela ni mogoče uporabiti.

30 — Glej sodbe Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, točka 38), Komisija/Združeno kraljestvo (C-301/10, EU:C:2012:633, točka 49), Shell Nederland (C-241/12 in C-242/12, EU:C:2013:821, točka 38) ter Komisija/Francija (C-237/12, EU:C:2014:2152, točka 30).

31 — Sodbe National Farmers' Union in drugi (C-157/96, EU:C:1998:191, točka 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, točka 39) in Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točki 61 in 62).

59. Če pa nasprotno ni jasno, ali je lastnik zemljišča povzročil škodo, je to lahko povod za zgoraj navedeno domnevo povzročitve.[32] V tem primeru pa ni več mogoče uporabiti člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti.

60. Tako ostane le še cilj visoke ravni varstva. Temu cilju bi zanesljivo ustrezala obširna subsidiarna odgovornost lastnikov zemljišč za okoljsko škodo na njihovih zemljiščih. Omogočala bi namreč, da bi se omejeni javni viri lahko osredotočili na škodo, za katero ni mogoče ugotoviti odgovornih oseb.

61. Menim pa, da je izključeno, da se s tem ciljem *dovoljenje* za določitev nadaljnjih odgovornih oseb, vsebovano v členu 16 Direktive o okoljski odgovornosti, razume kot obveznost. To dovoljenje namreč na države članice prenaša pristojnost, da v tem pogledu cilj visoke ravni varstva primerjajo z drugimi cilji, na primer temeljnimi pravicami lastnikov zemljišč. V nasprotnem primeru bi vsako dovoljenje za sprejetje strožjih okoljskih varstvenih ukrepov v sekundarni zakonodaji države članice zavezovalo, da mimo določb sekundarne zakonodaje določijo najvišjo predstavljivo raven varstva.

5. Vmesni sklep

62. Okoljsko-politična načela Evropske unije, določena v Direktivi o okoljski odgovornosti (členi 1, 8(3) in 16 ter uvodni izjavi 13 in 24) in členu 191(2) PDEU – predvsem načelo „plača povzročitelj obremenitve“, previdnostno in preventivno načelo ter načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru – torej ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v primeru, da se ugotovi onesnaženje zemljišča in ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, upravnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo nujnih zavarovalnih ukrepov in sanacije lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, in za slednjega določa le premoženjsko odgovornost, ki je omejena na vrednost zemljišča po sanaciji.

B – *Člen 191(2) PDEU*

63. Predlog za sprejetje predhodne odločbe pa stremi tudi k temu, da bi se načela iz člena 191(2) PDEU uporabila ločeno. Glede na dvome o upoštevnosti ugotovitev o Direktivi o okoljski odgovornosti za odločitev,[33] je treba to preučiti tako z vidika prava Unije kot tudi z vidika nacionalnega prava.

1. Učinek člena 191(2) PDEU z vidika prava Unije

64. Člen 191(2) PDEU določa načela okoljske politike Unije. V skladu s členom 192 to politiko uresničuje zakonodajalec Unije.[34] Obveznosti držav članic pa nasprotno ni mogoče opreti neposredno na to določbo.[35]

65. Pravo Unije prav tako ne zavezuje držav članic, da ta načela neposredno upoštevajo pri razlagi nacionalnega prava, ki ga sprejmejo neodvisno od prava Unije in izven njegovega področja uporabe.

66. Načela iz člena 191(2) PDEU je torej treba v skladu s pravom Unije primarno upoštevati pri razlagi zadevnega sekundarnega prava Unije,[36] kakor so v obravnavanem primeru upoštevana pri razlagi Direktive o okoljski odgovornosti.

32 — Glej točko 35 zgoraj.

33 — Glej točke od 23 do 29 zgoraj.

34 — Glej sodbi Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, točka 57) in ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točka 45).

35 — Sodbi Peralta (C-379, EU:C:1994:296, točka 58) in ERG in drugi (EU:C:2010:126, točka 46).

36 — Glej navedbe v opombi 30.

2. Učinek člena 191(2) PDEU v skladu z italijanskim pravom

67. Družba Versalis pa poudarja člen 3b zakonske uredbe št. 152. Ta določba se izrecno nanaša na prejšnjo različico člena 191(2) PDEU. Navedena določba zavezuje vsakogar, organe in zasebnike, da varujejo okolje s primernimi ukrepi, ki temeljijo na previdnostnem in preventivnem načelu, načelu prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru in načelu „plača povzročitelj obremenitve“.

68. Ta določba italijanskega prava bi lahko povzročila, da bi bilo treba celotno italijansko pravo varstva okolja ali vsaj določbe zakonske uredbe št. 152, če je mogoče, razlagati v skladu z navedenimi načeli člena 191(2) PDEU. V tem primeru bi bilo za odločitev zadeve v glavni stvari pomembno, kako je treba ta načela razlagati ne glede na sekundarno pravo Unije. Ta bi torej na podlagi nacionalnega prava imela „prekomerni učinek“, ki ga je Sodišče že priznalo direktivam [37] ali temeljnim svoboščinam v povezavi z nacionalnimi prepovedmi diskriminacije [38] lastnih državljanov. [39]

69. Sodišče pa ni pristojno za odločanje o tem, ali ima člen 3b zakonske uredbe št. 152 v italijanskem pravu ta učinek. To je naloga italijanskih sodišč, [40] ki bi torej v idealnem primeru morala biti izpolnjena v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe. [41]

70. V obravnavanem primeru predlog za sprejetje predhodne odločbe očitno implicitno temelji na členu 3b zakonske uredbe št. 152. V nasprotnem primeru si namreč skoraj ne bi bilo mogoče predstavljati, zakaj bi sodišče, kot je italijanski državni svet, intenzivno preučevalo načela člena 191(2) PDEU in jih komaj povezovalo z določbami sekundarnega prava Unije, pri čemer je nadvse sporna tudi časovna uporaba teh določb, namreč Direktive o okoljski odgovornosti.

71. Končno pa lahko ostane odprto, ali je bil v predlogu za sprejetje predhodne odločbe zadosti preučen učinek člena 3b zakonske uredbe št. 152. Tudi če se namreč predpostavi, da načela člena 191(2) PDEU na podlagi te določbe ne glede na sekundarno pravo Unije vplivajo na italijansko pravo varstva okolja, ni očitno, da lahko to vodi k drugačnim sklepom kot v povezavi z razlago člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti.

C – *Pravo o odpadkih*

72. Že v mojih sklepnih predlogih v zadevi ERG in drugi sem prikazala, da pravo Unije o odpadkih morebiti utemeljuje širšo odgovornost lastnikov zemljišč za sanacijo onesnaženih površin kot pa Direktiva o okoljski odgovornosti, vendar kljub temu prednostno terja odgovornost povzročitelja. [42] Ne zdi se izključeno, da se v skladu s tem podredno terja odgovornost tudi od sicer neudeleženega lastnika onesnaženih zemljišč kot imetnika odpadkov (člena 14 in 15 Direktive o odpadkih [43]).

73. Ker se državni svet in udeleženci intenzivno ukvarjajo z navedenimi sklepnimi predlogi, kljub temu pa ne obravnavajo prava Unije o odpadkih, Sodišču predlagam, naj prav tako ne poda stališča o teh določbah.

37 — Sodbe Dzodzi (C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točke od 35 do 39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, točka 32) in Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, EU:C:2010:105, točka 48).

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

39 — Glej tudi sklep De Bellis in drugi (C-246/14, EU:C:2014:2291, točke od 15 do 17).

40 — Sodbi Dzodzi (EU:C:1990:360, točki 41 in 42) in Leur-Bloem (EU:C:1997:369, točka 33).

41 — Glej sklep De Bellis in drugi (EU:C:2014:2291, točka 20).

42 — Sklepni predlogi v zadevah C-378/08 ter C-379/08 in C-380/08 (ERG in drugi, EU:C:2009:650, točke od 130 do 138).

43 — Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih (UL L 312, str. 3). Ustrezne določbe so vsebovale tudi prejšnje upoštevne direktive o odpadkih, veljavne od leta 1977 naprej.

74. Odločitev o odgovornosti za onesnažena tla z vidika prava o odpadkih bi namreč odprla težka in deloma kočljiva vprašanja, pri čemer je možni pomen za postopek o glavni stvari nejasen.

75. Sodišče je sicer že ugotovilo, da je treba ogljikovodike, ki se nenamerno razlijejo v tla, podtalnico ali morje in ki jih ni več mogoče namensko uporabljati, obravnavati kot odpadke.[44] Prav tako je zemljo, ki je onesnažena zaradi nenamernega razlitja ogljikovodikov, treba opredeliti kot odpadek.[45] Zakonodajalec pa je pri reformi Direktive o odpadkih spremenil vsaj ugotovitve glede statusa onesnaženih tal kot odpadka,[46] saj je tla (*in situ*), vključno z neizkopanim onesnaženim delom tal, odslej v skladu s členom 2(1)(b) Direktive o odpadkih izvzel iz njenega področja uporabe.

76. Ostaja pa dvom o tem, ali ta določba dejansko izključuje onesnažena tla iz uporabe prava o odpadkih. Če snov, ki onesnažuje, z onesnaženjem postane odpadek, ta status namreč verjetno ne more odpasti s tem, da se pomeša s tlemi.[47] V praksi pa verjetno ni bistveno, ali se onesnažena tla kot celota obravnavajo kot odpadek ali pa le snovi, ki jih onesnažujejo. Poleg tega se postavljajo – morebiti kočljiva – vprašanja o razmerju med pravom o odpadkih in Direktivo o okoljski odgovornosti.

77. Predvsem pa ni jasno, ali so lahko ugotovitve glede tega občutljivega vprašanja sploh pomembne za odločitev v sporu o glavni stvari. Po eni strani Sodišče s predlogom za sprejetje predhodne odločbe skoraj ni dobilo podatkov o v tem pogledu zadevnih določbah italijanskega prava o odpadkih. Tudi pravo Unije o odpadkih lahko utemeljuje obveznosti posameznikov ali podjetij, le če je bilo v državah članicah preneseno v nacionalno zakonodajo ali če se nacionalna zakonodaja vsaj lahko skladno razlaga.[48] Po drugi strani ni jasno, ali je mogoče odločbe, ki so predmet spora, še naknadno opreti na pravo o odpadkih.

78. Če bo državni svet v luči odgovora Sodišča na predlog za sprejetje predhodne odločbe prav tako sklenil, da je odgovornost z vidika prava o odpadkih lahko pomembna za odločitev v sporu o glavni stvari, bo posledično lahko na Sodišče vložil nov predlog za sprejetje predhodne odločbe.

V – **Predlog**

79. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

Okoljsko-politična načela Evropske unije, določena v Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (členi 1, 8(3) in 16 ter uvodni izjavi 13 in 24) – predvsem načelo „plača povzročitelj obremenitve“, previdnostno in preventivno načelo ter načelo prednostnega odpravljanja okoljske škode pri viru – ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki v primeru, da se ugotovi onesnaženje zemljišča in ni mogoče določiti osebe, ki je odgovorna za onesnaženje, ali od nje ni mogoče doseči sanacije, upravnemu organu ne omogoča, da bi odredil izvedbo nujnih zavarovalnih ukrepov in sanacije lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje, in za slednjega določa le premoženjsko odgovornost, ki je omejena na vrednost zemljišča po sanaciji.

44 — Sodbi Van de Walle in drugi (C-1/03, EU:C:2004:490, točke od 47 do 50) in Commune de Mesquer (EU:C:2008:359, točke od 57 do 59).

45 — Sodba Van de Walle in drugi (EU:C:2004:490, točka 52).

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

47 — Glej tudi moje sklepne predloge v zadevah Komisija/Italija in Komisija/Grčija (C-196/13 in C-378/13, EU:C:2014:2162, točka 99).

48 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, točka 133 in tam navedeno sodno prakso).