

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 22. oktoobril 2009¹

I. Sissejuhatus

on käesolevate eelotsusetaotluste esitamise põhjus.³

„δός μοί (φησι) πού στῶ καί κινῶ τήν γήν”²

1. Kõnealune lause omistatakse Kreeka õpetlasele Archimedesele. See illustreerib tema kangirengli toimet.

3. Küsimus ei ole selle punkti leidmises, mis võimaldab maakera teljelt liigutada. Siiski on tõstatatud küsimus, millega on seotud vastutus keskkonnakahju põhjustamise eest. Kas vastutavaks saab pidada vaid isikud, kes on kahju tekitanud, või on ka võimalik, et vastutust kannavad muud isikud, kes omavad asjassepuutuval alal maad või viivad seal läbi tööstuslikku tegevust?

2. Archimedes elas Sitsiilia linnas Siracusa. Mitte kaugel sellest kohast asub laht, Augusta reid, mis on palju aastaid väga tugevalt kahjulike ainetega saastatud ala. Selle keskkonnanastuse kõrvaldamiseks tehtud pingutused

4. Kohtuasja C-378/08 aluseks olevas põhikohutuasjas väidetakse nimelt, et pädevad asutused kohustasid asjassepuutuval alal tegutsevaid ettevõtjaid keskkonnakahju heastama, uurimata ja tõendamata ettevõtja käitumise ja

1 – Algkeel: saksa.

2 – „Andke mulle toetuspunkt ja ma liigutan maailma” Tsiteeritud Pappus Alexandrinuse järgi. *Collectionis quae supersunt*, Voluminis 3, Tomus 1, välja andnud Friedrich Hultsch, 1878, lk 1060 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image_f62.pagination, viimati külastatud 2. septembril 2009).

3 – Peale kolme siin uuritud kohtuasja on Euroopa Kohtu menetluses kaks teist liidetud kohtuasja, mis puudutavad kõnesolevat saastatud ala: Buzzi Unicem jt (C-478/08 ja C-479/08, ELT 2009 C 19, lk 14 jj).

keskkonnakahju vahelist põhjuslikku seost või ettevõtja süüd.

7. Viimaseks küsitakse seoses hankemenetlusi käsitlevate õigusnormidega, millistel tingimustel võivad ametiasutused sõlmida heastamismeetmete kavandamist ja rakendamist puudutavaid lepinguid, viimata läbi hankemenetlust.

5. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab selle küsimuse eelkõige seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiviga 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahju ärahoidmise ja parandamise kohta⁴ (edaspidi „keskkonnavastutuse direktiiv“). Siiski tuleb kõigepealt välja selgitada, millises ulatuses puutub see direktiiv asjasse kahju puhul, mis põhjustati suuremas osas enne direktiivi jõustumist.

II. Õiguslik raamistik

8. Ühenduse keskkonnapoliitilised põhimõtted, eelkõige „saastaja maksab“ põhimõte, on sätestatud EÜ artiklis 174:

„Ühenduse keskkonnapoliitika, võttes arvesse ühenduse eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme.

6. Kahju heastamiseks kehtestatud meetmed tekitavad ka muid küsimusi. Väidetavalt muutsid pädevad asutused tagantjärele märkimisväärselt heastamismeetmete plaani, milles oli juba kokku lepitud, konsulteerimata asjassepuutuvate ettevõtjatega, uurimata niisuguste muudatuste mõju või põhjendamata seda teguviisi. Seetõttu küsitakse, kas see on kooskõlas keskkonnavastutuse direktiiviga.

See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma.

4 – ELT L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357.

[...]”

9. Keskkonnavastutuse direktiivi eesmärgist, mis on sätestatud direktiivi artiklis 1, nähtub, et direktiiv põhineb „saastaja maksab” põhimõttel:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on luua põhimõttel „saastaja maksab” põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.”

10. Vastavalt artikli 3 lõikele 1 kohaldatakse direktiivi järgmiste kahjustuste suhtes:

a) keskkonnakahjustused, mis on põhjustatud III lisas loetletud ametialaste tegevuste teostamisest, ja keskkonnakahjustuste otsene oht, mis on tingitud mis tahes sellisest tegevusest;

b) ametialaste tegevuste poolt kaitsealuste liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud muud kahjustused kui need kahjustused, mis on loetletud III lisas, ja kõnealuste kahjustuste otsene oht, mis on tingitud nimetatud tegevustest, kui ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult.”

11. Erandid direktiivi kohaldamisalast on loetletud artiklis 4. Artikli 4 lõige 5 kõlab järgmiselt:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse hajusaastusest põhjustatud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu suhtes ainult juhul, kui on võimalik tõestada põhjuslikku seost kahjustuse ja mõne konkreetse ettevõtja tegevuse vahel.”

12. Seoses parandusmeetmete kuludega näeb artikli 8 lõige 1 ette:

„Ettevõtja kannab käesoleva direktiivi kohaselt teostatavate ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud.”

13. Mõiste „ettevõtja” on artikli 2 punktis 6 määratletud järgmiselt:

„[E]ttevõtja – füüsiline või juriidiline isik, nii era- kui riiklikku sektorit esindav, kes teostab või juhib ametialast tegevust või, kui

liikmesriigi õigusnormides nii sätestatakse, kellele on antud kõnealuse tegevuse tehnilise funktsioneerimise üle otsustav majanduslik võim, sealhulgas kõnealuse tegevuse kohta väljaantud loa valdaja või isik, kes registreerib kõnealust tegevust või esitab selle kohta teavet.”

– kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud enne artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest,

14. Artikli 16 lõige 1 reguleerib rangemate eeskirjade vastuvõtmist liikmesriikide poolt:

– kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva,

„Käesolev direktiiv ei takista liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas käesoleva direktiivi nõuetele vastavate uute ärahoidmis- ja parandustoimingute ning kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine.”

– [...]”

15. Direktiivi ajaline kohaldatavus on piiritletud artiklis 17:

16. Artikli 19 lõige 1 näeb ette rakendamise tähtaja:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 30. aprilliks 2007.”

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata:

17. Seoses hankemenetlustega viidatakse kohuasjas C-378/08 esitatud eelotsusetaotluses

muu hulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivile 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta⁵, nõukogu 14. juuni 1993. aasta direktiivile 93/37/EMÜ⁶, millega kooskõlastatakse riiklike ehitustöölepingute sõlmimise kord⁷, ja nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivile 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta⁸. Nende direktiivide sätteid ei ole vaja siiski ära tuua.

III. Asjaolud ja eelotsusetaotlused

A. Kohtuasi C-378/08

18. Kohtuasjas C-378/08 esitatud eelotsusetaotlusest nähtuvad järgmised asjaolud:

5 – EÜT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132.

6 – On tõsi, et eelotsusetaotluses esitab siseriiklik kohus küsimuse kooskõla kohta direktiiviga 93/97/EMÜ. Siiski, kuna direktiiv 93/97/EMÜ, mis täiendab direktiivi 91/263/EMÜ satelliitide maajaamade seadmete kohta, ei puutu põhi-kohtuasjas ilmselgelt asjasse, siis võib oletada, et tegemist on trükiveaga ja et siseriiklik kohus soovis tegelikult esitada küsimuse kooskõla kohta direktiiviga 93/37/EMÜ.

7 – EÜT L 199, lk 54; ELT eriväljaanne 06/02, lk 163.

8 – EÜT L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246.

19. Augusta reidi ala mõjutavad ilmingud, mis on tingitud keskkonnasaastusest, mis oletatavasti sai alguse juba pikka aega tagasi, ilmselt hiljemalt pärast teist maailmasõda. Eelkõige on sellel alal saasteainetest ulatuslikult saastatud merepõhi.

20. Ajavahemikus, mil saastus oletatavasti tekkis, on Augusta reidi alal samal ajal ja/või üksteise järel tegutsenud paljud tööstus- ja naftaettevõtjad. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib selle tagajärjeks olla see, et konkreetsete ettevõtjate individuaalset vastutust on võimatu kindlaks teha.

21. Itaalia ametiasutused kohustasid mitmes üksteisele järgnevas otsuses praegu Augusta reidi läheduses tegutsevaid ettevõtjaid saastatud merepõhja saneerima. Juhul kui ettevõtjad otsuseid ei täida, ähvardasid ametiasutused sellega, et saneerimistööde läbiviimine korraldatakse ettevõtjate kulul.

22. Saneerima kohustatud ettevõtjad viivad läbi tegevusi, mis on seotud keskkonda saastavate ainete kasutamise või töötlemisega.

25. Kohtuasja C-378/08 aluseks olevas menetluses vaidlustavad mitu Augusta reidil tegutsevat ettevõtjat 20. detsembri 2007. aasta otsuse, millega neid kohustatakse merepõhja saneerima.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvas-tatu kohaselt kohustasid ametiasutused Augusta reidil tegutsevaid ettevõtjaid ole-masolevat keskkonnasaastust kõrvaldama, eristamata varasemat ja praegust saastust ning tegemata kindlaks, millises ulatuses on iga konkreetne ettevõtja vastutav saastuse põhjustamise eest.

26. „Merepõhja saneerimine peab toimuma Società Sviluppo Italia Aree Produttive (edas-pidi” Sviluppo Italia) kava kohaselt. Vastavalt sellele kavale tuleb saastunud setted eemal-dada ning pärast töötlemist kasutada neid tehissaare ehitamiseks merre. Tehissaar on mõeldud erineva suurusega konteinerilae-vade „kesksadamaks”.

24. Mõned asjaomased ettevõtjad vaidlus-tasid need otsused. Enne käesolevate eelot-susetaotluste esitamist Euroopa Kohtule tunnistas Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia erinevates kohtuotsustes mitu vaidlustatud otsust õigusvastaseks muu hulgas põhjusel, et need on vastuolus ühen-duse õiguses ette nähtud „saastaja maksab” põhimõttega. Seevastu apellatsioonikohus Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana pidas Augusta reidil asuvate ettevõtjate kaasamist õiguspäraseks ning tegi seetõttu ühes menetluses määruse Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia otsuse täitmise peatamiseks.

27. Sviluppo Italia on riigi poolt asutatud ja turul tegutsev ettevõtja. Ametiasutused tegid Sviluppo Italiale ülesandeks vaidlus-aluste heastamismeetmete kavandamise ja ettevõtjate tegevusetuse korral nende hili-sema rakendamise, viimata selleks läbi han-kemenetlust. Siseriikliku kohtu hinnangul on talle usaldatud tööd „suure majandusliku väärtusega”.

28. Kaebuse esitanud ettevõtjad taotlesid lisaks vaidlustatud kohtuotsuse tühistamisele otsuse kohaldamise peatamist esialgse õiguskaitse korras.

isiku tuvastamiseks ei ole läbi viidud mingisugust uurimist?

29. Esialgse õiguskaitse kohaldamise menetluse raames esitab Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

2. Kas „saastaja maksab” põhimõtet (EÜ artikkel 174, varem EÜ asutamislepingu artikli 130r lõige 2) ning direktiivi 2004/35 sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad ametiasutustel omistada vastutuse spetsiifilises vormis keskkonnakahju heastamise eest isikule, keda seovad saastunud alaga omandisuhted ja/või kes tegeleb seal ettevõtlusega, tuginedes üksnes vastava isiku „seisundile” (ehk sellele, et tegemist on saastunud alal tegutseva ettevõtjaga), ilma et oleks vaja eelnevalt hinnata põhjusliku seose olemasolu selle isiku tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel?

„1. Kas „saastaja maksab” põhimõtet (EÜ artikkel 174, varem EÜ asutamislepingu artikli 130r lõige 2) ning direktiivi 2004/35/EÜ sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt võivad ametiasutused nõuda eraõiguslikelt ettevõtjatelt – pelgalt sel alusel, et viimased asuvad või tegutsevad juba pikka aega saastunud alal või sellega piirneval alal – heastamismeetmete rakendamist sõltumata sellest, et saastuse eest vastutava

3. Kas EÜ artiklis 174 (varem EÜ asutamislepingu artikli 130r lõige 2) ja direktiivi

2004/35 sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad „saastaja maksab” põhimõttest mööda minnes ametiasutustel omistada vastutuse spetsiifilises vormis keskkonnakahju heastamise eest isikule, keda seovad saastunud alaga omandisuhted ja/või kellel on seal ettevõtte, ilma et oleks vaja eelnevalt hinnata, kas lisaks põhjuslikule seosele selle isiku tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel oli täidetud ka tahtluse või süüilisuse subjektiivne nõue?

B. *Liidetud kohtuasjad C-379/08 ja C-380/08*

30. Need menetlused puudutavad kahte meedet, mis kahju kõrvaldamiseks 16. aprilli 2008. aasta otsusega ette kirjutati.

31. Esiteks kohustati kaebuse esitanud ettevõtjaid eraldama nende omandis oleva ja Augusta reidiga külgneva maa füüsilise barjääriga merepõhjas. Teiseks seati saneeritava alal maa kasutamise eeltingimuseks keskkonnakahju heastamine ja nimetatud barjääri ehitamine. Need tingimused puudutavad ka saneeritud maad ja maad, mis ei ole saastunud.

4. Kas Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud ühenduse põhimõtetega ja direktiividega 2004/18/EÜ, 93/37/EMÜ ja 89/665/EMÜ on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad ametiasutustel anda eraõiguslikele isikutele (Società Sviluppo S.p.A ja Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A) otsustuskorras üle saneerimistöodega seonduvate uuringute tegemise ning nende tööde kavandamise ja teostamise ehk riiklike ehitustööde teostamise, ilma et eelnevalt oleks läbi viidud nõutud hankemenetlust?”

32. Kaebuse esitanud ettevõtjad väidavad, et need ettekirjutused muudavad varasemaid otsuseid ja need tehti ilma, et nendega oleks konsulteeritud, et neid oleks põhjendatud või nende mõju adekvaatselt uuritud.

33. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia esitab seetõttu esialgse õiguskaitse kohaldamise menetluse raames Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

2004/35, eelkõige artiklit 7 ja II lisa) tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel kehtestada sellised nõuded omal algatusel, st hindamata alaga seotud spetsiifilisi tingimusi ja kehtestatud meetmete rakendamise kulusid võrreldes mõistlikult eeldatava kasuga, võimalikke või tõenäoliselt kaasnevaid kahjustusi, ebasoodsat mõju tervisele ja turvalisusele ning aega, mis kulub rakendamiseks?

1. „Kas keskkonnakahju heastamist puudutavat ühenduse direktiivi (direktiivi 2004/35/EÜ ning eelkõige artiklit 7 ja II lisa) tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel nõuda „keskkonnakahjustuste mõistlike alternatiivsete parandusmeetmetena” selliseid sekkumisi keskkonnamaatriksitesse (käesolevas asjas põhjavee „füüsiline eraldamine” kogu ranniku ulatuses), mis erinevad eelnevalt läbi viidud kohase arutelu tulemusel kokku lepitud, heaks kiidetud ja ellu viidud ning juba rakendamisel olevatest meetmetest ja täiendavad neid?

2. Kas keskkonnakahju heastamist puudutavat ühenduse direktiivi (direktiivi

3. Kas keskkonnakahju heastamist puudutavat ühenduse direktiivi (direktiivi 2004/35, eelkõige artiklit 7 ja II lisa) tuleb Priolo riikliku tähtsusega ala eriomast olukorda arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel kehtestada sellised nõuded omal algatusel sellise maa õiguspärase kasutamise eeltingimusena, mida saneerimine otsestelt ei puuduta, sest see on kas saneeritud

või ei ole saastatud, kuid mis jääb Priolo riikliku tähtsusega ala piiridesse?”

V. Õiguslik hinnang

A. Eelotsusetaotluste vastuvõetavus

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

34. Kirjalikus menetluses osalesid põhikohuasjade kaebuse esitajatena Polimeri Europa S.p.A. ja Syndial S.p.A., kes esitasid ühised märkused kohtuasjas C-378/08 (edaspidi koos „Polimeri jt”), ning ENI S.p.A., Polimeri Europa S.p.A. ja Syndial S.p.A., kes esitasid ühised märkused kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 (edaspidi koos „ENI jt”), ning ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (edaspidi „ERG”), ning ka Itaalia Vabariik ja Euroopa Ühenduste Komisjon. Madalmaade Kuningriik ja Kreeka Vabariik esitasid kirjalikud märkused kohtuasjas C-378/08.

35. Kõigi kolme kohtuasja ühisest kohtuis-tungist 15. septembril 2009 võtsid põhikohuasjade kaebuse esitajatena osa Polimeri jt, ENI jt, ERG ja Sviluppo Italia ning Itaalia, Kreeka, Madalmaad ja komisjon.

36. Kõigepealt käsitlen lühidalt Itaalia vastu-väiteid, mille ta esitas eelotsusetaotluste vas-tuvõetavuse suhtes. Osas, milles spetsiifilised kahtlused on seotud konkreetsete küsimus-tega, uurin neid seoses nende küsimustega.

1. Eelotsusetaotluste eesmärk ja ese

37. Itaalia valitsus väidab, et eelotsusetaot-luse peamine eesmärk on see, et kinnitataks eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt sise-riiklikule õigusele antud tõlgendust, mis eri-neb apellatsioonikohtu tõlgendusest, ja seega taotleb see eesmärki, mida ei ole EÜ artik-lis 234 ette nähtud.

38. On tõsi, et EÜ artiklis 234 ette nähtud menetluse ese saab olla vaid ühenduse õiguse

tõlgendamine või teiseste õigusaktide keh-tivus.⁹ Kuid käesolevad eelotsusetaotlused puudutavad sõnaselgelt ühenduse esmaste või teiseste õigusnormide tõlgendamist. Argumendil ei ole järelikult alust.

39. Samuti ei takista eelotsuse taotlust ap-el-latsioonikohtu erinev arvamus. Eelotsuse-taotlus peab tegelikult kõrvaldama kahtlused seoses ühenduse õiguse tõlgendamisega.¹⁰ Kohtute erinevad arvamused ühenduse õiguse küsimustes näitavad, et eelotsusetaotluse alu-seks on tõelised kahtlused.

2. Eelotsusetaotluste sisu

40. Itaalia valitsus leiab lisaks, et küsimused on liiga üksikasjalikud, ning kritiseerib ka asjaolude esitamist, mis tema arvates on eba-õige ja tendentslik.

9 – 19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-506/04: Wilson (EKL 2006, lk I-8613, punkt 34).

10 – Vt 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-495/03: Intermodal Transports (EKL 2005, lk I-8151, punkt 33).

41. See, kas küsimused on liiga üksikasjali-kud, võib eelotsusetaotluste vastuvõetavuse osas tähtsust omada ainult sedavõrd, kui-võrd Euroopa Kohtul puudub EÜ artikli 234 alu-sel algatatud menetluses pädevus kohaldada ühenduse õigusnorme üksikjuhtumi suhtes.¹¹ Käesolevates kohtuasjades tuleb ühenduse õigusnorme tõlgendada vaid juhtumi asjaolu-sid arvestades. Õiguse kohaldamine üksikjuh-tumi suhtes jääb siseriikliku kohtu pädevusse.

42. Seda, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus on asjaolud õigesti esitanud, ei pea Euroopa Kohus eelotsusemenetluses välja selgitama.¹² Vastupidi, faktide tuvastamine kuulub siseriiklike kohtute pädevusse.

43. Seega ei saa nõustuda Itaalia vastuväide-tega, mille ta esitas eelotsusetaotluse vastu-võetavuse suhtes.

11 – 24. septembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 37/86: Coenen (EKL 1987, lk 3589, punkt 8) ja 5. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-350/07: Kattner Stahlbau (EKL 2009, lk I-1513, punkt 24).

12 – 13. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-153/02: Neri (EKL 2003, lk I-13555, punkt 34 jj); 29. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos und Oliveri (EKL 2004, lk I-5257, punkt 42) ja 12. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-246/04: Turn-und Sportunion Waldburg (EKL 2006, lk I-589, punkt 21).

B. Kolm esimest eelotsuse küsimust kohtuasjas C-378/08

direktiiviga 2004/35 vastuolus. Selle direktiivi tõlgendamisel omavad EÜ artikkel 174 ja selles sätestatud „saastaja maksab” põhimõte erilist tähtsust, kuna need konkretiseerivad ühenduse juhtpõhimõtted keskkonnapoliitika valdkonnas.

44. Kohtuasja C-378/08 kolme esimese küsimuse eesmärk on välja selgitada, kas EÜ artiklis 174 ja direktiivis 2004/35 sätestatud „saastaja maksab” põhimõttega on kooskõlas see, kui vastutus keskkonnakahju heastamise eest pannakse teatud isikutele tulenevalt asjaolust, et nad tegelevad ettevõtlusega või on maa omanikud, sõltumata mis tahes osalemisest kahju põhjustamises või mis tahes süüst.

45. Eelotsusetaotluses on küll viidatud EÜ artiklile 174, kuid seda sätet ei ole vaja eraldi uurida. Nimetatud säte piirdub ühenduse üldiste keskkonnanalaste eesmärkide määramisega, millele ühenduse seadusandja peab andma konkreetse sisu, enne kui see liikmesriike seob.¹³ Seetõttu ei ole EÜ artikkel 174 kriteerium, mille alusel hinnata siseriiklike vastutust käsitlevate õigusnormide kohaldatavust.

46. Seevastu ei saa välistada, et siseriiklikud vastutust käsitlevad õigusnormid on

47. Itaalia õiguses sätestatud vastutuse mehhanismi, mida on eelotsusetaotluses kirjeldatud, ei ole keskkonnavastutuse direktiivis kehtestatud ega sellega sõnaselgelt keelatud. Vastupidi, direktiiv ei takista artikli 16 kohaselt liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahju vältimise või heastamise kohta, sealhulgas kahju eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine.

48. Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 16 põhineb EÜ artiklil 176. Vastavalt sellele artiklile ei takista EÜ artikli 175 kohaselt võetud meetmed, st puhtalt selline ühenduse keskkonnanalane regulatsioon,¹⁴ nagu on keskkonnavastutuse direktiiv, liikmesriiki säilitamast või kasutusele võtmast rangemaid kaitsemeetmeid.

13 – 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-379/92: Peralta (EKL 1994, lk I-3453, punkt 57 jj).

14 – Selle sätte lõiked 4–6 sisaldavad erinorme, mis puudutavad erandeid keskkonnakaitse meetmetest ja mis võivad samuti tugineda eelkõige EÜ artiklile 95.

49. Euroopa Kohtu hinnangul peab rangem siseriiklik kaitsemeede EÜ artikli 176 tähenduses järgima sama keskkonnakaitse suunda¹⁵ kui kõnealune direktiiv või peab olema sellega kooskõlas¹⁶. Meetmed, mis ei vasta neile tingimustele, on kas direktiiviga vastuolus või puudutavad küsimusi, mida ei ole direktiiviga reguleeritud.

50. Ühenduse õiguse siduva õigusliku toimega on vastuolus see, kui liikmesriigid võiksid võtta direktiiviga vastuolus olevaid meetmeid. Direktiiviga on niisugused meetmed keelatud.

51. Seevastu ei saa EÜ artiklile 176 tugineda juhul, kui siseriiklik meede puudutab küsimust, mida ei ole direktiiviga reguleeritud. Loogiliselt eeldab rangema kaitsemeetme mõiste võrdlust. „Rangema kaitsemeetme” olemasoluks peab ühenduse õiguses olema olema meede, mis on potentsiaalselt vähem kaitsev. Kui niisugust meedet ei ole, ei saa olla ka rangemat kaitsemeedet. Kuna

liikmesriik teostab ühenduse õigusnormide puudumise korral omaenda pädevust, ei takista ühenduse õigusnormid, mis käsitlevad ainult keskkonnaõigust, sellisel juhul siseriikliku õigusnormide mõju. EÜ artikkel 176 ei reguleeri küsimust, mil määral võivad muud ühenduse õigusnormid takistada siseriiklikke meetmeid.

52. Need kaalutlused ei ole kohaldatavad mitte ainult rangemate kaitsemeetmete suhtes EÜ artikli 176 tähenduses, vaid ka rangemate meetmete suhtes keskkonnavastutuse direktiivi artikli 16 tähenduses.

1. Keskkonnavastutuse direktiivi kohaldatavus

53. Keskkonnavastutuse direktiivi saab seega kasutada võrdluselemendina rangemate meetmete puhul vaid ulatuses, milles direktiiv on kohaldatav. Kuid põhikohtuasjades on nii direktiivi ajaline kui ka esemeline kohaldatavus kahtluse alla seatud.

15 – 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-6/03: Deponiezweckverband Eiterköpfe (EKL 2005, lk I-2753, punkt 41).

16 – 15. jooenaluses märkuses viidatud kohtuotsus Deponiezweckverband Eiterköpfe (punkt 52).

a) Keskkonnavastutuse direktiivi ajaline kohaldatavus

2007. aasta aprilli, s.o enne asjassepuutuvat kuupäeva. Pealegi mõjutavad Augusta reidi ala eelotsusetaotluses esitatud lühikese keskkonnakahju kirjelduse kohaselt ilmingud, mis on oletatavasti juba kaua aega tagasi alguse saanud.¹⁷

54. Vastavalt keskkonnavastutuse direktiivi artiklile 17 ja artikli 19 lõikele 1 ei kohaldata keskkonnavastutuse direktiivi kahju suhtes, mis on põhjustatud enne 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest. Samuti ei kohaldata seda kahju suhtes, mis on põhjustatud pärast seda kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva.

57. Nende tegevustega, mida peetakse kahju põhjustajaks, tegeletakse siiski ilmselt jätkuvalt edasi. Ma järelndan selle põhjal, et heastamisele kuuluva keskkonnakahju puhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõdetu kohaselt tegemist kumulatiivse kahjuga, mis küll suures osas tekkis enne 30. aprilli 2007, mis aga ei välista, et pärast seda on tekkinud täiendav keskkonnasaastus. Seda, kas see tegelikult tõele vastab, ei pea välja selgitama Euroopa Kohus eelotsusemenetluses.¹⁸ Faktide tuvastamine on siiski pädevate siseriiklike kohtute ülesanne.

55. Itaalia ja Madalmaade valitsus ning komisjon väljendavad oma märkustes seetõttu kahtlust keskkonnavastutuse direktiivi ajalise kohaldatavuse osas. Nad lähtuvad asjaolust, et kogu heastamisele kuuluv keskkonnakahju on tekkinud enne 30. aprilli 2007. Kui see oletus paika peab, tuleb nende valitustega nõustuda.

58. Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 esimese ja teise taande sõnastusest ja süsteemilisest seosest nähtub, et kumulatiivse

56. Madalmaade valitsus toob õigesti esile, et põhihohtuasjas vaidlustatud otsus põhineb muu hulgas uurimisel, mis esitati juba enne

17 – Polimeri jt väitsid kohtuistungil isegi seda, et kahju on põhjustatud aastatel 1958–1979 tekkinud saastest.

18 – Vt 12. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

kahju korral on direktiiv kohaldatav kahju sellise osa suhtes, mis on tekkinud või mille tekkimise oht tekib pärast 30. aprilli 2007.

võib samuti pidada heiteks.¹⁹ Saksa garantiid käsitlevas õiguses võeti selle liiki kahju kirjeldamiseks kasutusele väljend „*Weiterfressen*” (kahju levik).²⁰

59. Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 esimese taande kohaselt on direktiivi kohaldamisalast välistatud kahju, mis on tekkinud enne asjassepuutuvat kuupäeva (varasem kahju).

62. Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 esimese ja teise taande eesmärk on välistada direktiivi igasugune tagasiulatav kohaldamine. Komisjon järgis seda eesmärki juba direktiivi ettevalmistavate tööde käigus.²¹ Direktiivi põhjendus 30 kordab seda ideed, nähes ette, et enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist tekkinud kahju ei peaks kuuluma direktiivi kohaldamisalasse.

60. Lisaks välistab artikli 17 teine taane kahju, mis on põhjustatud pärast asjassepuutuvat kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva.

63. Tagasiulatava jõu välistamise põhjus tuleneb õiguskindluse põhimõttest, millega on üldjuhul vastuolus see, et ühenduse

61. Selle teise sätte kohaldamise tüüpilised juhtumid on arvatavasti eelkõige varasemad reostused, mis põhjustavad uusi kahjustusi, nagu siis, kui kahjulikud ained prügilast välja pääsevad ja reostavad naabruses asuvaid veekogusid. Seda liiki saasteainete levikut

19 – Vt keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 punktis 8 toodud määratlus: „inimtegevuse tulemusena keskkonda pääsevad ained, valmistised, organismid või mikroorganismid”.

20 – Vt Bundesgerichtshof 24. novembri 1976. aasta otsus (VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, lk 379 [381]).

21 – Komisjoni 9. veebruari 2000. aasta valge raamat keskkonnavastutuse kohta (KOM(2000)66 (lõplik), lk 14 jj) ja komisjoni 23. jaanuari 2002. aasta ettepanek, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja keskkonna taastamise kohta (KOM(2002) 17 (lõplik), lk 17 ja 24) välistavad sõnaselgelt tagasiulatava kohaldamise.

õigusakti kehtima hakkamise kuupäevaks määratakse kuupäev, mis eelneb selle avaldamisele. Vaid erandjuhtudel võib see teisiti olla, kui taotletav eesmärk seda nõuab ja kui huvitatud isikute õiguspärane ootus on nõuetekohaselt kaitstud.²² Seadusandja väljendas aga sõnaselgelt, et ta ei soovinud keskkonnavastutuse direktiivile niisugust tagasiulatuvat jõudu anda.

64. Teisest küljest võib uus eeskiri olla varem tekkinud olukorra tulevaste tagajärgede suhtes kohe kohaldatav.²³ Nimelt ei saa õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohaldamisala laiendada selleni, et see hakkab üldiselt takistama uue eeskirja kohaldamist varem tekkinud olukordade tulevaste tagajärgede suhtes.²⁴

65. Neid kaalutlusi arvestades kvalifitseerib keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 esimene taane enne 30. aprilli 2007 tekkinud

22 – 25. jaanuari 1979. aasta otsus kohtuasjas 98/78: Rache (EKL 1979, lk 69, punkt 20); 22. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-110/97: Madalmaad vs. nõukogu (EKL 2001, lk I-8763, punkt 151) ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-17/01: Sudholz (EKL 2004, lk I-4243, punkt 33).

23 – 5. detsembri 1973. aasta otsus kohtuasjas 143/73: SOPAD (EKL 1973, lk 1433, punkt 8); 10. juuli 1986. aasta otsus kohtuasjas 270/84: Licata vs. MSK (EKL 1986, lk 2305, punkt 31); 2. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-122/96: Saldanha ja MTS (EKL 1997, lk I-5325, punkt 14); 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-162/00: Pokrzepowicz-Meyer (EKL 2002, lk I-1049, punkt 50) ja 11. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-334/07 P: komisjon vs. Freistaat Sachsen (EKL 2008, lk I-9465, punkt 43).

24 – 16. mai 1979. aasta otsus kohtuasjas 84/78: Tomadini (EKL 1979, lk 1801, punkt 21); 14. jaanuari 1987. aasta otsus kohtuasjas 278/84: Saksamaa vs. komisjon (EKL 1987, lk 1, punkt 36); 29. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-60/98: Butterfly Music (EKL 1999, lk I-3939, punkt 25) ja 23. juuneluses märkuses viidatud kohtuotsus Pokrzepowicz-Meyer, punkt 55).

kahju varem tekkinud olukordadeks, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.

66. Vastupidi Kreeka valitsuse poolt kirjaliikus menetluses avaldatud arvamusele on see nii ka siis, kui kahju põhjustanud tegevus on küll alguse saanud enne asjassepuutuvat kuupäeva, kuid jätkub pärast seda. On tõsi, et neid juhtumeid ei ole käsitletud keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 teises taandes, mis nõuab, et tegevus on enne 30. aprilli 2007 lõpetatud. Esimene taane võib siiski niisugused tegevused direktiivi kohaldamisalast välistada, kuivõrd need on toimunud enne asjassepuutuvat kuupäeva.

67. Nagu komisjon õigesti märgib, kuulub keskkonnavastutuse direktiiv seevastu kohaldamisele siis, kui jätkuv tegevus põhjustab uusi kahjustusi. See on juba seetõttu vajalik, et täita artiklist 5 tulenevat keskkonnakahju vältimise kohustust. Lisaks „saastaja maksab” põhimõttele konkretiseerib see säte kaks muud ühenduse keskkonnoõiguse põhimõtet vastavalt EÜ artikli 174 lõikele 2: ennetusmeetmed ja keskkonnakahju heastamine kahjustuse kohas.

68. Asjaolu, et tegevus algas juba enne keskkonnastutuse direktiivi jõustumist, ei saa takistada kahju vältimise kohustust. Näiteks kui mingi seade tekitab oma tavapärase toimimise käigus juba pikka aega keskkonnakahju, siis tuleb vastavalt direktiivile alates 30. aprillist 2007 põhimõtteliselt see kahju ära hoida.

69. Käesolevas asjas ei saa eelkõige välistada seda, et kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 vaidluse all olev korraldus ehitada füüsiline barjäär aitab kaasa ka niisuguse tulevase keskkonnakahju vältimisele, mis on tingitud seadmete kasutamise jätkamisest. Pädevate siseriiklike kohtute ülesanne on vajaduse korral kontrollida, kas see meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv.

70. Kahju vältimise kohustuse kohaldamine tähendab ka seda, et kahju, mida oleks saanud ära hoida, kuid mis siiski tekkis, tuleb heastada. Järelikult tuleb keskkonnastutuse direktiivi kohaselt heastada kahju, mis on jätkuva tegevusega põhjustatud pärast asjasepuutuvat kuupäeva. Kui see tegevus on

kooskõlas kohaldatava õigusega ja/või tehnika tasemega, siis võimaldab artikli 8 lõige 4 vabastada kulude kandmisest.

71. Kumulatiivse kahju puhul võib praktikas olla küll keeruline eristada uut kahju varasemast kahjust, kuid kumulatiivse kahju põhjustamise probleem on teada muudes vastutust käsitlevates õigusharudes ja ei ole lahendamatu. Keskkonnastutuse direktiivi artikkel 9 jätab sellega seoses liikmesriikidele olulise tegetsemisruumi, kui ta täpsustab, et direktiiv ei piira nende siseriiklike õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kulude jaotamist juhul, kui kahju tekitajaid on mitu. See puudutab ka neid kahju tekitajaid, kelle suhtes ei ole direktiiv kohaldatav kui varasema kahju tekitajate suhtes, kuid keda see puudutab kui uue kahju tekitajaid.

72. Veel tuleb kontrollida, kas varem tekkinud kahju uus osa, *mis levib*, kuulub keskkonnastutuse direktiivi kohaldamisalasse, juhul kui kahju põhjustanud tegevust jätkatakse.

73. Niisugune tõlgendus võib põhineda keskkonnavastutuse direktiivi artikli 17 teisel taandel, kuna kahju põhjustanud tegevus ei ole lõpetatud, vaid seda jätkatakse. Tegevuse jätkamine ja edasised kahjustused näitavad seda, et tegemist ei ole veel varem tekkinud olukorraga, mille suhtes tulevikus kehtivad uued eeskirjad. Samas tagab see tulevikus ka selle, et niisugustele edasistele kahjustustele keskkonnavastutuse direktiivi kohaselt piir pannakse.

tihti tegemist varasema kahju heastamisega. Kuid keskkonnavastutuse direktiiv ei kehtesta otseselt niisugust ettevõtja kohustust. Tulevikus tekkivate uute kahjustuste vältimine tegevuse läbiviimisel on aga tegevusega otseselt seotud. Direktiivi sõnaselge eesmärk on see, et tegevus ei põhjustaks tulevikus enam kahju.

74. Siiski tähendaks see seda, et direktiivi kohaldamisala laiendatakse kaudselt tegevustele, mis viidi läbi enne direktiivi jõustumist. Just seda takistavad direktiivi ajalist kohaldatavust puudutavad sätted.

76. Keskkonnavastutuse direktiiv ei ole seega kohaldatav keskkonnakahju suhtes, mis on põhjustatud enne 30. aprilli 2007 toimunud tegevustega. Direktiiviga ei ole niisiis vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis käsitlevad niisuguse kahju heastamist.

b) Keskkonnavastutuse direktiivi esemeline kohaldatavus

75. Keskkonnakahju vältimise kohustus ei vii teistsuguse tulemuseni. Keskkonnakahju vältimisel mingi tegevuse läbiviimise raames on täiesti erinev olemus kui varasema kahju leviku vältimisel. Meetmeid, mille eesmärk on ära hoida kahju levikut, ei saa pidada ennetusmeetmeteks või keskkonnakahju heastamiseks kahjustuse kohas. Pigem on

77. Lisaks väljendab komisjon kahtlusi seoses keskkonnavastutuse direktiivi esemelise kohaldatavusega põhikohtuasjade asjaolude suhtes. Kahtlused on tingitud sellest, et siseriikliku kohtu hinnangul võib Augusta reidil

tөгutsenud suure arvu ettevõtjate tõttu individuaalse vastutuse tuvastamine olla võimatu.

tөendamine olla väga keeruline. Sellest annavad tunnistust näited, mida komisjon silmas pidas, kui ta neid õigusnorme ette valmistas: kliimamuutused, mis on tingitud CO₂ ja muudest heitmetest, metsade hävimine, mille on põhjustanud happelihmad ja liiklusega seotud õhusaastus.²⁵ See ei muuda siiski direktiivi esemelist kohaldamisala.

78. Vastavalt artikli 4 lõikele 5 kohaldatakse keskkonnavastutuse direktiivi hajusaastusest põhjustatud keskkonnakahju suhtes ainult juhul, kui on võimalik tõendada põhjuslikku seost kahju ja mõne konkreetse ettevõtja tegevuse vahel.

79. See säte kuulub tõesti keskkonnavastutuse direktiivi erandite hulka. Tegelikult on tegemist siiski pigem täpsustusega artikli 3 lõikes 1 esitatud direktiivi kohaldamist puudutavate üldiste sätete ulatuse osas: selle sätte kohaselt on keskkonnavastutuse direktiiv kohaldatav ametialase tegevusega põhjustatud kahju suhtes. Artikli 4 lõige 5 täpsustab, et see hõlmab ka hajusaastusest põhjustatud kahju. Niisugune kahju ei takista seega põhimõtteliselt direktiivi kohaldamist, juhul kui vajalik põhjuslik seos on tuvastatav.

81. Tingimust, et kõnealune keskkonnakahju peab olema põhjustatud ametialase tegevusega ja millest keskkonnavastutuse direktiivi artikli 3 lõige 1 seab sõltuvusse direktiivi kohaldamise, tuleb tõlgendada siiski kitsalt. Nimelt näeb direktiiv samuti ette, et tuleb kindlaks teha kahju põhjused. Artikli 11 lõike 2 kohaselt on selle kindlakstegemine, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahju või selle otsese ohu, pädeva asutuse kohustus. Lisaks võimaldavad artikli 5 lõige 4, artikli 6 lõige 3 ja artikli 8 lõike 2 teine lõik rakendada meetmeid juhul, kui kahju põhjustanud isikut ei ole võimalik kindlaks teha. Need sätted, mida me allpool edasi käsitleme²⁶, kaotaksid oma mõtte, kui direktiiv ei oleks kohaldatav juhul, kui kahju põhjust ei ole tuvastatud.

80. Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 4 lõige 5 põhineb ideel, et hajusaastuse puhul võib praktikas konkreetse kahju tekitaja

25 – 21. joonealuses märkuses viidatud valge raamat (lk 11).

26 – Vt allpool punkt 118 jj.

82. Seega on õige pidada ametialase tegevusega kahju põhjustamist peamiseks eelduseks, et kohaldada direktiivi tähenduses vastutust keskkonnakahju tekitamise eest. Seevastu võivad muud keskkonnavastutuse direktiivi sätted olla kohaldatavad, kuigi (veel) ei ole kindlaks tehtud, et kõnesolev keskkonnakahju on põhjustatud ametialase tegevuse poolt.

c) Keskkonnavastutuse direktiivi kohane vastutus

83. Niivõrd kui keskkonnavastutuse direktiiv on põhikohtuasjas kohaldatav, tuleneb „saastaja maksab” põhimõtet arvestades nendest direktiivi sätetest, mis puudutavad vastutust keskkonnakahju heastamise eest, siseriiklike õigusnormide suhtes tõkestav toime.

84. EÜ artikli 174 lõike 2 kohaselt on „saastaja maksab” põhimõte ühenduse keskkonnapoliitika aluspõhimõte. Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 1 ja põhjendus 2 näevad sellega seoses ette, et keskkonnakahju vältimine

ja heastamine peab juhinduma sellest põhimõttest. „Saastaja maksab” põhimõte on seega keskkonnavastutuse direktiivi juhtpõhimõte.

85. Saksakeelne mõiste „*Verursacherprinzip*” („saastaja maksab” põhimõte) seab eesmärgiks selle, et kahju kõrvaldamise eest vastutab isik, kes selle tekitas. Teised keeleversioonid, mis ütlevad sõnaselgelt, et „saastaja maksab” (*0 „polluter-pays” principle, principe du „pollueur-payeur”*), rõhutavad, et tegemist on kulude jaotamise põhimõttega.²⁷ Kahju kõrvaldamise kulusid ei pea kandma mitte ühiskond või kolmas isik, vaid kahju tekitaja. Selle tulemuseks on keskkonnakulude arvessevõtmine, st et keskkonnakulud on hõlmatud saastava ettevõtja tootmiskuludes.²⁸

86. See ajendab potentsiaalseid saastajaid vältima mis tahes saastamist.²⁹ Lisaks kulude õiglase jaotuse funktsioonile on „saastaja

27 – Vt selle kohta kohtujurist Kokott'i 13. märtsi 2008. aasta ettepanek kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer (EKL 2008, lk I-4501, punkt 120).

28 – Vt kohtujurist Jacobsi 30. aprilli 2002. aasta ettepanek kohtuasjas C-126/01: GEMO (EKL 2003, lk I-13769, punkt 66).

29 – Vt nõukogu 3. märtsi 1975. aasta soovitus 75/436/Euratom, EMÜ kulude arvestamise ja riigiasutuste keskkonnaküsimuste alase tegevuse kohta (EÜT L 194, lk 94) lisa punkt 1.

maksab” põhimõttel ka stiimuli funktsioon ja see järgib kahju ennetamise põhimõtet.³⁰

automaatselt võtta meetmeid kolmanda isiku maal.

87. Keskkonnavastutuse direktiiv konkretiseerib muu hulgas „saastaja maksab” põhimõtte, kohustades vastavalt artiklile 6 vastutavat ettevõtjat heastama ja nähes artikli 8 lõikes 1 ette, et ettevõtja kannab direktiivi kohaselt teostatavate ennetus- ja heastamismeetmete kulud. Artikli 2 punkti 6 kohaselt on ettevõtja isik, kes on vastutav kahju põhjustanud tegevuse eest. See on isik, kes saab põhimõtteliselt kõige paremini ennetada oma tegevusest tulenevat keskkonnakahju.

89. Pealegi ei näe keskkonnavastutuse direktiiv artikli 3 lõike 1 kohaselt ette vastutust mis tahes keskkonnakahju eest ning teeb selle vastutuse osas lisaks vahet erinevat liiki kahjul.

88. Praktiliselt on võimalik, et täiendavad eeskirjad on vajalikud seoses kahjuga, mis on tekkinud kolmandatele isikutele kuuluval maal. Direktiivis peetakse neid omanikke silmas vaid artikli 7 lõikes 4 ette nähtud konsulteerimise teel. Sellest ei saa aga järeldada, et kahju heastama kohustatud isik võib

90. Esiteks on hõlmatud keskkonnakahju, mis on põhjustatud III lisas loetletud ametialaste tegevuste teostamisest (keskkonnavastutuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkt a). III lisas loetletakse erinevad tegevused, mis teiste ühenduse keskkonnaõiguse sätete kohaselt on seotud erilise keskkonnaohuga. Käesolevas asjas võivad olla kohaldatavad näiteks selle lisa punkt 1 ja/või punkt 7, st direktiivi 96/61³¹ kohaselt luba eeldavate käitiste käitamine või teatavate ohtlike ainete valmistamine, kasutamine, ladustamine, töötlemine,

30 – Vt „saastaja maksab” põhimõtte funktsioone käsitlevad mõtarendused, mis on esitatud kohtujurist Kokott'i 23. aprilli 2009. aasta ettepanekus kohtuasjas C-254/08: Futura Immobiliare jt (EKL 2009, lk I-6995, punkt 30 jj).

31 – Nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiiv 96/61 saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80), mis on koodifitseeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta direktiiviga 2008/1/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, lk 8).

pakendamine, laskmine keskkonda ja kohepeal teisaldamine.

ole käitunud süüliselt *ja* kui keskkonnakahju on põhjustatud tegevusega, milleks oli luba või mis viidi läbi vastavalt tehnika tasemele. Süüst sõltumatu vastutuse rangema vastutuse kord on seotud erilise ohuga keskkonnale, millega nõustatakse kõnealuste tegevuste läbiviimise raames, millega kaasneb nende olemusest tulenevalt oht.

91. Teiseks näeb keskkonnavastutuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punkt b ette vastutuse süülise või hooletu käitumise eest muude tegevuste osas, kuivõrd kahju on tekitatud kaitsealustele liikidele või looduslikele elupaikadele, mis on kaitstud looduslike elupaikade direktiivi³² artikli 6 lõigetes 3 ja 4 või artiklis 16 või linnudirektiivi³³ artiklis 9. Niisuguse kahjuga seoses ei ole aga esitatud või väidetud ühtegi asjaolu.

93. Mõlemal juhul eeldab keskkonnavastutuse direktiivi artikli 3 lõike 1 kohane vastutus igal juhul, et kahju on tekitatud hõlmatud tegevustega. Artikli 11 lõike 2 kohaselt lasub kohustus teha kindlaks, milline ettevõtja on kahju tekitanud, pädeval siseriiklikul asutusel. Sõltumata niisugusest tuvastamisest on ettevõtja artiklite 5–7 kohaselt kohustatud keskkonnakahju vältima, vajaduse korral selle heastama ja pädevaid asutusi teavitama. See vastutus on piiratud artikli 8 lõikes 3, kui ettevõtja tõendab, et kahju põhjustas kolmas isik või et see tuleneb ametiasutuste korralduse täitmisest.

92. Samas kui vastutus kaitsealustele liikidele või looduslikele elupaikadele tekitatud kahju eest on sõnaselgelt seotud süülise käitumisega, võib vastutus III lisas loetletud tegevustega tekitatud kahju eest põhimõtteliselt *a contrario* tekkida sõltumata mis tahes süüst. Seda kinnitab liikmesriikidele artikli 8 lõikes 4 antud võimalus näha ette heastamisega seotud kuludest vabastamine, kui ettevõtja ei

94. Järelikult on keskkonnavastutuse direktiivi eesmärk konkretiseerida „saastaja maksab” põhimõtet teatavas vormis. Põhimõtteliselt peavad ettevõtjad kandma kulud seoses keskkonnakahjuga, mille nad on põhjustanud. Selline kulude jaotamine loob ettevõtjatele stiimuli keskkonnakahju vältida. See

32 – Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

33 – Nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98).

on põhjendatud, kuivõrd ettevõtjad viivad eelkõige süüst sõltumata vastutuse puhul läbi olemuselt ohtlikku tegevust ja saavad sellest tegevusest üldjuhul majanduslikku tulu.

vastutus võib tuleneda ainult isiku „seisundist” (st kuna tegemist on ettevõtjaga, kes tegutseb selle ala piires). Sellisel juhul ei ole vaja kindlaks teha põhjuslikku seost isiku käitumise ja saastuse vahel.

95. Seevastu seni kuni kahju tekitajad ei ole teada, ei näe direktiiv ette heastamise kohustust. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on sellise olukorraga tegemist põhikohtuasjades, siis tuleb eeldada, et vaidlusaluseid kahju heastamise ettekirjutusi ei saa pidada keskkonnavastutuse direktiivi kohaldamiseks.

97. Komisjon on seisukohal, et niisugune vastutus on rangema kaitsemeetmena EÜ artikli 176 ja keskkonnavastutuse direktiivi artikli 16 alusel lubatud.

d) Kahju põhjustamisest sõltumatu vastutus

98. Niisuguse seisukohaga ei saa ma aga tingimusteta nõustuda: vastutus ilma igasuguse osalemiseta kahju tekitamises ei järgi keskkonnavastutuse direktiivi suunda ega ole sellega ka kooskõlas, kui väheneb selle isiku vastutus, kes direktiivi kohaselt on keskkonnakahju eest vastutav. Just vastutava ettevõtja jaoks loob direktiiv stiimuli vältida keskkonnakahju ja näeb ette, et ta peab kandma selle kahju heastamise kulud, mis ikkagi tekkisid.

96. Kohtuasja C-378/08 teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas vastutus keskkonnakahjustuste kõrvaldamise eest on lubatud panna isikule, keda seovad saastatud alaga omandisuhted, ja/või isikule, kes tegeleb seal ettevõtlusega. Kohus täpsustab küsimust, küsides, kas

99. See, millistel tingimustel kahju tekitanud ettevõtja kulud kandma ei pea, on

reguleeritud muu hulgas keskkonnavastutuse direktiivi artiklis 8. Laiaulatuslikum kulude kandmisest vabastamine kahjustaks üldjuhul „saastaja maksab” põhimõtte konkretiseerumist direktiivi abil. See vähendaks ette nähtud vastutuse stiimuli toimet ja muudaksid kulude jaotust, mida ühenduse seadusandja on õiglaselt pidanud.

100. Juba keskkonnavastutuse direktiivi artikli 16 lõikest 1 nähtub, et kahju tekitanud ettevõtja ei ole ainus võimalik vastav isik. Nimetatud säte lubab liikmesriikidel sõnaselgelt näha ette kahju eest vastutavaid täiendavaid osapooli.

101. Täiendavate vastutust käsitlevate eeskirjade lubatavust illustreerivad lisaks keskkonnavastutuse direktiivi artikli 5 lõige 4, artikli 6 lõige 3 ja artikli 8 lõike 2 teine lõik. Nende sätete kohaselt võib pädev asutus võtta ise heastamis- ja vältimismeetmeid ja vajaduse korral kanda kulud, kui kahju tekitanud ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha. Need

sätteid, mida komisjoni ettepanek ei sisaldanud, viis nõukogu sisse mitme liikmesriigi palvel.³⁴

102. Kui kahju eest vastutava ettevõtja esmajärgulist vastutust ei taheta muuta sisutühjaks, siis ei tohi keskkonnavastutuse direktiivi artikli 16 lõiget 1 tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad ette näha teisi³⁵ täiendavaid kahju eest vastutavaid osapooli, kes tema asemele astuvad. Samuti tuleb loobuda võimalusest näha ette täiendavaid³⁶ vastutavaid isikuid, kes vastutavad temaga samal tasandil ja vähendavad tema vastutust.

103. Pealegi oleks problemaatiline segada esmalt ilma vajaduseta asjasse teist osapoolt, kes lõppkokkuvõttes peab kulud vastavalt ettevõtjalt välja nõudma. Keskkonnavastutuse direktiivi artikli 8 lõige 3 näib küll vihjavat sellele võimalusele, kui kohustab liikmesriike võimaldama tagasi saada heastamisega seotud

34 – Vt 16. aprilli 2002. aasta eelnõu artikli 4 lõige 4 ja artikli 5 lõige 3 ning artikli 6a lõige 4, nõukogu dokument nr 7771/02, ning 7. mai 2002. aasta eelnõu artikli 8 lõige 4, nõukogu dokument nr 8647/02.

35 – Eelkõige keskkonnavastutuse direktiivi prantsus-, itaalia-, hispaania-, portugali- ja rumeeniakeelse versiooni kohaselt.

36 – Eelkõige saksa- ja ingliskeelse versiooni kohaselt.

kulud, kui ta tõendab, et kahju on põhjustatud kolmanda osapoolte poolt või on tingitud avaliku võimu poolt antud korraldustest. Seda seletab siiski asjaolu, et ettevõtja saab üldjuhul kahju kõige paremini heastada, kuna kahju tekitanud asjaolu ja eelkõige saastunud maa on tema kontrolli all. Seevastu saab teisi kahju tekitajaid enamasti juhtudest sundida vaid kulusid kandma.

104. Teiste osapoolte vastutus peab lisaks olema täiendav. Seda tuleb kohaldada vaid siis, kui vastutust ei saa panna ühelegi kahju põhjustanud ettevõtjale.

105. Seda piirangut arvestades võivad liikmesriigid konkretiseerida „saastaja maksab” põhimõtet teisiti kui on ette nähtud keskkonnavastutuse direktiivis (vt punkt i) ning välja töötada vastutusmehhanisme, mis on kohaldatavad sõltumata mis tahes osalemisest kahju tekitamises (vt punkt ii).

i) Täiendavad vastutuse mudelid „saastaja maksab” põhimõtte alusel

106. Samuti on mõistlik määratleda kõigepealt täiendavaid vastutust kandvaid isikuid „saastaja maksab” põhimõtte alusel. Arvestades keskkonnakahju tekitanud põhjuste võimalikku keerukust, on nii liikmesriikidel kui ka ühendusel selles osas ulatuslik kaalutusruum.³⁷ Keskkonnavastutuse direktiiv ei näe ammendavalt ette ühenduse õiguse tegutsemisruumi piire. Direktiiv üksnes paneb vastutuse vastutavale ettevõtjale kui kahju tekitajale, kuid jätab liikmesriikidele võimaluse laiendada vastutust muudele kahju tekitajatele. Artikli 16 lõikes 1 mainitakse näitena muude tegevuste hõlmamist.

107. Käesolevas asjas on mõeldav lisaks kahju tekitajaks pidada näiteks niisuguse maa omanikku või kasutajat, mille seisund põhjustab keskkonnakahju – näiteks niisuguse kahju vormis, mis levib – sõltumata mis tahes ametialasest tegevusest. Kahju põhjus on tema kontrolli all ja selle kõrvaldamiseks on vaja tema koostöö. Seega ei oleks „saastaja

³⁷ – Vt kohtujurist Kokott' i ettepanek 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Futura Immobiliare jt (punkt 52 jj, eelkõige punkt 58).

maksab” põhimõttega vastuolus see, kui selle kahju eest pannakse vastutus maa omanikule või kasutajale.

108. Samuti ei oleks „saastaja maksab” põhimõttega vastuolus see, kui ka kahju tekitaja õigusjärglast pidada saastajaks, igal juhul siis, kui vastutust ei saa enam panna esialgsele kahju tekitajale.

109. Lisaks on „saastaja maksab” põhimõttega kooskõlas ka vastutus kulude eest, kui kindlaks on võimalik teha osalust kahju tekitamises, kuid mitte selle ulatust. Nimelt on praktikas tihti keeruline või isegi võimatu täpselt arvudes väljendada erinevate isikute osalust teatava keskkonnakahju tekitamises. Kui nad üldiselt vastutusest vabastada, nõrgendaks see „saastaja maksab” põhimõtet. Sellistel juhtudel võivad liikmesriigid jätta kulud solidaarselt kindlaks tehtavate saatjate kanda. Siseriiklikus õiguses tuleks seega vastu võtta õigusnormid, mis käsitlevad kulude jaotust erinevate saastajate vahel ning juhinduda võiks vastavatest õigusnormidest, mis on kohaldatavad kahju hüvitamist käsitleva õiguse muude valdkondade suhtes. Liikmesriikide selline pädevus on kooskõlas keskkonnavastutuse direktiivi artikli 9 mõttega.

110. Seadusandlikus menetluses eeldas komisjon ilmselt, et „saastaja maksab” põhimõttega oleks kooskõlas see, kui panna võimalikule saastajale kohustus tõendada, et ta ei ole kahju tekitanud.³⁸ Ta tegi lõpus ettepaneku kergendada tõendamiskoormist vähemalt selles osas, mis puudutab küsimust, kas kahju kuulus direktiivi ajalisel kohaldamisalasse.³⁹ Isegi kui seda sätet ei ole direktiivi lõplikusse versiooni võetud, on selles osas võimalikud siseriiklikud eeskirjad, mis näevad seoses osalusega kahju tekitamises ette ümberlükatavad eeldused, kui kahju põhjuste kindlaksmääramist⁴⁰ puudutavatest keskkonnavastutuse direktiivi sätetest, mida tuleb veel analüüsida, ei tulene teisiti.

ii) Kahju tekitamises osalemisest sõltumatu vastutusmehhanism

111. Seevastu vastutus, mis ei sõltu põhjuslikust seosest vastutava isiku tegevuse ja kahju vahel, on Polimeri jt arvates vastuolus keskkonnavastutuse direktiivis sätestatud „saastaja maksab” põhimõttega. Selle seisukohaga tuleb nõustuda osas, milles sellele põhimõttele omistatud kulude õiglase jaotuse funktsioon on nõrgestatud, kui heastamiskulud

38 – 21. joonealuses märkuses viidatud valge raamat (lk 19).

39 – 21. joonealuses märkuses viidatud ettepaneku artikli 19 lõige 2 (lk 46).

40 – Vt allpool punkt 118 jj.

pannakse kellegi kanda, kes ei ole kahju põhjustanud.⁴¹

112. Siiski ei saa „saastaja maksab” põhimõttest tuletada absoluutset keeldu panna keskkonnakahju heastamise kulud muude isikute kui kahju tekitajate kanda. Niisugune keeld viiks selleni, et keskkonnakahjuga tuleb leppida, kui vastutust ei saa panna saastajale. Nimelt isegi kui kahju heastatakse üldsuse kulul, peab kulud kandma keegi, kes kahju eest ei vastuta. Kuid keskkonnakahjuga leppimine ei ole kooskõlas eesmärgiga edendada keskkonnakaitse ja -kvaliteedi parandamise kõrget taset. „Saastaja maksab” põhimõtte ülesanne on teenida seda eesmärki, mis on peale EÜ artikli 174 lõike 2 ette nähtud ka selle sätte lõikes 1 ning eelkõige EÜ artiklis 2. „Saastaja maksab” põhimõtet ei saa tõlgendada nii, et see läheb lõppkokkuvõttes vastuollu keskkonnakaitsega, takistades näiteks keskkonnakahju heastamist, kui vastutust ei saa panna kahju eest vastutavale isikule.

113. Järelikult mõõnab keskkonnastutuse direktiiv ka seda, et heastamise kulud kannavad muud isikud kui vastutav ettevõtja. Direktiiv võimaldab tegelikult liikmesriigil rakendada meetmeid omal kulul, kui saastajat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ta ei ole piisavalt tõhus.⁴²

114. Kui saastajat ei ole võimalik kindlaks teha, põhjendab kulude õiglane jaotus muu hulgas seda, et heastamise kulud kannab saneeritud maa omanik, kuna see tõstab maa väärtust. Vastasel juhul rikastuks ta alusetult teiste arvelt.

115. Eelotsusetaotluses esitatud teavet arvestades ei ole käesolevas asjas tähtis, kas võimalikud on täiendavad vastutusmehhanismid, mis on täiesti sõltumatud osalusest kahju tekitamises ja mis tuleks kahtluse alla seada ühenduse õiguse seisukohalt lähtudes. Üks võimalik piir võiks peituda proportsionaalsuse põhimõttes, millega on vastuolus

41 – Vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjades *Commune de Mesquer* (27. joonealune märkus, punktid 141 jj) ja *Futura Immobiliare* jt (30. joonealune märkus, punkt 32).

42 – Vt eespool punkt 100.

ilmselt ebaproportsionaalsed tulemused.⁴³ On siiski kaheldav, et see ühenduse õiguse põhimõtte võiks olla kohaldatav rangemate kaitsemeetmete suhtes EÜ artikli 176 tähenduses.⁴⁴ Kui kahju eest vastutava ettevõtja esmajärgulisest vastutusest kinni peetakse, ei saa käesolevas asjas täheldada ilmselt ebaproportsionaalsete vastutusmehhanismide olemasolu.

on vastutus keskkonnakahju tekitamise eest sõltumata osalusest kahju tekitamises vastuolus vaid siis, kui niisugune vastutus õõnestab vastutava ettevõtja esmajärgulist vastutust.

e) Põhjuste väljaselgitamisest loobumine

iii) Vastus teisele küsimusele kohtuasjas C-378/08

116. Tulles tagasi sissejuhatuses viidatud Archimedese lause juurde, ei eelda vastutus keskkonnakahju tekitamise eest tingimata toetuspunkti kahju põhjustamise kujul, nagu on ette nähtud keskkonnastatuse direktiivis. Vastupidi, liikmesriikidel on ulatuslik kaalutlusruum täiendavate vastutusmehhanismide kehtestamiseks.

118. Kohtuasja C-378/08 esimese küsimusega soovitakse teada, kas heastamismeetmed võib panna ettevõtjate kanda, kes tegutsevad praegu juba kaua aega saastunud alal või sellega külgneval alal, sõltumata sellest, et kõnealuse saastuse eest vastutava isiku kindlakstegemiseks ei ole läbi viidud mingit uurimist.

117. Selles mõttes tuleb teisele küsimusele vastata, et keskkonnastatuse direktiiviga

119. Keskkonnadirektiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt on pädeva asutuse kohustuseks teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahju või selle otsese ohu. Sellel kohustusel on „saastaja maksab” põhimõtte kohaldamisel põhjapanev tähtsus, nagu seda

43 – Vt 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-254/08: Futura Immobiliare jt (EKL 2009, lk I-6995, punkt 56) ja 30. jooonealuses märkuses viidatud kohtujurist Kokott'i ettepanek selles kohtuasjas (punkt 32).

44 – Vt 15. jooonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Deponiezweckverband Eiterköpfe (punkt 63).

on direktiivis täpsustatud. Kui võimalikud saastajad ei pea kartma, et nad avastatakse, siis ei ole neil stiimulit kahju tekkimist vältida. Samuti ei ole kulude õiglane jaotus võimalik, kui kahju tekitaja tundmatuks jääb.

artikli 5 lõige 4, artikli 6 lõige 3 ja artikli 8 lõike 2 teine lõik pädeval asutusel võtta viimase võimalusena ise, st omal kulu heastamis- või ennetusmeetmeid, kui ettevõtjat ei saa kindlaks teha.

120. Lisaks kaotaks keskkonnavastutuse direktiivi artiklis 12 ette nähtud edasikaebe-kord seoses võimaliku keskkonnakahjuga („Meetmete rakendamise taotlus”) täiesti mõtte, kui pädevad asutused ei oleks kohustatud keskkonnakahju uurima. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seega võtma arvesse asjaolu, et ERG, ENI jt ning Polimeri jt märkised, et ühtegi teist ettevõtjat ei ole kahju tekitajana kindlaks tehtud muudes menetlustes.

122. Sellest järeldub, et keskkonnavastutuse direktiiv lubab jätta kahju põhjuse kindlaks tegemata, kui uurimise jätkamine osutub tõenäoliselt edutuks.

123. Mõeldav on ka kiireloomuliste meetmete võtmine enne uurimise lõppu või isegi enne selle algust. Päevad asutused peavad otsustama, kuidas tuleb tegutseda, võttes arvesse iga üksikjuhtumi kõiki asjaolusid.

121. Põhikohtuasi on ometi näide sellest, et kahju tekitaja kindlakstegemine võib olla seotud suurte raskustega. Keskkonnavastutuse direktiiv mõonab pealegi sõnaselgelt, et on võimalik, et vastutavat ettevõtjat ei saa võimalikult kindlaks teha. Artikli 4 lõike 5 kohaselt ei ole direktiiv kohaldatav hajusaastuse suhtes, kui ei ole võimalik kindlaks teha põhjuslikku seost kahju ja erinevate ettevõtjate tegevuse vahel. Muude saastuste puhul lubavad

124. Kuna need otsused nõuavad keerulisi prognoosivaid otsuseid, on pädevatel asutustel ulatuslik kaalutusõigus. Siiski peavad nad tuginema parimatele kättesaadavatele teaduslikele ja tehnilistele andmetele, nagu EÜ

artikli 174 lõige 3 üldiselt ühenduse keskkonnaõiguse kohaldamise raames nõuab.⁴⁵

keskkonnastutuse direktiiviga on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega nähakse ette süüst sõltumatu vastutus.

125. Esimesele küsimusele tuleb seega vastata, et keskkonnastutuse direktiivi kohaselt on lubatud

- jätta kahju põhjused kindlaks tegemata, kui uurimise jätkamine osutub tõenäoliselt edutuks ja
- võtta enne uurimise lõppu kiireloomulisi meetmeid.

127. Keskkonnastutuse direktiiv ise reguleerib kahte liiki vastutust keskkonnakahju eest: objektiivne, süüst sõltumatu vastutus on kohaldatav vastavalt artikli 3 lõike 1 punktile a teatavate tegevuste korral, mis on seotud erilise ohuga. Seejuures on kõikide ametialaste tegevuste suhtes vastavalt artikli 3 lõike 1 punktile b seoses kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud teatava kahjuga kohaldatav süüline vastutus.

f) Süüst sõltumatu vastutus

126. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas

128. Saastaja süüst sõltumatu vastutus, mis läheb kaugemale keskkonnastutuse direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis a nimetatud tegevustest, järgib sama keskkonnakaitse suunda kui direktiiv ja on sellega kooskõlas. Nimelt, kuna keskkonnastutuse direktiiv eeldab süülist käitumist, piirab see „saastaja maksab” põhimõtet. Liikmesriikidel peab olema rangemate kaitsemeetmete raames õigus loobuda sellest piirangust. Süüst sõltumatu vastutuse peamine praktiline tagajärg on ju see, et asjaomastele pooltele pannakse seoses

45 – Vt 28. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-235/04: komisjon vs. Hispaania (EKL 2007, lk I-5415, punkt 25, linnukaitsealade kohta); 9. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-79/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2004, lk I-11619, punkt 41, püügiarvude kohta) ja 6. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-405/07 P: Madalmaad vs. komisjon (EKL 2008, lk I-8301, punkt 61, komisjoni poolt EÜ artikli 95 lõigete 5 ja 6 alusel võetud meetmete kohta).

keskkonnaga rangem hoolsuskohustus. See ei pea paika mitte ainult keskkonnavastutuse direktiivis ette nähtud vastutuse mudelite suhtes, vaid ka liikmesriikide võimalike täiendavate vastutusmehhanismide suhtes.

ka seetõttu, et on võimalik, et nende suhtes on kohaldatav jäätmete raamdirektiiv⁴⁶.

129. Seoses kolmanda küsimusega kohtuasjas C-378/08 tuleb sellest järeldada, et keskkonnavastutuse direktiiviga ei ole vastuolus niisugused vastutuse mehhanismid, mis ei eelda süü olemasolu.

2. „Saastaja maksab” põhimõtte asjakohasus jäätmete raamdirektiivi raames

131. On tõsi, et jäätmete raamdirektiiv on kohaldatav alles alates aastast 1977⁴⁷ ning seega on tõenäoline, et ka see ei hõlma kõiki saasteid, mis viisid kõnesoleva keskkonnakahjuni. On siiski võimalik, et oluliselt rohkem keskkonnakahjustusi tekitati 30 aasta jooksul enne keskkonnavastutuse direktiivi jõustumist kui nende kahe aasta jooksul, mil see direktiiv oli kohaldatav. Käesolevas asjas ei esitatud küsimust selle kohta, mil määral on jäätmete raamdirektiiv pärast keskkonnavastutuse direktiivi jõustumist jätkuvalt kohaldatav ja millised on selle uue redaktsiooni⁴⁸ tulevased tagajärjed, ning sellele ei ole vaja vastata.

130. Sõltumata keskkonnavastutuse direktiivist on „saastaja maksab” põhimõtet puudutavad küsimused põhikohtuasjades olulised

46 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT L 114, lk 9). See direktiiv kodifitseerib nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39) ja selle hilisemad muudatused.

47 – Direktiivi 75/442 redaktsioonis, mis sisaldas juba artiklis 11 sätet, mis puudutas kulude kandmist vastavalt „saastaja maksab” põhimõttele.

48 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT L 312, lk 3). Artikli 2 lõike 1 punkti b kohaselt jääb uues redaktsioonis jäätmete raamdirektiivi kohaldamisalast välja maa (*in situ*), sealhulgas välja kaevamata saastunud pinnas ja hooned, mis on püsivalt maaga ühendatud. Vastavalt artiklile 41 tunnistatakse varasem jäätmeid puudutav raamdirektiiv alates 12. detsembrist 2010 kehtetuks.

132. Euroopa Kohus on juba kindlaks teinud, et õnnetusjuhtumi tagajärjel pinnasesse, põhjavekke või merre voolanud süsivesinikke, mida ei saa enam eesmärgipäraselt kasutada, tuleb pidada jäätmeteks.⁴⁹ Pinnas, mis on õnnetuse tagajärjel nende ainete valgumisest saastunud, tuleb samuti „jäätmeteks” kvalifitseerida.⁵⁰ Samad kaalutlused peaksid kehtima muude saasteainete suhtes.

133. Jäätmete raamdirektiivi artikli 4 kohaselt tuleb jäätmed taaskasutada või kõrvaldada viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ning mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid protsesse ja menetlusi. Kõnealuse keskkonnakahju põhjustanud saasteainete ning saastunud pinnase kõrvaldamisel või taaskasutamisel heastatakse paljudel juhtudel juba osa kahjust.

134. Jäätmete raamdirektiivi artikli 15 kohaselt tuleb vastavalt „saastaja maksab” põhimõttele jäätmete kõrvaldamise kulud kanda jäätmevaldajal, kes on andnud jäätmed

jäätmekogumisettevõttele või jäätmete kõrvaldamisega tegelevale ettevõttele, ja/või eelmisel valdajal või tootjal, kelle tootest jäätmed on tekkinud. Jäätmete raamdirektiiv ei näe vastutuse tingimusena ette süüd.

135. Erinevalt keskkonnastutuse direktiivist ei täpsusta see säte, kes neist isikutest kannab jäätmete kõrvaldamise kulud. Euroopa Kohus lähtus seoses süsivesinike lekkega teenidusjaama käitamisel siiski ideest, et põhimõtteliselt on vastutav teenidusjaama käitaja jäätmete valdaja ja tootjana.⁵¹ Tankeri avariiga seotud õnnetusjuhtumi tagajärjel merre voolanud süsivesinike puhul on süsivesinikke vedava laeva omanik tegelikult nende valdaja vahetult enne nende muutmist jäätmeteks. Järelikult vastutab ta põhimõtteliselt nende kõrvaldamisega seotud kulude eest.⁵²

136. Teiste osapoolte vastutus on siiski võimalik, kui nad on erilistel asjaoludel jäätmete tekkimise eest vastutavad.⁵³

49 – 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-1/03: Van de Walle jt (EKL 2004, lk I-7613, punktid 47–50) ja 24. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer (EKL 2008, lk I-4501, punktid 57–59).

50 – 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus van de Walle (punkt 52).

51 – 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus van de Walle (punkt 59).

52 – 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Commune de Mesquer (punkt 74).

53 – Vt 49. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused van de Walle (punkt 60) ja Commune de Mesquer (punkt 76 jj).

137. Paljud asjaolud annavad põhjust leida, et vastavalt jäätmete raamdirektiivile on põhikohtuasjades ettevõtjad vastutavad saasteainete kõrvaldamise eest, mis on nende tegevuse käigus tootmisrajatistest keskkonda sattunud.

keskkonnastutuse direktiivi alusel. Kuna vähemalt seoses kõnealuse keskkonnakahju ühe osaga ei saa välistada, et direktiiv on kohaldatav⁵⁴, siis tuleb Euroopa Kohtul ka nendele küsimustele vastata.

138. Põhimõtteliselt on lahknevad normid vastuolus nii jäätmete raamdirektiiviga kui ka keskkonnastutuse direktiiviga. See tähendab, et selle isiku esmajärguline vastutus, kes on „saastaja maksab“ põhimõtte kohaselt esmajärjekorras vastutav, võib küll olla täiendatud, kuid seda ei või asendada või vähendada. Järelikult ei saa vastutava isiku kindlakstegemisest lihtsalt loobuda.

1. Esimene küsimus kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 – heastamismeetmete muutmine

C. Küsimused kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08

139. Kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 esitatud küsimused ei puuduta põhimõttelist vastutust keskkonnakahju tekitamise eest, vaid heastamismeetmete kindlaksmääramist

140. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas keskkonnastutuse direktiiviga on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustel nõuda eelnevalt läbi viidud kohase arutelu tulemusel kokku lepitud, heaks kiidetud ja ellu viidud või rakendamisel olevate heastamismeetmete asemel muid heastamismeetmeid.

141. Keskkonnastutuse direktiiv ei sisalda sõnaselgeid sätteid heastamismeetmete

⁵⁴ – Vt eespool punkt 54 jj (eelkõige punkt 57).

ettekirjutuste muutmise kohta. Artikli 7 lõikes 2 ja artikli 11 lõikes 2 on vaid märgitud, et pädev asutus otsustab, millised heastamismeetmed teostatakse. Seda sõnastust tuleb ilmselgelt tõlgendada nii, et see hõlmab muudetud või täiendavaid heastamismeetmeid.⁵⁵

142. Selline tõlgendus on vajalik eelkõige seetõttu, et heastamismeetmete tõhususe hinnang võib nende rakendamise ajal või pärast seda muutuda. See oleks järelikult vastuolus kõrge keskkonnakaitse taseme eesmärgiga ja pealegi potentsiaalselt ebaproportsionaalne, kui ettevõtjad on alati kohustatud ilma muudatusteta kinni pidama heastamismeetmetest, mis on ette nähtud, isegi kui nende tõhususes on järjest rohkem kahtlusi.

143. Kuna direktiiv ei sisalda asjakohaseid sätteid heastamismeetmete ettekirjutuste muutmise kohta, peavad liikmesriigid seda küsimust reguleerima. Siiski peavad nad sealjuures kinni pidama raamidest, mille määravad kindlaks ühenduse õiguse kohaldatavad

põhimõtted, mida nad peavad järgima, kui nad ühenduse õigust üle võtavad või kohaldavad⁵⁶, näiteks õiguspärase ootuse kaitse⁵⁷ või proportsionaalsuse⁵⁸ põhimõte.

144. Õiguspärasest ootusest, et heastamismeetmete ettekirjutused säilitatakse, võib nende põhimõtete kohaselt kaitsta, kui ametiasutuste aktid on tekitanud ettenägelikus ja mõistlikus ettevõtjas põhjendatud ootuse, et neid enam ei muudeta⁵⁹. Arvestades teadusliku kindluse puudumist keskkonnakahju heastamise valdkonnas, saab õiguspärane ootus tekkida siiski vaid harva.

145. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei või keskkonnakahju heastamismeetmed minna kaugemale sellest, mis on sobiv

55 – Mitte segi ajada „täiendavate parandusmeetmetega”, mis vastavalt II lisa punkti 1 alapunktile b kompenseerivad seda, et loodusvarasid või funktsioone ei ole võimalik täielikult taastada.

56 – 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-2/92: Bostock (EKL 1994, lk I-955, punkt 16); 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-107/97: Rombi ja Arkopharma (EKL 2000, lk I-3367, punkt 65); 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-101/01: Lindqvist (EKL 2003, lk I-12971, punkt 87); 27. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-540/03: parlament vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5769, punkt 105) ja 26. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-305/05: Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (EKL 2007, lk I-5305, punkt 28).

57 – 3. detsembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-381/97: Belgocodex (EKL 1998, lk I-8153, punkt 26); 26. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-376/02: Goed Wonen (EKL 2005, lk I-3445, punkt 32) ja 14. septembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-181/04–C-183/04: Elmeka (EKL 2006, lk I-8167, punkt 31).

58 – 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster, Berodt & Co (EKL 1970, lk I161, punkt 21 jj); 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena jt (EKL 1987, lk 4587, punkt 15); 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, lk 13); 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: Hispaania vs. komisjon (EKL 2006, lk I-7285, punkt 97) ja 17. jaanuari 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/06 ja C-58/06: Viamex Agrar Handel (EKL 2008, lk I-69, punkt 33).

59 – 57. joonealusel märkuses viidatud kohtuotsus Elmeka, punkt 32.

ja vajalik keskkonna taastamiseks. Seejuures tuleb juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, rakendada kõige vähem piiravat meetet ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.⁶⁰

ole vastuolus heastamismeetmete ettekirjutuste muutmise, kui kinni on peetud ühenduse õiguse üldpõhimõtetest.

146. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab oma küsimuses eelkõige seda, et muudetud meetmeid on juba rakendatud. Seda asjaolu tuleb meetmete muutmist käsitleva otsuse raames kindlasti arvesse võtta, kuid see ei välista tingimata mis tahes muudatusi. Võib tõesti olla ebaproportsionaalne, kui pädevad asutused teatavad heastamismeetmed tagantjärei tühistavad, kirjutades ette muid meetmeid, ilma et nende viimastega tõenäoliselt kaasneks piisav lisaväärtus. Kui heastamismeetmete rakendamisel siiski ilmneb, et need ei ole piisavad, peab olema võimalik näha ette muudetud või täiendavaid meetmeid, et tagada edukas kahju heastamine.

2. Teine küsimus kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 – mõju uurimisest loobumine

147. Esimese küsimuse osas tuleb seega järeldada, et keskkonnastutuse direktiiviga ei

148. Pädevad asutused võivad seega põhimõtteliselt muuta heastamismeetmete ettekirjutusi, kuid tuleb veel kindlaks teha, millistel tingimustel on see võimalik. Üks osa neist tingimustest on teise küsimuse ese, mis käsitleb seda, kas pädevad asutused võivad heastamismeetmete ettekirjutusi omal algatusel muuta ning jätta hindamata alaga seotud spetsiifilisi tingimusi, kehtestatud meetmete rakendamise kulusid võrreldes mõistlikult eeldatava kasuga, võimalikke või tõenäoliselt kaasnevaid kahjustusi, ebasoodsat mõju tervisele ja turvalisusele ning aega, mis kulub rakendamiseks.

60 – Vt selle kohta 58. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused Köster, Berodt & Co., punktid 28 ja 32, Fedesa jt, punkt 13, ning Viamex Agrar Handel, punkt 35, ning 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schröder HS Kraftfutter (EKL 1989, lk 2237, punkt 21), ja 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81).

a) Omal algatusel tehtud ettekirjutus

heastamismeetmed, mida tuleb rakendada. Põhjendusest 24 nähtub sõnaselgelt, et selle otsuse tegemisel on tal kaalutusõigus.

149. Nagu rõhutavad ENI jt ja ERG, nähtub keskkonnavastutuse direktiivi artikli 7 lõikest 1, et põhimõtteliselt teeb heastamismeetmete ettepaneku vastutav ettevõtja. Sättes on sõnaselgelt erandina ette nähtud, et pädev asutus rakendab ise heastamismeetmeid (artikli 6 lõike 2 punkt e) eelkõige juhul, kui ettevõtjalt ei saa seda nõuda (artikli 6 lõige 3).

152. Täpsemalt annab keskkonnavastutuse direktiivi artikli 11 lõige 2 pädevale asutusele õiguse nõuda, et kõnealune ettevõtja esitaks oma hinnangu ning kõik vajalikud andmed ja info. Asutus ei ole siiski kohustatud selles küsimuses ettevõtja poole pöörduma.

150. See ei tähenda siiski seda, et muudel juhtudel peavad pädevad asutused alati ootama ettevõtja ettepanekuid. Vastasel juhul saaksid ettevõtjad oma tegevusetusega keskkonnakahju heastamise blokeerida või vähemalt seda takistada.

153. Keskkonnavastutuse direktiiv ei näi seega sisaldavat sätteid, mis takistaksid pädeval asutusel heastamismeetmeid omal algatusel muuta.

b) Mõju hindamine

151. Seetõttu lubavad keskkonnavastutuse direktiivi artikli 6 lõike 2 punktid b–d asutustel *ükskõik millal* heastamismeetmed ettevõtjale üle anda. Artikli 11 lõige 2 rõhutab samuti, et pädev asutus teeb kindlaks

154. Mõju hindamine on ette nähtud II lisa punktis 1.3.1. Muude kriteeriumide kõrval on

hõlmatud ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt tema küsimuses loetletud elemendid.

ette, et kui valida tuleb mitme kahju heastamise vahel, tuleb tingimata arvesse võtta teatavad kriteeriumid. Kahju erinevate võimalike heastamismeetmete vahel valimine on põhimõtteliselt sama laadi.

155. II lisa on heastamismeetmete kindlaksmääramisel vastavalt artikli 7 lõikele 2 ja lisa sissejuhatusese põhimõtteliselt siduv. Punktis 1.3.1 on siiski vaid öeldud, et mõistlikke valikuvariante „tuleks” hinnata. Komisjoni ettepanek lähtus sellest, et see hindamine leiab alati aset⁶¹, kuid nõukogu töötas selle sätte oluliselt ümber ning vältis seejuures ilmselt teadlikult kohustuslikku sõnastust⁶².

157. Hindamisel tuleb eelkõige arvesse võtta ENI jt mainitud proportsionaalsuse põhimõtet⁶³. Ühenduse seadusandja hinnangul on keskkonnavastutuse direktiivi II lisa punktis 1.3.1 loetletud kriteeriumid eriti kohased, et teha heastamismeetmete kohta proportsionaalne otsus. See säte jätab siiski kaalutlusruumi hindamiskriteeriumite valiku osas. Seda tuleb üldjuhul küll teostada nii, et kohaldatakse sõnaselgelt mainitud kriteeriume, kuid pädevad asutused võivad neist täielikult või osaliselt kõrvale kalduda, kui see on põhjendatud.

156. Seda seadusandlikku tehnikat ei saa siiski tõlgendada nii, et pädevad asutused ei ole heastamismeetmete valimisel kohustatud hinnangut andma. Vastupidi, iga sellekohane otsus eeldab erinevate alternatiivide hindamist. Seda illustreerib eelkõige keskkonnavastutuse direktiivi artikli 7 lõige 3, mis näeb

158. Näiteks on mõeldav, et eriti kiireloomulised meetmed tuleb kindlaks teha, ilma et eelnevalt viiakse keskkonnadirektiivi II lisa punkti 1.3.1 kohaselt läbi ulatuslik

61 – Vt 21. jooealuses märkuses viidatud komisjoni ettepaneku II lisa punkt 3.2.1.

62 – Tundub, et esimest korda leidis see aset nõukogu 13. veebruari 2003 dokumendist 6191/03 tuleneva II lisa punkti 1.3.1 redaktsioonis.

63 – Vt eespool punkt 145.

hindamine. Samuti ei saa välistada, et valiku tegemisel juhindutakse täiendavatest hindamiskriteeriumidest, arvestades näiteks iga üksikjuhtumi eripäraseid asjaolusid või uusi kogemusi.

konsulteeritud, tuleb lisaks viidata keskkonnastutuse direktiivi artikli 7 lõikele 4. Selle sätte kohaselt palub pädev asutus igal juhul isikutel, kelle maal heastamismeetmeid teostatakse, esitada oma märkused ja võtab need arvesse.

159. Igal juhul peab heastamismeetmeid puudutava otsuse põhjenduses olema ära toodud kasutatud hindamiskriteeriumid, hindamise tulemus ja põhjused, miks loobuti teatavatest keskkonnastutuse direktiivi II lisa punktis 1.3.1 nimetatud kriteeriumidest. Nimelt nõuab artikli 11 lõige 4 tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttest lähtuvalt, et heastamismeetmeid käsitlevas otsuses oleks toodud „üksikasjalikud põhjendused”. Niisugused põhjendused on vajalikud selleks, et pädevad siseriiklikud kohtud saaksid otsust kontrollida.⁶⁴

161. Isegi kui heastamise eest vastutavad isikud ei ole erandkorras maa omanikud selle sätte tähenduses, tuleb nad siiski ära kuulata. Keskkonnastutuse direktiiv tugineb ju hüpoteesile, mille kohaselt nad osalevad üldjuhul veel tihedamalt heastamismeetmete kindlaksmääramises. Artikli 7 lõike 1 kohaselt peavad nad heastamismeetmed kindlaks määrama ja nende kohta ettepaneku tegema. Kui nendest sätetest kõrvale kaldudes pädev asutus ise need meetmed kindlaks määrab, peab ta enne otsuse tegemist andma heastamise eest vastutavatele isikutele võimaluse esitada oma märkused.

160. Kuna eelotsusetaotlusest nähtub, et põhikohtuasja kaebuse esitajad väidavad, et nendega ei ole vaidlusaluste meetmete osas

64 – Vt 15. oktoobri 1987. aasta otsus kohtuasjas 222/86: Heylens jt (EKL 1987, lk 4097, punkt 15); 15. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-239/05: BVBA Management, Training en Consultancy (EKL 2007, lk I-1455, punkt 36) ja 30. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-75/08: Mellor (EKL 2009, lk I-3799, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

162. ENI jt rõhutavad õigesti, et eespool nimetatud menetlusnõuded on *a fortiori* kohaldatavad heastamismeetmete ettekirjutuste muutmise puhul. Kui alguses kirjutati

heastamismeetmed ette ulatusliku hindamise tulemusel, siis peab nende muutmise aluseks olema põhjused, mis on kaalukamad esialgu läbiviidud hinnangust. See eeldab eelkõige seda, et uued põhjendused rajanevad võrreldaval teaduslikul alusel.

direktiivi artikli 16 tähenduses. Nendest menetlustetappidest loobumine ei tugevda keskkonnakaitset, vaid seab selle pigem ohtu. Hindamise ja konsulteerimise eesmärk on täiendada teavet, millel rajaneb heastamismeetmeid puudutav otsus. Otsuse põhjenduste esitamine sisaldab seevastu enesekontrolli elementi.⁶⁵ Kui veenvaid põhjendusi ei ole võimalik esitada, tuleb otsus üle vaadata.

163. Siiski võib heastamismeetmete muudatuse hindamise töö olla vähendatud juba seetõttu, et esialgsete heastamismeetmete hindamisel koguti olulist teavet. Ei saa välistada, et uus teave, mis on võrdlemisi piiratud ja mis tuleb ilmsiks näiteks heastamismeetmete järelevalvest, seavad kahtluse alla varasemad tulemused ja koos teadaoleva teabega teevad vajalikuks heastamise ümberkorraldamise.

c) Vastus teisele küsimusele kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08

164. Viimaseks tuleb täpsustada, et heastamismeetmete hindamise, heastamismeetmeid puudutava otsuse põhjendamise ja vastutava ettevõtjaga konsulteerimise piiranguid ei saa endast kujutada „rangemaid kaitsemeetmeid” EÜ artikli 176 tähenduses ega „rangemaid eeskirju” keskkonnavastutuse

165. Keskkonnavastutuse direktiiviga ei ole seega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis annavad pädevale asutusele õiguse muuta omal algatusel heastamismeetmete ettekirjutusi. Sellele otsusele eelnevalt tuleb üldjuhul hinnata alaga seotud spetsiifilisi tingimusi ja kehtestatud meetmete rakendamise kulusid võrreldes mõistlikult eeldatava kasuga, võimalikke või tõenäoliselt kaasnevaid kahjustusi, ebasoodsat mõju tervisele

65 – Vt kohtujurist Kokott'i 13. detsembri 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-413/06 P: Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala (EKL 2008, lk I-4951, punkt 97) ja 22. jaanuari 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-75/08: Mellor (EKL 2009, lk I-3799, punkt 32).

ja turvalisusele ning aega, mis kulub rakendamiseks. Siiski võib pädev asutus erandjuhtudel otsustada jätta see hinnang pärast olukorra nõuetekohast hindamist osaliselt või täielikult läbi viimata, kui see otsus on tehtud pärast huvitatud pooltega konsulteerimist ja kui see on nõuetekohaselt põhjendatud.

167. Keskkonnavastutuse direktiiv puudutab maa kasutamist otseselt vaid määral, mil see on seotud ennetus- või heastamismeetmetega. Eelkõige heastamismeetmed võivad mõjutada otseselt maal läbiviidavat tegevust, näiteks kui kinni tuleb pidada piirväärtustest. Samuti ei ole keelatud heastamismeetmete raames kehtestada tingimusi, mis peavad saneeritava maa kasutamiseks olema täidetud. Nagu Itaalia märgib, tuleb vältida võimalikke konflikte kasutamise ja saneerimise vahel. Lisaks illustreerib keskkonnavastutuse direktiivi II lisa punkt 2 näiteks vajadust rakendada meetmeid, et ära hoida kasutamisega seonduvat ohtu, mis võib tuleneda maa saastumisest.

3. Kolmas küsimus kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 – heastamismeetmete sidumine maa kasutamisega

168. Niisugused ettekirjutused peavad kinni pidama keskkonnavastutuse direktiivi nõuetest ja eelkõige eespool mainitud menetlusnõuetest.

166. Kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 esitatud kolmas küsimus puudutab heastamismeetmete sidumist maa kasutamisega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas keskkonnavastutuse direktiiviga on kooskõlas see, kui teha muudetud heastamismeetmete ettekirjutusi niisuguse maa õiguspärase kasutamise tingimusena, mida heastamine otseselt ei puuduta, kuna see on juba saneeritud või ei ole igal juhul saastunud.

169. Kui seevastu – nagu eelotsuse küsimused mõista annavad – kõnealune maa (enam) ei kujuta endast või ei põhjusta keskkonnakahju, ei sisalda keskkonnavastutuse direktiiv kohaldatavaid õigusnorme. Vastupidi ERG seisukohale ei saa sellest eelkõige järeldada keeldu piirata täielikult saneeritud

maa kasutamist. Vastupidi, kui niisuguse maa kasutamise piirangud kujutavad endast tõhusat ja proportsionaalset vahendit, et rakendada keskkonnavastutuse direktiivist tulenevaid kohustusi, siis võib nende kehtestamine ühenduse õiguse kohaselt isegi vajalik olla.⁶⁶

170. Seega ei ole keskkonnavastutuse direktiiviga vastuolus muudetud heastamismeetmete ettekirjutuste tegemine niisuguse maa õiguspärase kasutamise tingimusena, mida heastamine otseselt ei puuduta, kuna see on juba saneeritud või ei ole igal juhul saastunud.

D. Neljas küsimus kohtuasjas C-378/08 – Hankemenetluse vajalikkus

1. Vastuvõetavus

171. Komisjon väljendab tõsiseid kahtlusi seoses kohtuasjas C-378/08 esitatud neljanda

⁶⁶ – Vt näiteks 3. mai 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-387/02, C-391/02 ja C-403/02: Berlusconi jt (EKL 2005, lk I-3565, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

küsimusega, kuna siseriiklik kohus ei ole esitanud piisavalt üksikasjalikult neljanda küsimuse faktilist ja õiguslikku raamistikku.

172. Tegelikult, vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale eeldab vajadus anda siseriiklikule kohtule tarvilik ühenduse õiguse tõlgendus, et viimane määratleks oma esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevat faktilist olukorda.⁶⁷

173. Eelotsusetaotlus ei vasta nendele nõuetele. Nimelt märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus üksnes seda, et Sviluppo Italiale tehti ülesandeks heastamismeetmete kavandamine ja ettevõtjate tegevusetuse korral

⁶⁷ – 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/90–C-322/90: Telemarsicabruzzo jt (EKL 1993, lk I-393, punkt 6); 19. märtsi 1993. aasta määrus kohtuasjas C-157/92: Banchemo (EKL 1993, lk I-1085, punkt 4); 30. aprilli 1998. aasta määrus liidetud kohtuasjades C-128/97 ja C-137/97: Testa ja Modesti (EKL 1998, lk I-2181, punkt 5); 28. juuni 2000. aasta määrus kohtuasjas C-116/00: Laguillaumie (EKL 2000, lk I-4979, punkt 15) ja 8. oktoobri 2002. aasta määrus kohtuasjas C-190/02: Viacom (EKL 2002, lk I-8287, punkt 15); 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-72/03: Carbonati Apuani (EKL 2004, lk I-8027, punkt 10); 17. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-134/03: Viacom Outdoor (EKL 2005, lk I-1167, punkt 22); 6. detsembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04: ABNA jt (EKL 2005, lk I-10423, punkt 45); 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-217/05: Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (EKL 2006, lk I-11987, punkt 26) ning 2. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-260/07: Pedro IV Servicios (EKL 2009, lk I-2437, punkt 29).

nende hilisem rakendamine ilma igasuguse hankemenetluse ja et Sviluppo Italia on riigi asutatud ettevõtja, kes tegutseb turul.

176. Järelikult tuleb neljas küsimus minu arvates vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

2. Täiendavad märkused küsimusele vastamiseks

174. Täpsem teave lepingu sõlmimise kohta puudub. Teada ei ole lepingu sõlmimise kuupäev ega vorm ega selle täpne sisu ega väärtus. Vastupidi, eelotsusetaotluse esitanud kohus piirdub lepingu raames usaldatud tööde väga üldise kirjeldamisega kui „olulist keskkonnamõju ja eriti suurt majanduslikku väärtust omavad tööd”. Samuti puuduvad andmed selle kohta, millises ulatuses kontrollib Sviluppo Italiat riik. Viimaseks jätab eelotsusetaotluse esitanud kohus mainimata Itaalia õigusnormid, mis on hankelepingu sõlmimise osas asjakohased.

177. Juhuks kui Euroopa Kohus otsustab neljanda eelotsuse küsimuse osas seisukoha võtta, lisan oma ettepanekusse teatavad täpsustused seoses hankemenetluse õigusliku raamistikuga ühenduse õiguses, mis võivad lihtsustada siseriiklikul kohtul hinnata põhi-kohtuasja asjaolusid ühenduse õiguse seisukohast lähtuvalt.

175. Nende ebatäpsete selgituste põhjal ei saa Euroopa Kohus täpselt kindlaks teha, millistele ühenduse õiguse sätetele tuleb hankelepingu sõlmimise õigusliku hinnangu osas tugineda, ja ei saa *a fortiori* anda tõlgendust põhikohtuasja asjaoludest lähtuvalt. Järelikult ei võimalda eelotsusetaotluses esitatud teave Euroopa Kohtul anda siseriiklikule kohtule tarvilikku tõlgendust ühenduse õiguse kohta.

178. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas direktiividega 2004/18, 93/37 ja 89/665 on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad heastamismeetmete teostamise lepingu sõlmida ilma hankemenetlusest.

179. Nagu komisjon õigesti märgib, ei puutu direktiiv 89/665 asjasse sellele küsimusele

vastamisel, kas heastamismeetmete hanke-menetlus viidi põhikohtuasjas läbi kooskõlas ühenduse õigusega. Nimelt sisaldab direktiiv 89/665 ainult menetlusnorme seoses õiguskaitsevahenditega, mida saab kasutada hankemenetluse eeskirjade võimaliku rik-kumise korral. Seevastu ei sisalda direktiiv 89/665 hankemenetlust ennast puudutavaid materiaalõigusnorme.

180. Komisjon juhib õigesti tähelepanu sellele, et tundub, et direktiiv 93/37 ei ole ajaliselt kohaldatav. Nimelt vastavalt direktiivi 2004/18 artiklile 82 koosmõjus artikli 80 lõikega 1 tunnistati direktiiv 93/37 kehtetuks 31. jaanuarist 2006. Direktiiv 93/37 asendati direktiiviga 2004/18⁶⁸. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei märgi Sviluppo Italiaga lepingu sõlmimise kuupäeva, tuleb eelotsusetaotluses esitatud kaalutluste alusel eeldada, et see toimus pärast 31. jaanuari 2006. Nimelt tundub Sviluppo Italia väljatöötatud kava, mis hõlmab muu hulgas tehissaare ehitamist, olevat hilisem projekt, mille kohta tehti esimest korda otsus 20. detsembril 2007.

181. Järelikult peab siseriiklik kohus kõigepealt kontrollima, kas direktiiv 2004/18 on kohaldatav. Selleks peab tegemist olema „riigihankelepinguga” direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punkti a tähenduses ja direktiiv peab olema kohaldatav vastavalt II jaotise II peatüki sätetele. Eelotsusetaotluses esitatud teave ei ole selle kontrollimiseks piisav. Käesoleva asja üldine kontekst viitab igatahes sellele, et tegemist on teenuste ja ehitustööde riigihankelepingutega, mis ületavad piirmäärasid. Kui see nii on, oleks tulnud põhimõtteliselt kohaldada direktiivis 2004/18 ette nähtud riigihankemenetlust. Niisuguse menetluse siduv iseloom ei kao ka tingimata juhul, kui hankeleping sõlmiti seetõttu, et osapool, kes oli esmajärjekorras kohustatud tööd teostama, ei täitnud seda kohustust („asendustäitmine”).

182. Itaalia valitsus väidab siiski, et nn *in house* tehingu puhul ei kuulu hankelepingu sõlmimine direktiivi 2004/18 kohaldamisalasse. Polimeri jt vaidlevad sellele seisukohale vastu.

183. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole riigihankelepinguid käsitlevad ühenduse õigusnormid kohaldatavad nn *in house*

68 – Vt direktiivi 2004/18/EÜ põhjendus 1.

tehingutele, kuna niisuguste sisetehingute puhul ei sõlmita lepingut kahe erineva isiku vahel. Tegemist on *in house* tehinguga, kui täidetud on kaks järgmist tingimust: esiteks peab hankija selle kõnealuse üksuse suhtes, kellega hankeleping sõlmiti, teostama analoogset kontrolli nagu see, mida ta teostab oma asutuste üle. Eraõigusliku ettevõtja osalus kõnealuse eraldiseisva üksuse kapitalis välistab selle, et hankija saaks teostada selle üksuse suhtes analoogset kontrolli, mida ta teostab oma asutuste suhtes. Teiseks peab kõnealune üksus tegutsema põhiliselt teda kontrolliva hankija huvides.⁶⁹

seada väidet kontrollida. Seda küsimust peab uurima siseriiklik kohus.

184. Polimeri jt väidavad, et osalus Sviluppo Italias ei kuulu täielikult ametiasutustele ja et Sviluppo Italia ei tegutse põhiliselt ametiasutuste heaks. Kuna eelotsusetaotluses puudub sellekohane teave, ei saa Euroopa Kohus siiski

185. Kui tegemist ei ole *in house* tehinguga ning lisaks ei ole direktiiv 2004/18 kohaldatav, siis võib hankelepingu sõlmida vaid artiklis 31 loetletud juhtudel ilma hanketeate avaldamiseta.

186. Käesolevas asjas ainus asjassepuutuv säte võib olla direktiivi 2004/18 artikli 31 esimese lõigu punkti 1 alapunkt c. Selle sätte kohaselt võib väljakuulutamisetähtaegiga menetlust kasutada äärmise vajaduse korral, kui ootamatute sündmuste tagajärjel tekkinud kiireloomulise olukorra tõttu, mida asjaomased hankijad ei saanud ette näha, ei ole võimalik tähtajast kinni pidada. Tundub siiski vähetõenäoline, et heastamismeetmete kavandamine ja rakendamine oleks muutunud kiireloomuliseks, ilma et ametiasutused ei oleks seda ette näinud. Nimelt on saastus olemas juba pikka aega ja oli isegi muude heastamismeetmete esemeks. Siiski ka seda saab lõppkokkuvõttes ainult siseriiklik kohus hinnata.

69 – Vt nende kahe tingimuse kohta 18. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-107/98: Teckal (EKL 1999, lk I-8121, punkt 50); 11. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-26/03: Stadt Halle ja RPL Lochau (EKL 2005, lk I-1, punkt 49); 13. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-84/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2005, lk I-139, punkt 38); 11. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-340/04: Carbotermo ja Consorzio Alisei (EKL 2006, lk I-4137, punkt 33) ja 9. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-480/06: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2009, lk I-4747, punkt 34).

VI. Ettepanek

187. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-378/08 esitatud eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta ei ole kohaldatav keskkonnakahju suhtes, mis on põhjustatud enne 30. aprilli 2007 läbi viidud tegevustega. Sellega ei ole seega vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis käsitlevad niisuguse kahju heastamist.

2. Direktiiviga 2004/35 on vastutus keskkonnakahjustuste tekitamise eest sõltumata osalusest kahju tekitamises vastuolus vaid siis, kui niisugune vastutus õõnestab vastutava ettevõtja esmajärgulist vastutust.

3. Direktiiv 2004/35 lubab
 - jätta kahju põhjused kindlaks tegemata, kui uurimise jätkamine osutub tõenäoliselt edutuks, ja

– võtta enne uurimise lõppu kiireloomulisi meetmeid.

4. Direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus niisugused vastutuse mehhanismid, mis ei eelda süü olemasolu.

5. Neljas küsimus ei ole vastuvõetav.

188. Kohtuasjades C-379/08 ja C-380/08 esitatud küsimustele peaks Euroopa Kohus vastama järgmiselt:

1. Direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus heastamismeetmete ettekirjutuste muutmine, kui kinni on peetud ühenduse õiguse üldpõhimõtetest.

2. Direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis annavad pädevale asutusele õiguse muuta omal algatusel heastamismeetmete ettekirjutusi. Sellele otsusele eelnevalt tuleb üldjuhul hinnata alaga seotud spetsiifilisi tingimusi ja kehtestatud meetmete rakendamise kulusid võrreldes mõistlikult eeldatava kasuga, võimalikke või tõenäoliselt kaasnevaid kahjustusi, ebasoodsat mõju tervisele ja turvalisusele ning aega, mis kulub rakendamiseks. Siiski võib pädev

asutus erandjuhtudel otsustada jätta see hinnang pärast olukorra nõuetekohast hindamist osaliselt või täielikult läbi viimata, kui see otsus on tehtud pärast huvitatud pooltega konsulteerimist ja kui see on nõuetekohaselt põhjendatud.

3. Direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus muudetud heastamismeetmete ettekirjutuste tegemine niisuguse maa õiguspärase kasutamise tingimusena, mida heastamine otseselt ei puuduta, kuna see on juba saneeritud või ei ole igal juhul saastunud.