



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

4. märts 2015*

Eelotsusetaotlus — ELTL artikli 191 lõige 2 — Direktiiv 2004/35/EÜ — Keskkonnavastutus — Siseriiklikud õigusnormid, mis ei näe haldusorganile ette võimalust kohustada saastatud maadüki omanikku, kes ei ole saastuse põhjustamises osaline, võtma ennetus- ja parandusmeetmeid, ning millega on ette nähtud üksnes kohustus hüvitada haldusorgani võetud meetmed — Kooskõla saastaja maksab põhimõtte, ettevaatusprintsipi ja põhimõtetega, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas

Kohtuasjas C-534/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia) 8. juuli 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. oktoobril 2013, menetluses

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

versus

Fipa Group Srl,

menetluses osalesid:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

ja

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

versus

Tws Automation Srl,

menetluses osalesid:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

ja

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

versus

Ivan Srl,

menetluses osalesid:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Ó Caoimh, C. Toader (ettekandja), E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. novembri 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- Tws Automation Srl, esindajad: *avvocato* R. Lazzini ja *avvocato* S. Prosperi Mangili,
- Ivan Srl, esindajad: *avvocato* G. C. Di Gioia, *avvocato* F. Massa, *avvocato* L. Acquarone ja *avvocato* G. Acquarone,
- Edison SpA, esindajad: *avvocato* S. Masini, *avvocato* W. Troise Mangoni ja *avvocato* G. L. Conti,
- Versalis SpA, esindajad: *avvocato* S. Grassi, *avvocato* G. M. Roberti ja *avvocato* I. Perego,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* C. Gerardis,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Pignataro-Nolin ja E. White,

olles 20. novembri 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada liidu keskkonnaõiguse põhimõtteid, konkreetselt saastaja maksab põhimõtet, ettevaatusprintsipi ja põhimõtteid, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, nii nagu need on ette nähtud ELTL artikli 191 lõikes 2, ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357) põhjendusi 13 ja 24 ning artiklit 1 ja artikli 8 lõiget 3.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud kolme kohtuvaidluse raames, millest kahe esimese ühel poolel on Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (keskkonna-, maastiku- ning merekaitse ministeerium), Ministero della Salute (terviseministeerium) ja Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale della Toscana (edaspidi on viidatud neile koos kui „Ministero”le) ning teisel poolel on vastavalt Fipa Group Srl (edaspidi „Fipa Group”) ja Tws Automation Srl (edaspidi „Tws Automation”), ning mille hulgast kolmanda ühel poolel on kaks eespool nimetatud kaebajat ja teisel poolel Ivan Srl (edaspidi „Ivan”), ning mis puudutavad kiireloomulisi erikaitsemeetmeid erinevate keemiliste ainete saastatud kinnisasjadel.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 ELTL artikli 191 lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud järgmist:

„Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. [...]”

- 4 Direktiivi 2004/35 põhjendused 1, 2, 13, 18, 20, 24 ja 30 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Ühenduses on käesoleval ajal mitmeid saastatud piirkondi, mis on märgatavaks ohuks inimeste tervisele ning bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on viimastel aastakümnetel tunduvalt kiirenenud. Kui midagi ette ei võeta, võivad kõnealused piirkonnad tulevikus veelgi rohkem saastuda ning bioloogiline mitmekesisus väheneda. Hoides võimalikult ulatuslikult ära keskkonnakahjustusi ja neid parandades, on võimalik kaasa aidata asutamislepingus kehtestatud ühenduse keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele ja põhimõtete järgimisele. Keskkonnakahjustuste parandamise viisi kohta otsuste vastuvõtmisel tuleb arvestada kohalike tingimustega.

(2) Keskkonnakahjustuste ärahoidmisel ja parandamisel tuleks järgida asutamislepingus toodud põhimõtet „saastaja” maksab ja säästva arengu põhimõtet. Ergutamaks ettevõtjaid rakendama meetmeid ja välja töötama menetlusi keskkonnakahjustusega seotud riski minimeerimiseks, peaks käesoleva direktiivi peamiseks põhimõtteks seetõttu olema, et ettevõtja, kelle tegevus on põhjutanud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks.

[...]

(13) Vastutusmehhanism ei võimalda parandada igat liiki keskkonnakahjustusi. Vastutusmehhanismi toimimiseks peab olema võimalik kindlaks teha üks või mitu saastajat, kahjustused peavad olema konkreetsed ja mõõdetavad ning kahjustuse ja väljaselgitatud saastaja(te) vahel peab olema kindlaks tehtud põhjuslik seos. Keskkonnavastutus ei ole seetõttu sobiv vahend käsitlemaks ulatuslikku hajusaastust, sest sellisel juhul ei ole kahjulikku keskkonnamõju võimalik seondada teatud üksikute ettevõtjate tegudega või tegematajätmistega.

[...]

(18) Vastavalt põhimõttele „saastaja maksab”, peab ettevõtja, kes põhjustab keskkonnakahjustuse või vahetu ohu sellise kahjustuse tekkimiseks, põhimõtteliselt kandma vajalike ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud. Kui pädev asutus rakendab ettevõtja asemel meetmed – kas ise või kolmanda osapooli kaudu –, peab kõnealune asutus tagama, et tekkinud kulud nõutakse sisse ettevõtjalt. On samuti otstarbekohane, et ettevõtjad on lõplikult vastutavad kulude eest, mis tekivad keskkonnakahjustuste hindamisel või vajaduse korral kahjustusega seotud otsese ohu hindamisel.

[...]

(20) Vastavalt sellele ei tuleks nõuda, et ettevõtjad kannavad kõnealuse direktiivi kohaselt rakendatud ennetusmeetmete või parandusmeetmete kulusid olukordades, kui kõnealune kahjustus või selle otsene oht on tekkinud teatud sündmustest, mis ettevõtjast ei sõltu. Liikmesriigid võivad lubada,

et ettevõtjad, kes ei ole toiminud ettevaatamatult või hooletult, ei pea kandma parandusmeetmete kulusid olukordades, kui kõnealused kahjustused on tingitud heitmetest või sündmustest, millele on antud sõnaselge luba või mille kahjulikkust ei olnud võimalik sündmuse toimumise või heitmete tekkimise hetkel ette näha.

[...]

(24) Tuleb tagada, et on võimalik kasutada teostamise ja rakendamise tõhusaid vahendeid, tagades samal ajal, et asjakohaste ettevõtjate ja muude asjakohaste osapoolte õigustatud huvid on piisavalt turvatud. Pädevad asutused peaksid vastutama eriülesannete eest, mis hõlmavad asjakohast halduslikku kaalutusõigust, eelkõige kahjustuse tähtsuse hindamist ja otsuste vastuvõtmist parandusmeetmete kohta.

[...]

(30) Enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist tekkinud kahjustused ei peaks kuuluma direktiivi kohaldamisalasse.”

5 Direktiivi 2004/35 artikli 1 kohaselt luuakse selle direktiiviga põhimõttel „saastaja maksab” põhinev keskkonnavastutuse süsteem.

6 Direktiivi artikli 2 punktis 6 on „ettevõtja” defineeritud kui 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”.

7 Sama direktiivi artikli 2 punktis 7 on mõiste „ametialane tegevus” määratletud kui tegevus, mida teostatakse majandusliku tegevuse, tehingu või ettevõtte vormis, sõltumata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik”.

8 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punktides 10 ja 11 on määratletud järgmised mõisted:

„ennetusmeetmed – mis tahes meetmed, mida rakendatakse sündmuse, teo või tegematajätmise tõttu tekkinud keskkonnakahjustuse otsese ohu ärahoidmiseks või kahjustuse minimeerimiseks;

parandusmeetmed – tegevused või tegevuste kombinatsioon, sealhulgas leevendavad või ajutised meetmed, millega parandatakse, taastatakse või asendatakse kahjustatud loodusvarasid ja/või loodusvarade halvenenud funktsioone või võimaldatakse II lisas nimetatud alternatiivseid loodusvarasid või funktsioone”

9 Direktiivi artikli 3 „Reguleerimisala” lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse 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 kaitsealustele 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.”

10 Nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 5 sätestab, et 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”.

11 Direktiivi 2004/35 artikkel 5 „Ennetusmeetmed” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui keskkonnakahjustust ei ole veel tekkinud, kuid on olemas selle otsene oht, peab ettevõtja viivitamatult rakendama ennetusmeetmeid.

[...]

3. Pädev asutus võib ükskõik millal:

[...]

b) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikke ennetusmeetmeid;

[...]

d) rakendama ise vajalikke ennetusmeetmeid.

4. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt ennetusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 3 lõigetes b või c esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid rakendada ise.”

12 Nimetatud direktiivi artikkel 6 „Parandusmeetmed” näeb ette:

„1. Kui keskkonnakahjustus on tekkinud, peab ettevõtja pädevat asutust viivitamatult teavitama kahjustusega seotud kõigist olulistest asjaoludest ja

a) rakendama kõik võimalikud meetmed vastavate saasteainete ja/või muude kahjustustegurite viivitamatuks ohjeldamiseks, leviku tõkestamiseks, kõrvaldamiseks või muul viisil mõjutamiseks nii, et oleks võimalik piirata või vältida täiendavaid keskkonnakahjustusi ja kahjulikku mõju inimeste tervisele või funktsioonide edasist halvenemist ja

b) rakendama vajalikud parandusmeetmed [...]

2. Pädev asutus võib ükskõik millal:

[...]

c) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikud parandusmeetmed;

[...]

e) rakendama ise vajalikke parandusmeetmeid.

3. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt parandusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 2 lõigetes b, c või d esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid äärmisel juhul rakendada ise.”

13 Sama direktiivi artikli 8 lõiked 1 ja 3 sätestavad:

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

[...]

3. Ettevõtjalt ei nõuta käesoleva direktiivi kohaselt teostatavatest ennetusmeetmetest või parandusmeetmetest tingitud kulude kandmist, kui ettevõtja suudab tõendada, et keskkonnakahjustus või selle otsene oht

a) on põhjustatud kolmanda osapoolte poolt ja tekkis vaatamata sellele, et rakendati asjakohaseid ohutusmeetmeid, või

b) on tingitud avaliku võimu poolt antud käsu või juhise täitmisest, välja arvatud juhul, kui tegemist on ettevõtja enda tegevusest tingitud heitmete või muu sündmuse tagajärjel antud käsu või juhisega.

Kõnealustel juhtudel rakendavad liikmesriigid asjakohased meetmed tagamaks, et ettevõtja parandab tekkinud kulud.”

14 Direktiivi 2004/35 artikli 11 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Pädeva asutuse kohustuseks on teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu, hinnata kahjustuse tõsidust ja otsustada, milliseid parandusmeetmeid tuleks II lisa alusel rakendada [...]”.

15 Direktiivi 2004/35 artikli 16 „Suhe riigisiseste seadustega” lõige 1 sätestab, et 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”.

16 Direktiivi 2004/35 artikli 17 kohaselt koostoimes direktiivi artikliga 19 kohaldatakse seda direktiivi üksnes kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud, ent mis ei ole lõppenud enne kõnealust kuupäeva.

17 Direktiivi III lisas on loetletud 12 toimingut, mida seadusandja peab direktiivi artikli 3 lõike 1 mõttes ohtlikuks.

Itaalia õigus

18 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreeedi nr 152, keskkonnaõigusnormide kohta (*GURI* regulaarne lisa nr 88, 14.4.2006, edaspidi „keskkonnaseadustik”) artikli 240 lõike 1 punktid m ja p kuuluvad (põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis) selle seadusandliku dekreeedi IV osa V jaotisse. Selles normis on defineeritud alade kiireloomulised kaitse- ja taastamismeetmed.

19 Keskkonnaseadustiku artikkel 242 „Operatiiv- ja haldusmeetmed” reguleerib üsna üksikasjalikult nii hiljutise kui ka vana saastuse eest vastutaja kohustusi, mis puudutab ennekõike vajalike ennetus-, parandus- ja kaitsemeetmete võtmist, suhtlust pädevate ametivõimudega ja taastamistegevuste rakendamist.

20 Sama seadustiku artikkel 244 „Määrused” reguleerib juhtumit, mil tegelikult tekkinud saastus ületas saastekontsentratsiooni künnisväärtused. Niisugusel juhul teeb provints põhistatud määruse, kohustades potentsiaalse saastuse eest vastutajat võtma selle seadustiku artiklis 240 ja järgnevates artiklites sätestatud meetmed. Keskkonnaseadustiku artikli 244 lõikes 3 on sätestatud, et põhistatud määrus toimetatakse kätte ka ala omanikule. Artikli 244 lõikes 4 on ette nähtud, et kui vastutajat ei ole võimalik tuvastada või kui ta ei täida talle pandud kohustust, ning kui seda ei tee ka ala omanik ega ükski muu asjassepuutuv isik, võtab vajalikud meetmed pädev haldusorgan.

21 Artikli 245 „Nende isikute sekkumis- ja teavitamiskohustus, kes ei vastuta potentsiaalse saastuse eest” lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevas artiklis reguleeritud keskkonnakaitse-, taastamis- ja parandusmeetmeid võib igal juhul võtta niisuguste huvitatud isikute initsiatiivil, kes saastuse eest ei vastuta.”

22 Sama seadustiku artikli 245 lõikes 2 on sätestatud:

„Piiramata potentsiaalse saastuse eest vastutaja kohustusi, mida on nimetatud artiklis 242, on maatüki omanik või haldaja, kes konstateerib saastekontsentratsiooni künnisväärtuse ületamist või niisuguse ületamise konkreetse ja tegeliku ohu olemasolu, kohustatud teavitama sellest territoriaalselt pädevat maakonda, provintsi või kommuuni ja rakendama ennetusmeetmeid vastavalt artiklis 242 sätestatud menetlusele. Provints asub pärast sellise teabe saamist ja kommuuniga konsulteerimist vastutajat tuvastama, et astuda taastamiseks vajalikud sammud. Omanikul või mis tahes muul asjassepuutuval isikul on siiski õigus igal hetkel vabatahtlikult sekkuda, et astuda taastamiseks vajalikud sammud alal, mis on tema omandis või valduses.”

23 Keskkonnaseadustiku artiklis 250 „Taastamine, mille viib läbi haldusorgan” on sätestatud:

„Kui saastuse eest vastutajad ei asu käesolevas jaotises sätestatud meetmeid vahetult rakendama või kui vastutajat ei ole võimalik kindlaks teha ja ala omanik ega muu asjassepuutuv isik meetmeid ei võta, võtab artiklis 242 sätestatud meetmed ja astub seal nimetatud sammud pädev kommuun omal algatusel ning juhul kui viimane seda ei tee, siis maakond – vastavalt saastatud maatükkide taastamise maakondlikus kavas kinnitatud prioriteetidele, kaasates ka teisi avalik-õiguslikke või era-õiguslikke isikuid, kes määratakse erieesmärgiga riigihankemenetluste kaudu [...]”

24 Sama seadustiku artikli 253 „Reaalkoormatise ja eesõigused” artiklites 1–4 on sätestatud:

„1. Käesolevas jaos reguleeritud meetmed on saastatud maa-ala suhtes seatud reaalkoormatise („oneri reali”), kui pädev haldusorgan rakendab neid omal algatusel artikli 250 mõttes. [...]”

2. Lõikes 1 sätestatud meetmete kulude katmiseks seatakse vastavale maatükile eriline asjaõiguslik eesõigus, kooskõlas tsiviilseadustiku artikli 2748 teise lõiguga. Seda eesõigust võib teostada ka arvestamata kolmandatel isikutel kinnisaja suhtes tekkinud õigusi.

3. Maatüki omaniku vastu, kes ei ole saastust ega saastusriski põhjustanud, võib eesõigust kasutada ja temalt kulu hüvitamist nõuda üksnes pädeva haldusorgani põhistatud otsusega, kus on eelkõige põhjendatud saastuse eest vastutaja tuvastamise võimatust või vastutajalt kulu regressi korras sissenõudmise võimatust või niisuguse nõude edutuks osutumist.

4. Igal juhul võib saastuse eest mitte vastutavalt omanikult [...] nõuda pädeva haldusorgani võetud meetmete kulu hüvitamist üksnes maatüki turuväärtuse piirides, kusjuures lähtutakse pärast kõnealuste meetmete ellurakendamist kindlaksmääratud turuväärtusest. Kui omanik, kes saastuse eest ei vastuta, asus saastatud ala omal algatusel taastama, on tal õigus nõuda sellega kaasnenud kulu saastuse eest vastutajalt regressi korras tagasi, samuti on tal õigus nõuda viimaselt täiendavalt tekkinud kahju hüvitamist.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 25 Euroopa Kohtu käes olevast toimikust nähtub, et alates 1960-ndatest aastatest ja kuni 1980-ndate aastateni käitasid tööstuskontserni Montedison SpA (hiljem Edison SpA) kuuluvad kaks ettevõtjat Farmoplant SpA et Cersam Srl insektitsiidide ja herbitsiidide tootmisega tegelevat tööstuspiirkonda, mis asub Toskaanas (Itaalia) Massa Carrara provintsis paiknevas kommuunis. Selle tööstuspiirkonna all paiknevad maatükid oli väga saastatud eri keemiliste ainetega, sh dikloroetaani ja ammoniaagiga; osa sellest maast tervendati 1995. aastal. Kuivõrd nimetatud „tervendamine” osutus ebapiisavaks, kvalifitseeriti need maatükid 1998. aastal taastamise eesmärgil „Massa Carrara riikliku tähtsusega alaks”.
- 26 2006. ja 2008. aastal omandasid kaks eraõiguslikku äriühingut: Tws Automation ja Ivan mitu kõnesoleval alal paiknevat maatükki. Tws Automation põhikirjajärgne eesmärk on elektroonikaseadmete müük. Ivan on kinnisvaraagentuur.
- 27 2011. aastal ühines eraõiguslik äriühing Nasco Srl, mis hakkas hiljem kandma nime Fipa Group, äriühinguga LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl ja sai sellest tulenevalt samal alal asuva teise maatüki omanikuks. Fipa Group on tegev laevaehitus- ja -parandustööde alal.
- 28 18. mai 2007. aasta haldusotsusega ja 16. septembri ja 7. novembri 2011. aasta haldusotsustega kohustasid Ministero pädevad osakonnad vastavalt Tws Automation’it, Ivani ja Fipa Group’i rakendama keskkonnaseadustiku mõttes „kiireloomulisi erikaitsemeetmeid”: nimelt rajama hüdraulilise kogumisbarjääri põhjavee kaitseks ja tegema muudatuse maatüki taastamiskavas, mis oli olemas olnud alates 1995. aastast. Nende haldusotsuste adressaadid olid kolm ettevõtjat kui „maatüki hooldajad”.
- 29 Väites, et nad ei olnud saastuse põhjustajad, pöördusid need ettevõtjad Tribunale amministrativo regionale per la Toscanasse (Toskaana maakondlik halduskohus), mis tühistas kõnealused haldusotsused kolme eraldiseisva lahendiga, sest vastavalt liidu ja siseriikliku keskkonnaõiguse põhimõttele „saastaja maksab” ei saa haldusorgan keskkonnaseadustiku V ja IV jaotise sätete alusel kohustada kõnealuseid meetmeid rakendama ettevõtjaid, kel puudub igasugune otsene vastutus alal tuvastatud saastuse põhjustamises.
- 30 Ministero kaebas need lahendid apellatsiooni korras Consiglio di Statole edasi.
- 31 Ministero on seisukohal, et keskkonnaseadustiku V ja IV jaotise sätete tõlgendamine „saastaja maksab” põhimõtte ja ettevaatuspõhimõtte valguses võimaldab saastatud ala omanikult kiireloomuliste erikaitsemeetmete kulu sissenõudmist.
- 32 Kohtuasja lahendav Consiglio di Stato koda suunas sama kohtu täiskogule küsimuse, kas „saastaja maksab” põhimõtte alusel võib liikmesriigi haldusorgan panna saastatud maatüki omanikule, kes saastust ei põhjustanud, kohustuse võtta keskkonnaseadustiku artikli 240 lõike 1 punktis m nimetatud kiireloomulised kaitsemeetmed või kas sellisel juhul piirduvad sellise omaniku jaoks kaasnevad tagajärjed üksnes sama seadustiku artiklis 253 sõnaselgelt väljendatud reaalkoormatistega.
- 33 Versalis SpA, kelle omandis on samuti kõnealusel alal asuvad maatükid, mille ta ostis d’Edison SpA’lt, astus 21. novembri 2013. aasta dokumendiga menetlusse, nõudes, et Ministero apellatsioonkaebus jäetaks rahuldamata.
- 34 Consiglio di Stato täiskogu märgib eelotsusetaotluses, et Itaalia halduskohtud on keskkonnaseadustiku IV jaotise sätete ja üldisemalt saastatud ala omaniku kohustusi puudutavate sätete tõlgendamise osas eri meelel.

- 35 Ühes osas kohtupraktikast, mis rajaneb muu hulgas liidu õigusele omastel ettevaatuspõhimõttel, ennetamisepõhimõttel ja „saastaja maksab” põhimõttel, on leitud, et omanik on kohustatud võtma kiireloomulised erikaitse ja –taastamismeetmed ka siis, kui ta ei ole saastuse eest vastutav, samas kui teine osa Itaalia kohtuid välistab aga niisuguse omaniku vastutuse, kes ei ole saastust põhjustanud ja seega ei nõustu seisukohaga, et haldusorgan võiks nõuda omanikult selliste meetmete võtmist. Consiglio di Stato jagab viimati nimetatud seisukohta, mis on Itaalia kohtupraktikas valdav.
- 36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes muu hulgas viitab Euroopa Kohtu otsustele kohtuasjades ERG jt (C-378/08, EU:C:2010:126) ning ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127), tugineb keskkonnaseadustiku sõna-sõnalisele tõlgendusele ja tsiviilvastutuse põhimõtetele, mis nõuavad teo ja kahju vahelise põhjusliku seose esinemist. Põhjusliku seose olemasolu on tarvis, et tõendada kas subjektiivse või objektiivse vastutuse olemasolu kõnealuse kahju eest. Põhjuslik seos puudub juhtumil, kus omanik ei ole saastust põhjustanud. Seega rajaneks tema vastutus üksnes omaniku staatusel, sest saastust ei saa talle süüks panna ei subjektiivses ega objektiivses plaanis.
- 37 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on sätestatud 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreeedi nr 152 artiklites 244, 245 ja 253, mis ei luba haldusorganil juhul, kui ala saastus on tuvastatud, kuid saastamise eest vastutajat ei ole võimalik kindlaks teha või ei ole võimalik panna teda parandusmeetmeid võtma, nõuda kiireloomuliste kaitsemeetmete võtmist ja taastamist omanikult, kes ei ole saastuse eest vastutav, vaid näevad omanikule ette ainult varalise vastutuse piirides, mis ei ületa maatüki väärtust pärast taastamist, on vastuolus Euroopa Liidu keskkonnapõhimõtetega, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/35/EÜ keskkonnastatusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (artiklis 1 ja artikli 8 lõikes 3; põhjendustes 13 ja 24) – täpsemalt põhimõttega, et saastaja maksab, ettevaatuspõhimõtte, ennetusmeetmete võtmise põhimõtte, ja põhimõttega, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas?”

Eelotsuse küsimus

- 38 Esitatud küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Euroopa Liidu keskkonnapõhimõtteid, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ning direktiivis 2004/35 ja eriti „saastaja maksab” põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu põhikohtuasjas, mis ei luba pädeval asutusel juhul, kui maatüki saastamise eest vastutajat ei ole võimalik kindlaks teha või ei ole võimalik panna teda parandusmeetmeid võtma, nõuda ennetus- ja parandusmeetmete võtmist selle maatüki omanikult, kes ei ole saastuse eest vastutav, vaid näevad omanikule ette üksnes kohustuse hüvitada pädeva asutuse võetud meetmetega kaasnenud kulu piirides, mis ei ületa maatüki turuhinda, mis on kindlaks määratud pärast nende meetmete võtmist.

ELTL artikli 191 lõike 2 kohaldatavus

- 39 Olgu meenutatud, et ELTL artikli 191 lõikes 2 on sätestatud, et liidu keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja et see rajaneb eelkõige „saastaja maksab” põhimõttel. Kõnealune säte määratleb vaid ühenduse üldised eesmärgid keskkonna valdkonnas, kuivõrd ELTL artikkel 192 usaldab nende eesmärkide saavutamiseks võetava meetme üle otsustamise Euroopa Liidu Nõukogule, mis teatud juhtudel toimub kaasotsustamismenetluses Euroopa Parlamendiga (vt kohtuotsused ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 45; ERG jt, EU:C:2010:127, punkt 38, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, C-478/08 ja C-479/08, EU:C:2010:129, punkt 35).

- 40 Kuna ELTL artikli 191 lõige 2, mis sisaldab „saastaja maksab” põhimõtet, on suunatud liidu meetmetele, ei saa eraõiguslikud isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamise vältimiseks, nagu on asjassepuutuvad põhikohtuasjas ja mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski ELTL artikli 192 alusel vastuvõetud liidu õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjassepuutuvat olukorda, ei ole kohaldatav (vt kohtuotsused ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 46; ERG jt, EU:C:2010:127, punkt 39, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 36).
- 41 Ka ei saa pädev keskkonnaküsimustes pädev haldusorgan tugineda ennetus- ja parandusmeetmete võtmiseks ELTL artikli 191 lõikele 2, kui puudub siseriiklik õiguslik alus.
- 42 Olgu siiski märgitud, et „saastaja maksab” põhimõte võib olla põhikohtuasjas kohaldatav osas, milles seda rakendatakse direktiiviga 2004/35. Nimetatud direktiiv, mis on vastu võetud EÜ artikli 175 alusel, on direktiivi põhjenduse 1 kolmanda lause kohaselt kantud eesmärgist „kaasa aidata a[lus]lepingus kehtestatud [liidu] keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele ja põhimõtete järgimisele” ja sellega rakendatakse „saastaja maksab” põhimõtet, nagu nähtub sama direktiivi põhjendusest 2.

Direktiivi 2004/35 ajaline kohaldatavus

- 43 Arvestades asjaolu, et Euroopa Kohtule teada olevate toimiku faktiliste asjaolude kohaselt on põhikohtuasjas kõne all olev vana keskkonnakahju põhjustatud praegu vastavalt Fipa Groupile, Tws Automationile ja Ivanile kuuluvate maatükkide endiste omanike majandustegevusest, on direktiivi 2004/35 ajaline kohaldatavus käesolevas kohtuasjas kaheldav.
- 44 Sama direktiivi artikli 17 esimesest ja teisest taandest koosmõjus selle direktiivi põhjendusega 30 nähtub nimelt, et direktiivi kohaldatakse üksnes niisuguste kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud 30. aprillil 2007 või pärast seda kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need kahjustused on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud sel kuupäeval või pärast seda või mis on aset leidnud enne seda kuupäeva, kuid ei ole enne selle kuupäeva möödumist lõpuni viidud (vt selle kohta kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punktid 40 ja 41; ERG jt, EU:C:2010:127, punkt 34, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 32).
- 45 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kontrollida – asjaolude alusel, mida vaid tema saab hinnata –, kas kahjustused, mille osas pädevad siseriiklikud ametiasutused võtsid ennetus- ja parandusmeetmed, kuuluvad direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse, nii nagu see on piiritletud direktiivi artiklis 17 (vt selle kohta kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 43).
- 46 Juhul kui nimetatud kohus peaks jõudma järeldusele, et direktiiv ei ole tema menetluses olevate kohtuasjade suhtes kohaldatav, kuulub selline olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas aluslepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist (vt selle kohta kohtuotsused ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 44; ERG jt, EU:C:2010:127, punkt 37, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 34).
- 47 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks jõudma järeldusele, et kõnealune direktiiv on põhikohtuasjades ajaliselt kohaldatav, tuleb eelotsuseküsimust käsitleda järgmiselt.

Mõiste „ettevõtja”

- 48 Direktiivi 2004/35 artikli 3 lõikest 1 koostoimes direktiivi põhjendustega 2 ja 18 ning artikli 2 punktidega 6 ja 7, artiklitega 5, 6, 8 ja artikli 11 lõikega 2 tuleneb, et üks nende sätetega kehtestatud vastutuse põhitingimusi on niisuguse ettevõtja tuvastamine, keda saab pidada vastutavaks.

- 49 Direktiivi 2004/35 põhjenduse 2 teises lauses on nimelt märgitud, et direktiivi 2004/35 keskne põhimõte peaks olema, et „ettevõtja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks”.
- 50 Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, peab keskkonnakahju põhjustanud ettevõtja direktiivi 2004/35 artiklite 6 ja 7 raames üldjuhul omal algatusel tegema ettepaneku parandusmeetmete kohta, mida ta peab olukorda arvestades adekvaatseks (vt kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:127, punkt 46). Just sellele ettevõtjale võib pädev asutus panna vajalike meetmete võtmise kohustuse.
- 51 Paralleelselt on direktiivi artikli 8 „Ennetusmeetmetest ja parandusmeetmetest tingitud kulud” lõikes 1 sätestatud, et käesoleva direktiivi kohaselt teostatavate ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud kannab ettevõtja. Pädeva asutuse kohustuseks on artikli 11 lõike 2 kohaselt teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahjustuse.
- 52 Muud kui direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 6 määratletud isikud, st isikud kes ei tegele majandus- või kutsetegevusega direktiivi artikli 2 punkti 7 mõttes, ei kuulu aga direktiivi kohaldamisalasse, mis on piiritletud direktiivi artikli 3 lõike 1 punktides a ja b.
- 53 Ent nagu tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud faktilistest asjaoludest ja nagu kõik põhikohtuasjade menetlusosalised kohtuistungil kinnitasid, ei tegele ükski põhikohtuasja vastustajatest hetkel ühegi direktiivi 2004/35 III lisas loetletud tegevusega. Neil asjaoludel tuleb analüüsida, mil määral võivad põhikohtuasja vastustajad kuuluda direktiivi kohaldamisalasse vastavalt direktiivi artikli 3 lõike 1 punktile b, mis käsitleb muude kui nimetatud lisas loetletud tegevustega põhjustatud kahjustusi, kui ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult.

Kaskkonnavastutuse tingimused

- 54 Nagu tuleneb direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikest 5 ja artikli 11 lõikest 2, koostoimes sama direktiivi põhjendusega 13, eeldab vastutuse korra toimimine – sõltumata asjassepuutuva saastuse liigist –, et pädev asutus tõendab põhjuslikku seost ühe või mitme identifitseeritava saastaja ning konkreetsete ja mõõdetavate keskkonnakahjustuste vahel, et kohustada ettevõtjat või ettevõtjaid võtma parandusmeetmeid (vt selle kohta kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punktid 52 ja 53, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 39).
- 55 Direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti a tõlgendades on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et pädeva asutuse kohustus põhjuslikku seost tõendada on kohaldatav ettevõtjate objektiivse keskkonnavastutuse korra raames (vt kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punktid 63–65, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 45).
- 56 Nagu tuleneb direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikest 5, kehtib see kohustus ka süül või hooletusel põhineva subjektiivse vastutuse korra raames, mis on direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis b ette nähtud muu majandus- ja kutsetegevuse jaoks kui direktiivi III lisas loetletu.
- 57 Ettevõtja tegevuse ja keskkonnakahjustuse vahelise põhjusliku seose tingimuse eriline tähtsus „saastaja maksab” põhimõtte ja sellest tulenevalt ka direktiivi 2004/35 kohase vastutuse korra rakendamisel nähtub muu hulgas direktiivi sätetest, mis reguleerivad tagajärgi, mis kaasnevad sellega, et ettevõtja ei osalenud saastuse või saastuse ohu tekitamises.
- 58 Eelöelduga seoses olgu meenutatud, et vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 8 lõike 3 punktile a koostoimes direktiivi põhjendusega 2004/35 ei ole ettevõtja kohustatud kandma direktiivi alusel võetud parandusmeetmete kulu, kui ta suudab tõendada, et keskkonnakahjustus on tekkinud

kolmanda isiku tegevuse tagajärjel, vaatamata asjakohastele kaitsemeetmetele, või avaliku võimu kandja antud korralduse või juhise tagajärjel (vt selle kohta kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punkt 46).

- 59 Kui ei ole võimalik tõendada põhjusliku seose olemasolu keskkonnakahjustuse ja ettevõtja tegevuse vahel, on tegemist siseriikliku õiguse reguleeritava olukorraga tingimustel, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 46 (vt selle kohta kohtuotsus ERG jt, EU:C:2010:126, punkt 59, ning kohtumäärus Buzzi Unicem jt, EU:C:2010:129, punktid 43 ja 48).
- 60 Euroopa Kohtule esitatud asjaoludest ja eelotsuseküsümuse sõnastusest endast nähtub aga, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, et põhikohtuasja vastustajad ei ole osalenud kõnealuse keskkonnakahjustuse tekitamises.
- 61 Direktiivi 2004/35 artiklis 16 on kooskõlas ELTL artikliga 193 muidugi liikmesriikidele ette nähtud õigus jätta jõusse või kehtestada rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine, tingimusel, et need eeskirjad on kooskõlas aluslepingutega.
- 62 Kõnesoleval juhtumil on siiski selge, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei võimalda põhikohtuasjas kõne all olevad normid kohustada omanikku, kes saastuse eest ei vastuta, võtma parandusmeetmeid, kuivõrd neis normides on piiratud sätestusega, et niisugust omanikku võib kohustada hüvitama pädeva asutuse võetud meetmetega kaasnenud kulu piirides, mis ei ületa maatüki turuhinda, mis on kindlaks määratud pärast nende meetmete võtmist.
- 63 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2004/35 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu põhikohtuasjas, mis ei luba pädeval asutusel juhul, kui maatüki saastajat ei ole võimalik kindlaks teha või ei ole võimalik panna teda parandusmeetmeid võtma, nõuda ennetus- ja parandusmeetmete võtmist selle maatüki omanikult, kes ei ole saastuse eest vastutav, vaid näevad omanikule ette üksnes kohustuse hüvitada pädeva asutuse võetud meetmetega kaasnenud kulu piirides, mis ei ületa maatüki turuhinda, mis on kindlaks määratud pärast nende meetmete võtmist.

Kohtukulud

- 64 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu põhikohtuasjas, mis ei luba pädeval asutusel juhul, kui maatüki saastajat ei ole võimalik kindlaks teha või ei ole võimalik panna teda parandusmeetmeid võtma, nõuda ennetus- ja parandusmeetmete võtmist selle maatüki omanikult, kes ei ole saastuse eest vastutav, vaid näevad omanikule ette üksnes kohustuse hüvitada pädeva asutuse võetud meetmetega kaasnenud kulu piirides, mis ei ületa maatüki turuhinda, mis on kindlaks määratud pärast nende meetmete võtmist.

Allkirjad