

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. október 22.¹

I – Bevezetés

felszámolására tett kísérletek vezettek a jelen előzetes döntéshozatali kérelmekhez.³

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

1. Ezt a mondatot a görög tudósnak, Arkhimédésznek tulajdonítják. Az emelőre vonatkozó törvényeinek működését hivatott illusztrálni.

2. Arkhimédész a szicíliai Siracusa városában élt. E várostól nem messze található egy öböl, az augustai kikötő (Rada di Augusta), amely hosszú évek óta káros anyagoktól erősen szennyezett. Az e környezeti károk

3. Igaz, nem az a feladat, hogy egy olyan pontot találjunk, amelynek segítségével kimozdíthatnánk a földet sarkaiból. Mindenesetre felmerült a kérdés, hogy a környezeti károkért viselt felelősség mire alapozható. Csak azokat lehet felelősségre vonni, akik a károkat okozták, vagy felelősek lehetnek esetleg mások is, olyanok, akik az érintett területen földet birtokolnak, vagy ott ipari tevékenységet folytatnak?

4. A C-378/08. sz. ügy alapeljárásában ugyanis azt állítják, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság a kérdéses területen működő vállalkozásokat arra kötelezte, hogy a környezeti károkat számolják fel, anélkül hogy a

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – „Adjatok egy pontot, ahol megálljak, és a földet kimozdítom!” Pappus Alexandrinus nyomán, Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1, kiadta Friedrich Hultsch, 1878, 1060. o. (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination>, utoljára letöltve 2009. szeptember 2-án).

3 – Az itt vizsgált három ügy mellett további két olyan, egymással összefüggő ügy van, amely a Bíróság előtt ugyanezen szennyezett területtel kapcsolatban van folyamatban: a C-478/08. és C-479/08. sz., Buzzi Unicem és társai ügyek (HL 2009. C 19., 14–15. o.).

vállalkozás tevékenysége és a környezeti kár közötti okozati összefüggést vagy a vállalkozás vétkességét vizsgálta és bizonyította volna.

7. Végül felmerül az a közbeszerzési jogi kérdés, hogy a közigazgatási hatóságok milyen feltételek mellett köthetnek szerződést a felszámolási intézkedések tervezésére és végrehajtására, anélkül hogy nyilvános közbeszerzést folytatnának le.

5. Az előterjesztő bíróság e kérdést különösen a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel⁴ (a továbbiakban: környezeti felelősségről szóló irányelv) összefüggésben veti fel. Először azonban azt kell tisztázni, hogy ez az irányelv mennyiben játszhat szerepet olyan károk tekintetében, amelyek jóval azelőtt keletkeztek, hogy az irányelv hatályba lépett volna.

II – Jogi háttér

8. A Közösség környezetpolitikai alapelveit, különösen a szennyező fizet elvét az EK 174. cikk állapítja meg:

„A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket.

6. További kérdések adódnak a károk felszámolása érdekében elrendelt intézkedések kapcsán. Úgy tűnik, az illetékes hatóság a már elfogadott felszámolási tervet utólag jelentősen módosította, anélkül hogy az érintett vállalkozásokat meghallgatták volna, e módosítások hatásait megvizsgálták volna, vagy ezt az eljárást megindokolták volna. Azt a kérdést vetették fel ezért, hogy ez összeegyeztethető-e a környezeti felelősségről szóló irányelvvel.

Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet« elven alapul.

4 – HL L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.

[...]”

9. A környezeti felelősségről szóló irányelv az 1. cikkében meghatározott célkitűzései értelmében a szennyező fizet elvén alapul:

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

10. 3. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv a következőkre alkalmazandó:

„a) a III. mellékletben felsorolt keresőtevékenységek bármelyike által okozott környezeti károk, valamint környezeti kár bekövetkezésének ilyen tevékenység következtében fennálló közvetlen veszélye;

b) a védett fajokban vagy természetes élőhelyekben a III. mellékletben fel nem sorolt keresőtevékenység által okozott károk, valamint környezeti kár bekövetkezésének ilyen tevékenység következtében fennálló közvetlen veszélye, amennyiben a gazdasági szereplő vétkesen vagy gondatlanul jár el.”

11. A 4. cikk határozza meg az irányelv hatálya alóli kivételeket. A 4. cikk (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv csak olyan diffúz szennyezésből származó környezeti kár vagy ilyen jellegű közvetlen kárveszély esetén alkalmazandó, amelyek esetében okozati összefüggést lehet megállapítani az okozott kár és az egyéni gazdasági szereplők tevékenysége között.”

12. A felszámolási tevékenységek költségeire vonatkozóan a 8. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv értelmében a gazdasági szereplő viseli a megelőző és felszámolás[i] tevékenységek költségeit.”

13. A gazdasági szereplő fogalmát a 2. cikk 6. pontja a következőképpen határozza meg:

„[A]z a természetes vagy jogi személyiséggel rendelkező magánszemély vagy közület, aki/amely a keresőtevékenységet végzi vagy irányítja, vagy – amennyiben a nemzeti

jogszabályok úgy rendelkeznek – akire az ilyen tevékenység technikai működtetésével kapcsolatban döntő gazdasági hatáskört ruháztak, ideértve az ilyen tevékenységre felhatalmazással vagy engedéllyel rendelkező vagy az ilyen tevékenység gyakorlására nyilvántartásba vett, vagy azt bejelentő feleket is.”

– a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpont előtt bekövetkezett kibocsátás vagy esemény által okozott károk,

– a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpontot követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károk, amennyiben olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor azokra, amely a fent említett időpont előtt történt és fejeződött be,

14. A 16. cikk (1) bekezdése szól a tagállamok által elfogadható szigorúbb rendelkezésekről:

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

– [....]”

16. A 19. cikk (1) bekezdése állapítja meg az átültetési határidőt:

15. Az irányelv időbeli hatályát a 17. cikk korlátozza:

„A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2007. április 30-ig megfeleljenek.”

„Ez az irányelv nem alkalmazandó a következőkre:

17. A C-378/08. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelem érinti emellett az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a

szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet⁵, az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK⁶ tanácsi irányelvet⁷ és az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelvet.⁸ Ezen irányelvek egyes rendelkezéseinek ismertetésétől azonban el lehet tekinteni.

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek

A – A C-378/08. sz. ügy

18. A C-378/08. sz. ügyben benyújtott előzetes döntéshozatali kérelemből a következő tényállás derül ki:

5 – HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.

6 – Ugyan az előzetes döntéshozatali kérelemben a nemzeti bíróság a 93/97/EGK irányelvvél való összeegyeztethetőségre kérdez rá, azonban a műholdas földi állomások berendezései tekintetében a 91/263/EGK irányelv kiegészítéséről szóló 93/97/EGK tanácsi irányelv nyilvánvalóan nem releváns az alapeljárás szempontjából, ezért abból kell kiindulni, hogy elütésről van szó, és a nemzeti bíróság valójában a 93/37/EGK irányelvvél való összeegyeztethetőségre kívánt rákérdezni.

7 – HL L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.

8 – HL L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.

19. A Rada di Augusta területét olyan jelenségek jellemzik, amely feltehetőleg hosszú ideje, minden jel szerint legkésőbb a második világháború után kezdődött környezetszennyezésre vezethetőek vissza. Különösen, a tengerfenék e területen jelentős mértékben szennyezett káros anyagokkal.

20. Abban az időszakban, amelyben a szennyezés vélhetőleg történt, a Rada di Augusta területén számos ipari vállalkozás és olajtársaság működött párhuzamosan és/vagy egymást követően. Az előterjesztő bíróság előadása szerint ez ahhoz vezethet, hogy egyes vállalkozások egyéni felelősségének konkrét megállapítása lehetetlen.

21. Az olasz hatóságok több egymást követő határozatban arra kötelezte az akkor a Rada di Augusta térségében működő vállalkozásokat, hogy számolják fel a tengerfenék szennyezését. Arra az esetre, ha a vállalkozások a határozatot nem hajtanák végre, a hatóság azzal fenyegetett, hogy a felszámolási intézkedéseket a vállalkozások költségére végezteti el.

22. A szennyezés felszámolására kötelezett vállalkozások olyan tevékenységet végeznek, amely kiterjed környezetszennyező anyagok felhasználására vagy alkalmazására.

23. Az előterjesztő bíróság megállapításai szerint a hatóság a Rada di Augusta területén működő vállalkozásokat anélkül kötelezte a fennálló környezetszennyezés felszámolására, hogy különbséget tett volna korábbi és jelenlegi szennyezés között, és hogy megállapította volna, hogy az egyes vállalkozások mennyiben felelősek a szennyezés okozásáért.

24. E határozatokat az érintett vállalkozások némelyike megtámadta. Mielőtt a Bírósághoz fordult volna jelen kérelmeivel, a Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia a megtámadott határozatok közül többet ítéleteiben jogellenesnek minősített, többek között azon az alapon, hogy azok a szennyező fizet közösségi jogi elvébe ütköztek. A fellebbezési bíróság, a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ezzel szemben jogszerűnek találta a Rada di Augusta területén működő vállalkozások kötelezését, ezért az egyik eljárásban a Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia egyik ítéletének végrehajtását felfüggesztette.

25. A C-378/08. sz. ügy alapeljárásában a Rada di Augusta területén működő több vállalkozás egy 2007. december 20-i határozatot támad, amely a tengerfenék szennyezésének felszámolására kötelezi őket.

26. A tengerfenék szennyezésének felszámolásának a Società Sviluppo Italia Aree Produttive (a továbbiakban: Sviluppo Italia) által meghatározott terv alapján kell történnie. E terv értelmében a szennyezett üledéket ki kell kotorni, és annak kezelése után a tengerben egy mesterséges sziget építésére kell használni. A mesterséges sziget „kikötői csomópontként” szolgálna a különböző nagyságú szállítóhajók számára.

27. A Sviluppo Italia egy, az állam által létrehozott, a piacon tevékenykedő vállalkozás. A hatóság a Sviluppo Italiát bízta meg a vitatott felszámolási intézkedések tervezésével, és – arra az esetre, ha a vállalkozások azt elmulasztanák – végrehajtásával, anélkül hogy ezt megelőzően nyílt közbeszerzési eljárás folytatott volna le. A nemzeti bíróság megítélése szerint a szóban forgó munkák „gazdasági értéke igen magas”.

28. A felperes vállalkozások – a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló kérelmük mellett – ideiglenes intézkedésként a határozat végrehajtásának felfüggesztését kérték.

régóta szennyezett területen, vagy azzal határos területen folytatják – a tisztítási intézkedések végrehajtását?

29. Az ideiglenes intézkedésre vonatkozó eljárás keretében a Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

2) A szennyező fizet elvével (EK 174. cikk, az EK-Szerződés korábbi 130r. cikkének (2) bekezdése), valamint a 2004/35/EK irányelvben foglalt rendelkezésekkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy a környezeti károk megtérítésének felelősségét különleges formában a tulajdonjog jogosultjára és/vagy a szennyezett területen tevékenységet folytató vállalkozásra terhelje, anélkül hogy ezt megelőzően vizsgálnia kellene e személy magatartása és a szennyezési esemény közötti okozati viszony meglétét, pusztán »elhelyezkedéséből« következően (vagyis mert a gazdasági szereplő tevékenységét az adott területen folytatja)?

„1) A szennyező fizet elvével (EK 174. cikk, az EK-Szerződés korábbi 130r. cikkének (2) bekezdése), valamint a 2004/35/EK irányelvben foglalt rendelkezésekkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy a szennyezés felelősségének meghatározása céljából végzett vizsgálat nélkül magánvállalkozásokra terhelje – azon egyszerű ténynél fogva, hogy azok tevékenységüket jelenleg a

3) Az EK 174. cikkel (az EK-Szerződés korábbi 130r. cikkének (2) bekezdésével),

valamint a 2004/35/EK irányelvben foglalt rendelkezésekkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely, átlépve a szennyező fizet elven, lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy a környezeti károk megtérítésének felelősségét különleges formában a tulajdonjog jogosultjára és/vagy a szennyezett területen tevékenységet folytató vállalkozásra terhelje, anélkül hogy ezt megelőzően vizsgálnia kellene e személy magatartása és a szennyezési esemény közötti okozati viszony meglétén túl a vétkesség vagy gondatlanság szubjektív feltételét?

B – *A kapcsolódó C-379/08. és C-380/08. sz. ügyek*

30. Ez az eljárás két olyan intézkedéssel kapcsolatos, amelyet egy 2008. április 16-i határozattal rendeltek el a környezeti károk felszámolása érdekében.

- 4) A verseny biztosításának az Európai Közösséget létrehozó szerződésben, valamint a 2004/18/EK, 93/97/EGK és 89/665/EGK irányelvekben foglalt közösségi alapelveivel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára magánjogi jogi személyek (a Società Sviluppo S.P.A. és a Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A.) állami tulajdonban lévő területek tisztítási műveleteinek elemzésével, tervezésével és végrehajtásával, vagyis: közmunkák kivitelezésével közvetlenül, a szükséges nyilvános közbeszerzési eljárás előzetes lefolytatása nélkül történő megbízását?”

31. A felperes vállalkozásokat egyrészt kötelezték, hogy a Rada di Augusta mellett fekvő ingatlanuk területét a tengerfenéken kialakítandó fizikai akadály révén határolják le. Másrészt a tisztítással érintett területek használatának engedélyezését a környezeti károk felszámolásától és az említett akadály létesítésétől tették függővé. Ezek a rendelkezések olyan területeket is érintettek, amelyeket már megtisztítottak, és olyanokat is, amelyek eleve nem voltak szennyezettek.

32. A felperes vállalkozások szerint ezek az intézkedések korábbi határozatok módosítását jelentik, és azokat meghallgatásuk nélkül, illetve indokolás és az intézkedésekből eredő hatások vizsgálata nélkül fogadták el.

33. A Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia az ideiglenes intézkedésre vonatkozó eljárás keretében a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy hivatalból – tehát anélkül, hogy megvizsgálta volna a területspecifikus feltételeket, a kivitelezés költségeit az ésszerűen előrelátható haszon függvényében, a közegészséget és közbiztonságot érintő lehetséges vagy valószínű sérelmet vagy káros hatásokat, és a megvalósításhoz szükséges időt – ilyen rendelkezéseket írjon elő?

„1) A környezeti károk felszámolásáról szóló közösségi irányelvvel (2004/35/EK, különösen annak 7. cikkével és II. mellékletével) ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy »a környezeti kár felszámolásának ésszerű lehetőségeként« hivatalból olyan, a környezeti elemeken végzendő műveleteket (a jelen esetben a talajvizet elzáró) fizikai akadály« tengerpart mentén történő létesítését) írjon elő, amelyek eltérnek a korábban kontradiktórius vizsgálat keretében kiválasztott, majd jóváhagyott és kivitelezett vagy a kivitelezés szakaszában levő műveletektől?

2) A környezeti károk felszámolásáról szóló közösségi irányelvvel (2004/35, különösen annak 7. cikkével és II. mellékletével)

3) Tekintettel a priolói nemzeti jelentőségű terület helyzetének különleges voltára, a környezeti károk felszámolásáról szóló közösségi irányelvvel (2004/35, különösen annak 7. cikkével és II. mellékletével) ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy hivatalból ilyen rendelkezéseket írjon elő a priolói nemzeti jelentőségű terület peremén elhelyezkedő, a tisztításban közvetlenül nem érintett, lévén már megtisztított vagy

egyáltalában nem szennyezett területek jogszerű használata iránti engedély feltételeként?”

V – Jogi elemzés

A – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságáról

IV – A Bíróság előtti eljárás

34. Az írásbeli eljárásban a Polimeri Europa S.p.A., a Syndial S.p.A., az ENI S.p.A. és az ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (a továbbiakban: ERG) mint az alapeljárás felperesei, emellett az Olasz Köztársaság és az Európai Közösségek Bizottsága vett részt; a Polimeri Europa S.p.A. és a Syndial S.p.A. (a továbbiakban együtt: Polimeri és társai) közös beadványt nyújtott be a C-378/08. sz. ügyben, az ENI S.p.A., a Polimeri Europa S.p.A. és a Syndial S.p.A. (a továbbiakban együtt: ENI és társai) pedig a C-379/08. és C-380/08. sz. ügyben nyújtottak be közös beadványt. A Holland Királyság és a Görög Köztársaság a C-378/08. sz. ügyben nyújtott be írásbeli észrevételeket.

35. A három ügyben 2009. szeptember 15-én tartott egyesített tárgyaláson az alapeljárás feleiként részt vett a Polimeri és társai, az ENI és társai, az ERG és a Sviluppo Italia, emellett Olaszország, Görögország, Hollandia és a Bizottság vett részt.

36. Először is röviden foglalkozom az Olaszország által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatósága ellen felhozott érvekkel. Az egyes kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban felmerült egyedi kétségeket az adott kérdés vizsgálata során fogom vizsgálni.

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek célja és tárgya

37. Az olasz kormány szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek célja elsősorban az, hogy megerősítse az előterjesztő bíróság által a nemzeti jog tekintetében adott azon értelmezést, amely eltér a fellebbezési bíróság álláspontjától, és ezért olyan célt követ, amelyről az EK 234. cikk nem rendelkezik.

38. Igaz ugyan, hogy az EK 234. cikkben meghatározott eljárás tárgya csak a közösségi

jog értelmezése vagy a másodlagos közösségi jogi aktusok érvényessége lehet.⁹ Ugyanakkor a jelen kérelmek kifejezetten a közösségi jog elsődleges és másodlagos normáinak értelmezésére irányulnak. Ezért ez az állítás megalapozatlan.

39. Ugyancsak nem zárja ki a kérelmet a felbbezési bíróság álláspontjától való eltérés. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem célja ugyanis a közösségi jog értelmezésével kapcsolatos kétségek eloszlatása.¹⁰ A közösségi jog értelmezését illetően a bíróságok között fennálló véleménykülönbség azt jelzi, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem valós kétségeken alapul.

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tartalmáról

40. Az olasz kormány emellett a kérdéseket túl részletesnek tartja, és sérelmezi, hogy a tényállás bemutatása pontatlan és egyoldalú.

9 – A C-506/04. sz. Wilson-ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8613. o.) 34. pontja.

10 – Lásd a C-495/03. sz. Intermodal Transports ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8151. o.) 33. pontját.

41. Az, hogy a kérdések túl részletesek-e, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek szempontjából csak annyiban vethető fel, hogy a Bíróság az EK 234. cikk szerinti eljárásban a közösségi jog normáit nem alkalmazhatja egyedi esetekre.¹¹ A jelen ügyben ugyanakkor a közösségi jog rendelkezéseit csak az ügy körülményeire figyelemmel kell értelmezni. A konkrét ügyre vonatkozó jogalkalmazás a nemzeti bíróság feladata lesz.

42. Azt, hogy az előterjesztő bíróság a tényeket megfelelően közli-e, a Bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárásban nem kell vizsgálnia.¹² A tényállás megállapítása a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata.

43. Következésképpen az Olaszország által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságával kapcsolatban felvetett kifogásoknak nem lehet helyt adni.

11 – A 37/86. sz. Coenen-ügyben 1987. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1987., 3589. o.) 8. pontja és a C-350/07. sz. Kattner Stahlbau ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1513. o.) 24. pontja.

12 – A C-153/02. sz. Neri-ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13555. o.) 34. és azt követő pontjai, a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 42. pontja, és a C-246/04. sz. Turn- und Sportunion Waldburg ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-589. o.) 21. pontja.

B – A C-378/08. sz. ügyben felvetett első három kérdés

a környezeti felelősségről szóló irányelvvel. Ezen irányelv értelmezése során lesz fontos szerepe az EK 174. cikknek és az abban meghatározott szennyező fizet elvének, mivel az irányelv valósítja meg a Közösség környezetpolitikai vezérelveit.

44. A C-378/08. sz. ügyben felvetett első három kérdés azt hivatott tisztázni, hogy az EK 174. cikkben és a környezeti felelősségről szóló irányelvben szereplő szennyező fizet elvével összeegyeztethető-e az, hogy vállalkozási tevékenységük vagy ingatlantulajdonosi minőségük alapján állapítsák meg bizonyos személyek felelősségét a környezeti károk elhárítása tekintetében, függetlenül esetleges közrehatásuk vagy vétkességük kérdésétől.

47. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben bemutatott olasz jog szerinti felelősségi rendszert a környezeti felelősségről szóló irányelv nem követeli meg, de kifejezetten nem is zárja ki. Sőt, a 16. cikk szerint nincs akadálya annak, hogy a tagállamok szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban, beleértve további felelős felek meghatározását.

45. Ugyan az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megjelöli az EK 174. cikket, ez a rendelkezés nem igényel különösebb vizsgálatot. Az ugyanis arra korlátozódik, hogy megállapítsa a Közösség környezettel kapcsolatos általános célkitűzéseit, amelyeket a közösségi jogalkotónak kell életre keltenie, mielőtt azok a tagállamokat köteleznék.¹³ Az EK 174. cikk ezért nem képezheti a belső jogi felelősségi szabályok alkalmazhatóságának mércéjét.

48. A környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikke az EK 176. cikkre alapul. Ez utóbbi értelmében az EK 175. cikk alapján elfogadott intézkedések, azaz a Közösség tisztán környezeti jogi szabályozása,¹⁴ mint amilyen a környezeti felelősségről szóló irányelv is, nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében.

46. Ezzel szemben nem zárható ki, hogy a belső jogi felelősségi szabályok ellentétesek

13 – A C-379/92. sz. Peralta-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3453. o.) 57. és azt követő pontjai.

14 – Ami a környezeti jogi intézkedésektől való eltéréseket illeti, amelyek az EK 95. cikkben is alapulhatnak, e rendelkezés (4)–(6) bekezdése különös szabályokat tartalmaz.

49. A Bíróság szerint az EK 176. cikk értelmében vett szigorúbb tagállami védintézkedésnek ugyanazon környezetvédelmi irányt kell követnie, mint amelyet a szóban forgó irányelv is követ,¹⁵ vagy azzal összhangban kell állnia.¹⁶ Az e feltételnek meg nem felelő intézkedések vagy ellentétek az irányelvvel, vagy olyan kérdéseket érintenek, amelyeket az irányelv nem szabályoz.

50. A közösségi jog kötelező hatályával ellentétes volna az, ha a tagállamok elfogadhatnának olyan intézkedéseket, amelyek ellentétesek az irányelvvel. Az irányelv kizárja az ilyen intézkedéseket.

51. Ezzel szemben az EK 176. cikkre nem lehet hivatkozni akkor, ha a tagállami intézkedés olyan kérdést érint, amelyet az irányelv nem szabályoz. A szigorúbb védintézkedés fogalma logikailag egy összehasonlítást feltételez. Egy „szigorúbb védintézkedés” előfeltétele egy potenciálisan kevésbé szigorú közösségi jogi intézkedés megléte. Ha ilyen intézkedés nem létezik, akkor nem létezhet

szigorúbb intézkedés sem. Mivel azonban vonatkozó közösségi jogi rendelkezések hiányában a tagállam csupán saját hatáskörét gyakorolja, ilyen esetekben a belső jogi szabályozás nem lehet ellentétes a Közösség tisztán környezeti jogi rendelkezéseivel. Az már nem az EK 176. cikkel kapcsolatos kérdés, hogy a belső jogi intézkedések mennyiben ellentétesek más közösségi jogi rendelkezésekkel.

52. Ezek a megfontolások nemcsak az EK 176. cikk szerinti szigorúbb védintézkedésre vonatkoznak, hanem a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikke szerinti szigorúbb rendelkezésekre is.

1. A környezeti felelősségről szóló irányelv alkalmazhatóságáról

53. A környezeti felelősségről szóló irányelv tehát csak akkor szolgálhat a szigorúbb intézkedésekkel kapcsolatos mérceként, ha alkalmazható. Ugyanakkor az alapügyekkel kapcsolatban mind időbeli, mind tárgyi hatálya kapcsán kétségek fogalmazódtak meg alkalmazhatóságával összefüggésben.

15 – A C-6/03. sz. Deponiezweckverband Eiterköpfe ügyben 2005. április 14-én hozott ítéletet (EBHT 2005., I-2753. o.) 41. pontja.

16 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Deponiezweckverband Eiterköpfe ügyben hozott ítélet 52. pontja.

a) A környezeti felelősségről szóló irányelv időbeli hatályáról

amely már 2007 áprilisa, azaz az irányadó időpont előtt rendelkezésre állt. Emellett a környezeti károknak az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő rövid leírása értelmében a Rada di Augusta területét olyan jelenségek jellemzik, amely feltehetőleg hosszú ideje kezdődött környezetszennyezésre vezethetők vissza.¹⁷

54. A környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikke és 19. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv hatálya nem terjed ki a 2007. április 30. előtt bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra. Ugyancsak nem terjed ki az ezen időpontot követő kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra, amennyiben azokra egy olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor, amely ezen időpont előtt történt és fejeződött be.

57. Azon tevékenységeket azonban, amelyekről feltételezik, hogy a károkat okozták, továbbra is folytatják. Ebből számomra az a következtetés adódik, hogy a felszámolandó környezeti károk esetében az előterjesztő bíróság pillanatnyi megállapításai szerint kumulatív károkról van szó, amelyek ugyan nagyrészt 2007. április 30. előtt keletkeztek, azonban ez nem zárja ki, hogy azóta újabb környezetszennyezés történt. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróságnak nem feladata annak feltárása, hogy valóban ez-e a helyzet.¹⁸ A tényállás megállapítása a nemzeti bíróság feladata.

55. Az olasz és a holland kormány, valamint a Bizottság észrevételeikben ezért kétségesnek tartják a környezeti felelősségről szóló irányelv *ratione temporis* alkalmazhatóságát. Abból indulnak ki, hogy a felszámolandó környezeti károk mind 2007. április 30-át megelőzően következtek be. Amennyiben ez a feltételezés helytálló, egyet kell érteni velük.

58. A környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének első és második francia bekezdésének megfogalmazása, valamint az irányelv rendszertani összefüggései arra utalnak, hogy a kumulatív károk esetében az irányelv a károk azon részére alkalmazandó, amely

56. A holland kormány joggal veti fel, hogy az alapeljárásban megtámadott határozat többek között egy olyan tanulmányon alapul,

17 – A Polimeri és társai a tárgyaláson még azt is felvetették, hogy a károk 1958–1979 között bekövetkezett szennyezésekre vezethetők vissza.

18 – Lásd a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

2007. április 30-át követően következett be, vagy fenyeget bekövetkezéssel.

terjedésének e formája is tekinthető kibocsátásnak.¹⁹ A szavatosságra vonatkozó német jog az ilyen továbbbható károokra az igen beszédes „Weiterfressen” („továbbevés”) fogalmát használja.²⁰

59. A környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének első francia bekezdése értelmében kizárt az irányelv alkalmazhatósága az olyan károokra vonatkozóan, amelyek az irányadó időpontot megelőzően következtek be (régii károk).

62. A környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének első és második francia bekezdése arra szolgál, hogy kizárja a környezeti felelősségről szóló irányelv visszaható hatályát. A Bizottság már a környezeti felelősségről szóló irányelv előkészítésekor ezt a célt tűzte ki.²¹ Az irányelv (30) preambulumbekzdése ezt az elképzelést tükrözi, amikor megállapítja, hogy az irányelv végrehajtására előírt határidő lejárta előtt okozott kár nem tartozik az irányelvben foglalt rendelkezések hatálya alá.

60. Emellett a környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének második francia bekezdése kizárja azon károkat, amelyeket az irányadó időpontot követően következett kibocsátás, esemény vagy incidens okozott, amennyiben olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor azokra, amely azt megelőzően történt és fejeződött be.

63. A visszaható hatály kizárásának háttérében a jogbiztonság áll, ami általában tiltja, hogy egy közösségi jogi aktus alkalmazhatóságának

61. E második szabály alkalmazásának tipikus eseteit feltehetőleg azok a régi szennyezések jelentik, amelyek új károkat okoznak, például amikor egy hulladéklerakóból káros anyagok kerülnek ki, és beszennyezik a szomszédos vizeket. A szennyező anyagok

19 – Lásd a környezeti felelősségről szóló irányelv 2. cikkének 8. pontjában szereplő fogalm meghatározást: „anyagok, készítmények, szervezetek és mikroorganizmusok környezetbe juttatása emberi tevékenység eredményeként”.

20 – Lásd a Bundesgerichtshof 1976. november 24-i ítéletét, VII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1977, 379. o. (381. o.).

21 – A környezeti felelősségről szóló 2000. február 9-i bizottsági fehér könyv (COM (2000) 66 végleges) 14. és azt követő oldalai, valamint a környezeti károk megelőzésével és a környezet megtisztításával kapcsolatos környezeti felelősségről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvről szóló 2002. január 23-i bizottsági javaslat (COM (2002) 17 végleges) 17. és 24. oldala kifejezetten kizárja a visszaható hatályt.

időpontja megelőzze annak közzétételét. Ez csak kivételesen, és csak akkor lehetséges, ha ezt az elérni kívánt cél megkívánja, és az érintettek jogos bizalmát megfelelően figyelembe veszik.²² A jogalkotó azonban a környezeti felelősségről szóló irányelv esetében kifejezetten jelezte, hogy nem kíván ilyen visszaható hatályt előírni.

64. Másrészt valamely új jogszabályt azonnal alkalmazni lehet a korábban keletkezett helyzetek jövőbeli hatásaira.²³ A bizalomvédelem alapelveinek alkalmazása ugyanis nem vonható meg olyan szélesen, hogy az kizárja egy új jogszabály azonnal alkalmazását a korábban keletkezett helyzetek jövőbeli hatásaira.²⁴

65. Ebből a megvilágításból a környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének első

francia bekezdése a 2007. április 30. előtt keletkezett károkat olyan lezárt tényállásnak tekinti, amelyre az irányelv nem terjed ki.

66. Ez a görög kormány által az írásbeli szakaszban előadott állásponttal szemben akkor is érvényes, ha a kárt okozó tevékenység ugyan az irányadó időpont előtt kezdődött, de azt követően is folytatódott. Ugyanezekre az esetekre a környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikkének második francia bekezdése nem terjed ki, mivel eszerint a tevékenységnek 2007. április 30-ig be kellett fejeződnie, az első francia bekezdés azonban kizárhatja az ilyen tevékenységeket az irányelv hatálya alól, amennyiben azokra az irányadó időpontot megelőzően került sor.

22 – A 98/78. sz. Racke-ügyben 1979. január 25-én hozott ítélet (EBHT 1979., 69. o.) 20. pontja, a C-110/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8763. o.) 151. pontja és a C-17/01. sz. Sudholz-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4243. o.) 33. pontja.

23 – A 143/73. sz. SOPAD-ügyben 1973. december 5-én hozott ítélet (EBHT 1973., 1433. o.) 8. pontja; a 270/84. sz., Licata kontra EGSZB ügyben 1986. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1986., 2305. o.) 31. pontja; a C-122/96. sz., Saldanha és MTS ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-5325. o.) 14. pontja; a C-162/00. sz., Pokrzepowicz-Meyer ügyben 2002. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1049. o.) 50. pontja és a C-334/07. P. sz., Bizottság kontra Freistaat Sachsen ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-9465. o.) 43. pontja.

24 – A 84/78. sz. Tomadini-ügyben 1979. május 16-án hozott ítélet (EBHT 1979., 1801. o.) 21. pontja; a 278/84. sz., Németség kontra Bizottság ügyben 1987. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1987., I. o.) 36. pontja; a C-60/98. sz. Butterfly Music ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., I-3939. o.) 25. pontja és a 23. lábjegyzetben hivatkozott Pokrzepowicz-Meyer ügyben hozott ítélet 55. pontja.

67. Amint azt a Bizottság helyesen állapította meg, a környezeti felelősségről szóló irányelv hatályának ezzel szemben ki kell terjednie azokra az esetekre, amikor egy folytatólagos tevékenység új károkhöz vezet. Ez már csak azért is szükséges, hogy érvényesüljön az 5. cikkben megfogalmazott követelmény, amely a környezeti károk megelőzésére vonatkozik. Ez a szabályozás a szennyező fizet elve mellett a környezeti jog két másik, az EK 174. cikk (2) bekezdésében szereplő alapelveit, a megelőzés és a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elvét is kifejezésre juttatja.

68. Az a körülmény, hogy egy tevékenység már a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálybalépését megelőzően megkezdődött, a megelőzésre vonatkozó kötelezettséget nem zárhatja ki. Ha például egy üzem rendszeres működése során hosszú ideje környezeti károkat okoz, 2007. április 30. óta az irányelv alapján elvileg e károkat meg kell előzni.

69. A jelen ügyben különösen nem zárható ki, hogy a C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben vitatott előírás, amely alapján fizikai akadályt kell létesíteni, ugyancsak az olyan jövőbeli környezeti károk megelőzésére szolgál, amelyek egy üzem folytatólagos működéséből adódnak. Adott esetben a nemzeti bíróságnak kell tisztáznia azt, hogy ez az intézkedés alkalmas volna-e a cél elérésére.

70. A megelőzés elvének alkalmazásából emellett az következik, hogy fel kell számolni azokat a károkat, amelyeket meg kellett volna előzni, de mégis bekövetkeztek. Ennek megfelelően az irányadó időpontot követően végzett tevékenységből eredő károkat a környezeti felelősségről szóló irányelv alapján fel kell számolni. Amennyiben azonban a tevékenység megfelel a hatályos jogszabályoknak

és/vagy a technikai ismeretek mindenkori állásának, a 8. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi a költségek alóli mentesülést.

71. A kumulatív károk esetében persze a gyakorlatban nehéz lehet az új és a régi károk szétválasztása, azonban a kumulatív károkozás problémája a kártérítési jog más területein is ismert, és semmi esetre sem megoldhatatlan. A környezeti felelősségről szóló irányelv 9. cikke e tekintetben jelentős mozgásteret enged a tagállamoknak, amikor úgy rendelkezik, hogy az irányelv nem érinti a több fél által okozott kár esetében alkalmazandó költségmegosztásra vonatkozó nemzeti jogszabályokat. E körbe tartoznak az olyan károkozók is, akik mint régi károk okozói nem tartoznak az irányelv hatálya alá, de mint új károk okozói igen.

72. Azt kell még tisztázni, hogy a *továbbható* régi károk újonnan megjelenő elemei a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálya alá tartoznak-e, ha a károsító tevékenységet tovább folytatták.

73. Ezt az értelmezést támaszthatná alá a környezeti felelősségről szóló irányelv 17. cikke második francia bekezdésének megfogalmazása, mivel a károsító tevékenység nem fejeződött be, hanem tovább folytatódott. A tevékenység gyakorlásának folytatása és a régi károk továbbterjedése egy még le nem zárult helyzetre utal, amely a jövőre nézve az új szabályozás hatálya alá tartozik. Ez biztosítaná azt is, hogy a jövőre nézve az ilyen továbbható károk terjedését megakadályozzák az irányelv alapján.

74. Ugyanakkor ez közvetetten az irányelv hatályának olyan tevékenységekre történő kiterjesztését jelentené, amelyeket az irányelv hatálybalépését megelőzően gyakoroltak. Az irányelv időbeli hatályára vonatkozó szabályozás éppen ezt kívánja kizárni.

75. A környezeti károk megelőzésének kötelezettsége sem vezet más eredményre. A környezeti károk megelőzése egy tevékenység gyakorlása során egészen más minőséget jelent, mint a régi károk továbbhatásának megakadályozása. A továbbhatás megakadályozása érdekében tett intézkedések aligha tekinthetők megelőzésnek vagy a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának. Gyakran inkább régi károk felszámolását

jelentik. A tevékenység folytatójának ilyen kötelezettségét azonban a környezeti felelősségről szóló irányelv éppen hogy nem alapozza meg. Ellenben a tevékenység gyakorlásából eredő jövőbeli új károk megelőzése pontosan a tevékenység gyakorlásán alapul. Az irányelvnek kifejezett célkitűzése, hogy a tevékenység gyakorlása a jövőben ne okozzon károkat.

76. A környezeti felelősségről szóló irányelv ezért nem alkalmazandó a 2007. április 30-át megelőzően kifejtett tevékenység által okozott környezeti károkra. Ezért azzal nem ellentétesek az ilyen károk felszámolására vonatkozó nemzeti jogszabályok.

b) A környezeti felelősségről szóló irányelv tárgyi hatályának alkalmazhatóságáról

77. A Bizottság emellett kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az alapeljárás tényállása a környezeti felelősségről szóló irányelv tárgyi hatálya alá tartozik-e. E kétségek azon alapulnak, hogy a nemzeti bíróság megítélése szerint a Rada di Augusta területén tevékenykedő vállalkozások nagy száma

miatt lehetetlen volna az egyéni felelősség megállapítása.

78. A környezeti felelősségről szóló irányelv 4. cikkének (5) bekezdése értelmében csak olyan diffúz szennyezésből származó környezeti károokra alkalmazandó, amelyek esetében okozati összefüggést lehet megállapítani a kár és az egyéni gazdasági szereplők tevékenysége között.

79. Igaz, e rendelkezés a környezeti felelősségről szóló irányelv alóli kivételek közé tartozik, ugyanakkor valójában itt inkább a 3. cikk (1) bekezdésében szereplő, az irányelv alkalmazási körére vonatkozó általános rendelkezések hatályát illető pontosításról van szó: eszerint az irányelv azon környezeti károokra alkalmazandó, amelyeket keresőtevékenység keretében okoztak. A 4. cikk (5) bekezdése tisztázza, hogy az olyan károokra is kiterjed, amelyek diffúz szennyezésből származnak. Az ilyen szennyezés fennállta ezért alapvetően nem zárja ki az irányelv alkalmazását, amennyiben a szükséges okozati összefüggés megállapítható.

80. A környezeti felelősségről szóló irányelv 4. cikkének (5) bekezdése azon a megfontoláson alapul, hogy a gyakorlatban rendkívül

nehéz lehet a diffúz szennyezések esetében a konkrét károkozás bizonyítása. Ezt jól mutatják azok a példák, amelyek a Bizottság szeme előtt lebegtek, amikor a szabályozást előkészítette: a szén-dioxid és más kibocsátás által okozott klímaváltozás, az erdők kihalása a savas eső hatására és a közlekedéshez köthető levegőszennyezés.²⁵ Az irányelv alkalmazási körét azonban ez nem befolyásolja.

81. Mindenesetre megszorítóan kell értelmezni a környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő azon feltételt, mely szerint a kérdéses környezeti károkat keresőtevékenység keretében kellett, hogy okozzák. Az irányelv ugyanis a károk okának felderítéséről is rendelkezik. A 11. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az illetékes hatóságnak kötelezettsége megállapítani, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt. Emellett az 5. cikk (4) bekezdése, a 6. cikk (3) bekezdése, valamint a 8. cikk (2) bekezdésének második albekezdése intézkedéseket tesz lehetővé arra az esetre, ha a károkozó nem azonosítható. E rendelkezések, amelyekre még visszatérek²⁶, értelmetlenek lennének, ha az irányelv nem volna alkalmazandó abban az esetben, ha egy kár eredete nem állapítható meg.

²⁵ – A 21. lábjegyzetben hivatkozott fehér könyv 11. o.

²⁶ – Lásd az alábbi 118. és azt követő pontokat.

82. Helyesen ezért az irányelv értelmében vett környezeti károkért viselt felelősség felvétele alapvetően az, hogy a kárt keresőtevékenység keretében okozták. A környezeti felelősségről szóló irányelv egyéb rendelkezései ezzel szemben alkalmazhatók annak ellenére is, hogy (még) nem állapították meg, hogy a kérdéses környezeti károkat ilyen tevékenység keretében okozták.

c) A környezeti felelősségről szóló irányelv szerint felelősségről

83. Amennyiben a környezeti felelősségről szóló irányelv alkalmazandó az alapeljárásban, bizonyos korlátok adódnak a nemzeti jogra nézve a környezeti károk felszámolására vonatkozó felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseiből a szennyező fizet elvből következően.

84. Az EK 174. cikk (2) bekezdése értelmében a szennyező fizet elve a közösségi környezetpolitika egyik alapelve. A környezeti felelősségről szóló irányelv 1. cikke és második preambulumbekzdése ezzel összefüggésben

megállapítja, hogy a környezeti károk megelőzése és felszámolása ezen elven alapul. A szennyező fizet elve tehát a környezeti felelősségről szóló irányelv vezérmotívuma.

85. A „Verursacherprinzip” (a szennyező fizet elve) német kifejezés arra utal, hogy a szennyezés felszámolásáért az felelős, aki azt okozta. Más nyelvi változatok, melyek arra utalnak, hogy a „szennyező fizet” („polluter-pays” principle, principe du „pollueur-payeur”), azt emelik ki, hogy a költségek telepítésére vonatkozó elvről van szó.²⁷ Nem a társadalomnak vagy harmadik személyeknek, hanem a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés felszámolásának költségeit. Ez a környezeti költségek internalizációjához vezet, azaz a környezeti költségek beépülnek a szennyező vállalkozás termelési költségeibe.²⁸

86. Ez a környezeti károk potenciális okozóit arra ösztönzi, hogy elkerüljék a környezetszennyezést.²⁹ A költségek igazságos megosztása

27 – Lásd e tekintetben a C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben 2008. március 13-án ismertetett indítványom (EBHT 2008., I-4501. o.) 120. pontját.

28 – Lásd a C-126/01. sz. GEMO-ügyben Jacobs főtanácsnok által 2002. április 30-án ismertetett indítvány (EBHT 2003., I-13769. o.) 66. pontját.

29 – Lásd a környezetvédelem területén a költségterhelésről és a hatóságok intézkedéseiről szóló, 1975. március 3-i 75/436/Euratom, CECA, EGK ajánlás (HL L 194., 94. o.) mellékletének 1. pontját.

mellett tehát a szennyező fizet elve visszatartó hatást is gyakorol, és a megelőzés elvét is szolgálja.³⁰

további nélkül intézkedéseket foganatosíthat más területen.

87. A környezeti felelősségről szóló irányelv a szennyező fizet elvét konkretizálja, amikor a 6. cikkben a felelős gazdasági szereplőt a kár felszámolására kötelezi, és a 8. cikk (1) bekezdésében megállapítja, hogy a gazdasági szereplő viseli az irányelv alapján elvégzett megelőző és felszámolási intézkedések költségeit. A 2. cikk 6. pontja értelmében az minősül gazdasági szereplőnek, aki/amely a kárt okozó tevékenységért felelősséget visel. Ő az, aki a leginkább képes a tevékenységéből adódó környezeti károk megelőzésére.

88. A gyakorlatban szükségesnek bizonyulhat további szabályozás az idegen területeken felmerült károk tekintetében. Az irányelv ezek tulajdonosait a 7. cikk (4) bekezdésében szabályozott konzultáció útján vonja be. Ebből azonban nem vezethető le az, hogy a károk felszámolására kötelezett minden

89. A környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből egyébként az következik, hogy nem áll fenn minden környezetszennyezéssel összefüggésben felelősség, emellett e felelősség tekintetében különbséget tesz különböző károk között.

90. Az irányelv egyrészt olyan károkra vonatkozik, amelyeket a III. mellékletben felsorolt keresőtevékenységek valamelyike során okoznak (a környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja). A III. melléklet különböző olyan tevékenységeket jelöl meg, amelyek a Közösség környezeti jogának más rendelkezései értelmében különös környezeti kockázatot jelentenek. A jelen ügyben például e melléklet 1. és / vagy 7. pontja lehet releváns, azaz a 96/61 irányelv³¹ alapján engedélyhez kötött létesítmények működtetése, vagy egyes veszélyes anyagok előállítás, használata, tárolása,

30 – Lásd a szennyező fizet elve kapcsán általam kifejtetteket a C-254/08. sz., Futura Immobiliare és társai ügyben 2009. április 23-án ismertett indítványom (EBHT 2009., I-6995. o.) 30. és azt követő pontjaiban.

31 – A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv (HL L 257., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.), amelyet a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 2008. január 15-i 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 24., 8. o.) kodifikált.

feldolgozása, áttöltése, környezetbe történő kibocsátása és helyszíni szállítása.

okozó tevékenység engedélyezett volt, vagy megfelelt a technikai ismeretek mindenkori állásának. A vétkesség nélküli felelősség szigorú felelősségi szintje a környezettel kapcsolatos azon különleges kockázatoknak felel meg, amelyet a szóban forgó, természetüknél fogva veszélyes tevékenységek gyakorlásával összefüggésben számításba vettek.

91. Emellett a környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja más tevékenységek esetében is felelősséget ír elő vétkes vagy gondatlan magatartás esetén, amennyiben olyan védett fajokban vagy természetes élőhelyekben esik kár, amelyek az élőhelyekről szóló irányelv³² 6. cikkének (3) és (4) bekezdése vagy 16. cikke, vagy a madárvédelmi irányelv³³ 9. cikke alapján védelmet élveznek. Ilyen károk fennállására nézve azonban nem közöltek vagy terjesztettek elő adatokat.

92. Minthogy a védett fajok vagy természetes élőhelyek károsításáért való felelősség kifejezetten vétkességen alapul, a III. mellékletben szereplő tevékenységekkel okozott károkért fennálló felelősség ellenkezőleg, főszabályként a vétkességtől függetlenül fennáll. Ezt megerősíti a tagállamok számára a 8. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetőség, amely alapján felmentést adhatnak a felszámolási költségek megfizetése alól, amennyiben a gazdasági szereplő nem volt vétkes, és a kárt

93. A környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerinti felelősség fennállása mindkét esetben minimálisan azt feltételezi, hogy a károkat a szóban forgó tevékenységek okozták. A 11. cikk (2) bekezdése értelmében az illetékes hatóságok feladata annak megállapítása, hogy mely gazdasági szereplő okozta a károkat. E megállapítástól függetlenül a gazdasági szereplő az 5–7. cikk alapján köteles megelőzni a környezeti károkat, köteles azokat adott esetben felszámolni, és az illetékes hatóságokat értesíteni. A felelősség korlátozott a 8. cikk (3) bekezdése értelmében, amennyiben a gazdasági szereplő bizonyítja, hogy a károkat harmadik személy okozta, vagy azok a hatóságok utasítására vezethetők vissza.

94. A környezeti felelősségről szóló irányelv célja ennek megfelelően az, hogy a szennyező fizet elvét meghatározott formában konkretizálja. Főszabály szerint a gazdasági szereplőnek kell az általa okozott környezeti károk költségeit viselnie. Ez a költségtelepítés arra ösztönzi a gazdasági szereplőket, hogy a környezeti károkat megelőzzék. Annyanban

32 – A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.).

33 – A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.).

igazságos, hogy a gazdasági szereplők, különösen a vétkesség nélküli felelősség esetében, veszélyes tevékenységet végeznek, és általában e tevékenység gazdasági hasznát is ők élvezik.

(vagyis mert az adott területen tevékenységet folytató gazdasági szereplőről van szó). Ebben az esetben e személy magatartása és a szennyezés közötti okozati összefüggés fennállását nem kellene vizsgálni.

95. Ellenben mindaddig, amíg a károk okozója nem ismert, az irányelvből nem következik a károk felszámolásának kötelezettsége. Minthogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján az alapügyekben ez a helyzet, azt kell feltételezni, hogy a jogvita alapjául szolgáló, a károk felszámolására vonatkozó előírás nem tekinthető a környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásának.

97. A Bizottság álláspontja szerint az ilyen felelősség megengedhető, mint az EK 176. cikk és a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikke értelmében vett szigorúbb rendelkezés.

d) A károkozás nélküli felelősségről

98. Ezzel nem tudok feltétel nélkül egyetérteni: a károkozói közrehatástól független felelősség nem követi a környezeti felelősségről szóló irányelv irányát, és azzal nem is áll összhangban, amennyiben azon személy felelősségét csökkenti, aki az irányelv értelmében a környezeti károkért felelős. Az irányelv ugyanis éppen a felelős gazdasági szereplő számára teremti ösztönzést a környezeti károk elhárítására vonatkozóan, és azt állapítja meg, hogy ez utóbbinak kell viselnie a mégis bekövetkező károk felszámolásának költségeit.

96. A C-378/08. sz. ügyben előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy megengedhető-e a környezeti károk elhárításának felelősségét a tulajdonjog jogosultjára, és/vagy olyan személyre terhelni, aki a szennyezett területen vállalkozási tevékenységet folytat. A bíróság oly módon pontosítja kérdését, hogy megállapítható-e a felelősség pusztán e személy „elhelyezkedéséből” következően

99. Azt, hogy a kárt okozó gazdasági szereplőnek milyen körülmények között nem kell viselnie a költségeket, a környezeti

felelősségről szóló irányelv 8. cikke határozza meg. A költségek alóli további mentesülési esetek minden bizonnyal kikezdenék a szennyező fizet elvének az irányelvben meghatározott tartalmát. Ezek mérsékelnék az előírt felelősség ösztönző hatását, és módosítanák a közösségi jogalkotó által jogosnak ítélt költségmegosztást.

100. Mindenesetre a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése arról tanúskodik, hogy a kárt okozó gazdasági szereplő nem feltétlenül az egyetlen lehetséges felelős fél. Ez a rendelkezés kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy további felelős feleket határozzanak meg.

101. Emellett a környezeti felelősségről szóló irányelv 5. cikkének (4) bekezdése, 6. cikkének (3) bekezdése és 8. cikke (2) bekezdésének második albekezdése a kiegészítő felelősségi szabályok elfogadhatóságát jelzi. E rendelkezések értelmében az illetékes hatóságok maguk, vagy adott esetben saját költségen foganatosítsanak felszámolási vagy megelőzési intézkedéseket, amennyiben a kárt okozó gazdasági szereplő nem azonosítható. Ezeket

a bizottsági javaslatban nem szereplő szabályokat a Tanács egyes tagállamok kérésére fogadta el.³⁴

102. Amennyiben el kívánjuk kerülni a felelős gazdasági szereplők elsődleges felelősségének kiüresedését, a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének (1) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok más³⁵ felelős feleket határozhatnak meg, akik az előbbiek helyébe lépnek. Az olyan további³⁶ felelős felek meghatározásának lehetőségét is el kell vetni, akik az előbbiekkal egy sorban felelősek, és azok felelősségét mérséklük.

103. Emellett problematikus volna azonnal, minden ok nélkül egy olyan fél felelősségét megállapítani, aki később költségeit a felelős féllel szemben érvényesítheti. Igaz ugyan, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 8. cikkének (3) bekezdése mintha felvetné ennek lehetőségét, amikor a tagállamokat

34 – Lásd a 7771/02. sz. tanácsi dokumentumban szereplő 2002. április 16-i tervezet 4. cikkének (4) bekezdését, 5. cikkének (3) bekezdését és 6a. cikkének (4) bekezdését, valamint a 8647/02. sz. tanácsi dokumentumban szereplő 2002. május 7-i tervezet 8. cikkének (4) bekezdését.

35 – Így szól különösen a környezeti felelősségről szóló irányelv francia, olasz, spanyol, portugál és román nyelvi változata.

36 – Így szól különösen a német és az angol nyelvi változat.

arra kötelezi, hogy biztosítsák, hogy a gazdasági szereplőknek megtérítsék a felszámolással kapcsolatos költségeket, amennyiben az utóbbi bizonyítja, hogy a kárt harmadik felek vagy hatósági kötelezés következtében okozták. Ennek azonban az a magyarázata, hogy általában a gazdasági szereplő van a leginkább abban a helyzetben, hogy a felszámolást elvégezze, mivel a szennyezés forrása, de legalábbis a közvetlenül érintett terület az ő ellenőrzése alatt áll. Ezzel szemben a további károkozók általában csak a költségek viselésére kötelezhetők.

104. A további felek felelőségének sokkal inkább kiegészítő jellegűnek kell lennie. Az csak akkor léphet be, ha egyetlen károkozó gazdasági szereplő sem vonható felelősségre.

105. Ezzel a megkötéssel a tagállamok egyrészt a szennyező fizet elvét a környezeti felelősségről szóló irányelvben meghatározottól eltérő formában is érvényesíthetik (lásd az alábbi i. pontot), másrészt kidolgozhatnak olyan felelőségi szabályokat is, amelyek a károkozásban való közrehatástól függetlenül érvényesülnek (lásd az alábbi ii. pontot).

i) A szennyező fizet elvén alapuló kiegészítő felelőségi alakzatokról

106. Logikusnak tűnik a kiegészítő felelőséget viselő személyeket először ugyancsak a szennyező fizet elve alapján meghatározni. A környezeti károk okainak lehetséges komplexitására tekintettel mind a tagállamok, mind a Közösség széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik e tekintetben.³⁷ A környezeti felelőségről szóló irányelv nem meríti ki a közösségi jogi mozgásteret. Mindössze a felelős gazdasági szereplőt mint károkozót helyezi előtérbe, meghagyja ugyanakkor a lehetőséget a tagállamoknak, hogy további károkozókat határozzanak meg. A 16. cikk (1) bekezdése további tevékenységek bevonását említi példaként.

107. A jelen ügy kapcsán emellett felvethető volna például, hogy egy olyan ingatlan tulajdonosát vagy használóját, amelynek állapota – például továbbható kár formájában – környezeti károkat okoz, keresőtevékenység meglététől függetlenül károkozóknak lehessen tekinteni. A károk ugyanis az ő ellenőrzése alatt álló területről erednek, és azok elhárításához a közreműködése szükséges.

³⁷ – Lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott Futura Immobiliare és társai ügyben ismertetett indítványom 52. és azt követő pontjait, különösen 58. pontját.

A szennyező fizet elvének ezért nem mondana ellent az, ha az ilyen károkért az ingatlan tulajdonosa vagy használója volna felelős.

108. Ugyancsak nem mondana ellent a szennyező fizet elvének, ha egy kár okozójának jogutódja ugyancsak károkozónak volna tekinthető, legalábbis ha az eredeti károkozó már nem vonható felelősségre.

109. Emellett a költségekért viselt felelősség alapvetően ugyancsak megfelel a szennyező fizet elvének, amennyiben megállapítható legalább a károkozásban való közrehatás, de annak pontos mértéke nem. Gyakran ugyanis igen nehéz, vagy akár lehetetlen is a különböző személyek környezeti károk okozásában való közrehatásának pontos számszerűsítése. Amennyiben ők teljes mértékben mentesülnének a felelősség alól, az gyengítené a szennyező fizet elvet. Ilyen esetekben a tagállamok az azonosítható károkozókat együttesen kötelezhetik a költségek viselésére. A nemzeti jognak kellene e tekintetben megfelelő szabályokat tartalmaznia az egyes károkozók közötti tehermegosztásra vonatkozóan, és ehhez a kártérítési jog más területeken érvényesülő szabályait lehetne alapul venni. E tagállami hatáskör megfelel a környezeti felelősségről szóló irányelv 9. cikkében foglaltaknak.

110. A Bizottság a jogalkotási eljárás során minden bizonnyal abból indult ki, hogy a szennyező fizet elvével összeegyeztethető volna a lehetséges károkozóhoz telepíteni az annak bizonyítására vonatkozó terhet, hogy nem okozott kárt.³⁸ Végül a bizonyítási teher enyhítését javasolta, legalábbis annak megállapítását illetően, hogy a károk az irányelv időbeli hatálya alá esnek-e.³⁹ Még ha ez a rendelkezés az irányelv végleges szövegébe nem is került be, az alább tárgyalandó, környezeti felelősségről szóló irányelvben a károk okának vizsgálatára vonatkozó szabályokra is figyelemmel⁴⁰ e tekintetben olyan nemzeti jogszabályok elképzelhetők volnának, amelyek megdönthető vélelmet állítanak fel a károkozást illetően.

ii) A károkozásban való közrehatástól független kiegészítő felelősségi alakzatokról

111. Ezzel szemben a Polimeri és társai álláspontja szerint a környezeti felelősségről szóló irányelv által megerősített szennyező fizet elvével ellentétes volna egy olyan felelősség, amely nem kíván meg okozati összefüggést a felelős fél tevékenysége és a károk között. Ezzel annyiban egyet kell érteni, hogy az ezen elv funkciójaként meghatározható igazságos

38 – A 21. lábjegyzetben hivatkozott fehér könyv 19. o.

39 – A 21. lábjegyzetben hivatkozott javaslat 19. cikkének (2) bekezdése (46. o.).

40 – Lásd az alábbi 118. és azt követő pontokat.

kölségmegosztást gyengíti az, ha a felszámolás költségeit olyasvalakire terhelik, aki nem okozott kárt.⁴¹

112. A szennyező fizet elvéből ugyanakkor nem vezethető le abszolút tilalom arra nézve, hogy a károkozótól eltérő személyt kötelezzenek a környezeti károk elhárítására. Egy ilyen tilalom a környezeti károk elfogadásához vezetne abban az esetben, ha a károkozót nem lehet felelősségre vonni. Valójában, amikor a közösség költségén történik a károk felszámolása, akkor is olyasvalakinek kell viselnie a költségeket, aki nem felelős a károkért. A környezeti károk elfogadása azonban nem volna összeegyeztethető a környezetvédelem magas szintjének elérésére és a környezet minőségének javítására vonatkozó célkitűzésekkel. A szennyező fizet elvének funkciója e cél elérése, amelyet nemcsak az EK 174. cikk (2) bekezdése fogalmaz meg, hanem e cikk (1) bekezdése és mindenekelőtt az EK 2. cikk. A szennyező fizet elvét nem lehet úgy értelmezni, hogy az végső soron ellentmondjon a környezetvédelemnek, például azzal, hogy megakadályozza a környezeti károk felszámolását abban az esetben, ha a károkozó nem vonható felelősségre.

41 – Lásd a 27. lábjegyzetben hivatkozott Commune de Mesquer ügyben előterjesztett indítványom 141. és azt követő pontjait, és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Futura Immobiliare és társai ügyben ismertetett indítványom 32. pontját.

113. Ennek megfelelően a környezeti felelősségről szóló irányelv megengedi annak lehetőségét, hogy a felszámolás költségeit a felelős gazdasági szereplőtől eltérő személy viselje. Lehetővé teszi ugyanis, hogy az állam saját költségére foganatosítson intézkedéseket, amennyiben a károkozó nem azonosítható, vagy nem kellően hatékony.⁴²

114. Egyébként amennyiben a károkozó nem azonosítható, az igazságos költségmegosztás alapján igazolható, hogy a megtisztított terület tulajdonosa viselje a felszámolás költségeit annyiban, amennyivel az e terület értékét növeli. Ellenkező esetben jogalap nélkül gazdagodna más költségére.

115. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kiindulva a jelen eljárásban nincs szükség annak megválaszolására, hogy elképzelhetők-e károkozásban való közrehatástól független olyan kiegészítő felelősségi alakzatok, amelyek a közösségi jog szempontjából vitathatóak. Lehetséges korlátot jelenhet az arányosság elve, amellyel a nyilvánvalóan

42 – Lásd a fenti 100. pontot.

aránytalan intézkedések ellentétesek.⁴³ Az azonban vitatható, hogy ez a közösségi jogi elv az EK 176. cikk értelmében vett szigorúbb intézkedésekre alkalmazható-e.⁴⁴ Amennyiben tiszteletben tartják a felelős gazdasági szereplő elsődleges felelősségét, a jelen ügyben nem érhető tetten nyilvánvalóan aránytalan felelősségi alakzat.

felelősségről szóló irányelvvel csak akkor ellentétes a környezeti károkért viselt, a károkozásban való közrehatástól független felelősség, ha az ilyen felelősség aláásná a károkozó gazdasági szereplő elsődleges felelősségét.

iii) A C-378/08. sz. ügyben felvetett második kérdésre adandó válasz

e) Az okok megállapításától való eltekintésről

116. Visszatérve a bevezetőben említett, Arkhimédészről vett idézethez: a környezeti károkért viselt felelősség, amint az a környezeti felelősségről szóló irányelvben meghatározásra került, nem ír elő kötelezően egy fix pontot a károkozás formájában. Ellenkezőleg, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a kiegészítő felelősségi szabályok meghatározása terén.

118. A C-378/08. sz. ügyben előterjesztett első kérdés azt kívánja tisztázni, hogy a jelenleg egy régóta szennyezett területen vagy az azzal határos területen tevékenykedő vállalkozást a károk felszámolására lehet-e kötelezni az annak megállapítására irányuló vizsgálat nélkül, hogy ki a felelős a szennyezésért.

117. Ennek fényében a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a környezeti

119. A környezeti felelősségről szóló irányelv 11. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi az illetékes hatóságokat, hogy állapítsák meg, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt. Ez a kötelezettség központi jelentőségű az irányelvben megfogalmazást nyert szennyező fizet elve

43 – Lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott Futura Immobiliare és társai ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet 56. pontját és az abban az ügyben ismertetett indítványom 32. pontját.

44 – Lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Deponiezweckverband Eiterköpfe ügyben hozott ítélet 63. pontját.

szempontjából. Amennyiben a potenciális károkozónak nem kell attól tartaniuk, hogy lepleződnek, úgy nincs ösztönzés a károk megelőzésére. A költségek igazságos megosztása sem lehetséges, amennyiben a károkozó ismeretlen marad.

8. cikk (2) bekezdésének második albekezdése lehetővé teszi, hogy az illetékes hatóság maga, azaz saját költségére foganatosítson felszámolási vagy megelőzési intézkedéseket, ha a gazdasági szereplő nem azonosítható, és nem marad más megoldás.

120. Emellett a környezeti felelősségről szóló irányelv 12. cikkében szereplő, lehetséges környezeti károkkal összefüggésben indítható eljárás („intézkedés iránti kérelem”) nagyrészt kiüresedne, ha az illetékes hatóságok nem lennének kötelesek vizsgálatot folytatni a környezeti károkkal összefüggésben. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságnak foglalkoznia kell az ERG, az ENI és társai és a Polimeri és társai állításával, mely szerint egy másik eljárásban egy másik vállalkozást azonosítottak a környezeti károk okozójaként.

122. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv lehetővé teszi, hogy eltekintsenek a károk okának azonosításától, amennyiben a további vizsgálatról nem várható eredmény.

121. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindenestre jól illusztrálja, hogy a károkozó személyének megállapítása komoly nehézségekbe ütközhet. Ennek megfelelően a környezeti felelősségről szóló irányelv kifejezetten elismeri, hogy a felelős gazdasági szereplőt adott esetben nem lehet azonosítani. A 4. cikk (5) bekezdése értelmében az irányelv nem alkalmazandó diffúz szennyezések esetén, amennyiben nem lehet megállapítani az okozati összefüggést az okozott kár és az egyéni gazdasági szereplők tevékenysége között. Más szennyezések esetén az 5. cikk (4) bekezdése, a 6. cikk (3) bekezdése és a

123. Elképzelhető a vizsgálat lezárultát, vagy akár annak megkezdését megelőzően is sürgős intézkedések foganatosítása. Az adott eset egyedi körülményeinek alapos mérlegelésével az illetékes hatóságnak kell döntenie arról, hogy miként indokolt eljárni.

124. Mivel ezek a döntések összetett, előrejelzéseken alapuló mérlegelést igényelnek, az illetékes hatóságok széles mérlegelési joggal rendelkeznek. Ezzel együtt a rendelkezésre álló legjobb tudományos és műszaki

adatokra kell támaszkodniuk, amint azt az EK 174. cikk (3) bekezdése az európai környezetjog alkalmazása során általában előírja.⁴⁵

a környezeti felelősségről szóló irányelvvvel ellentétesek-e az olyan nemzeti szabályok, amelyek a környezeti károk tekintetében vétkességtől független felelősséget írnak elő.

125. Az első kérdésre ezért azt kell válaszolni, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv lehetővé teszi,

- hogy eltekintsenek a károk okának megállapításától, amennyiben a további vizsgálatról nem várható eredmény, és
- hogy a vizsgálat lezárultát megelőzően sürgős intézkedéseket foganatosítsanak.

127. Maga a környezeti felelősségről szóló irányelv a környezeti károkért fennálló felelősség két formáját ismeri: objektív, vétkességtől független felelősség áll fenn a 3. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján egyes különös kockázatot jelentő tevékenységek esetében. Ezzel párhuzamosan valamennyi keresőtevékenység esetében vétkességtől függő felelősség áll fenn a 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján a védett fajok és természetes élőhelyek bizonyos károsításai tekintetében.

f) A vétkességtől független felelősségről

126. Harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy

128. Egy a környezeti felelősségről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontjában szereplő tevékenységeken túli vétkességtől független károkozó felelősség ugyanúgy a környezetvédelem irányát követné, mint az irányelv, és azzal összhangban állna. Amennyiben ugyanis a környezeti felelősségről szóló irányelv vétkességet kíván meg, az a szennyező fizet elvét korlátozza. A tagállamoknak jogosultaknak kell lenniük szigorúbb intézkedések keretében lemondani e korlátozásról. A vétkességtől független felelősség a gyakorlatban ugyanis azzal jár, hogy az

45 – Lásd a C-235/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2007. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5415. o.) 25. pontját a madárvédelmi területek vonatkozásában, a C-79/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. december 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11619. o.) 24. pontját a vadászati mennyiségek vonatkozásában és a C-405/07. P. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2008. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8301. o.) 61. pontját a Bizottság által az EK 95. cikk (5) és (6) bekezdése alapján elfogadható intézkedések vonatkozásában.

érintettekre jóval szigorúbb gondossági kötelezettséget ró a környezettel összefüggésben. Ez nem csak a környezeti felelősségről szóló irányelvben szereplő felelősségi alakzatokra érvényes, hanem a tagállamok által meghatározott esetleges kiegészítő felelősségi alakzatokra is.

érdekeseK az alapügyekben, hogy esetleg alkalmazandó lehet a hulladék-keretirányelv.⁴⁶

129. Mindebből az a következtetés vonható le a C-378/08. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés vonatkozásában, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvvel nem ellentétesek az olyan felelősségi alakzatok, amelyek nem kívánják meg a vétkességet.

131. A hulladék-keretirányelv csak 1977 óta alkalmazandó,⁴⁷ és ezért valószínűleg hatálya nem terjed ki valamennyi szennyezésre, amely a jogvita alapját képező környezeti károkhoz vezetett. Ugyanakkor a környezeti károknak minden bizonnyal nagyobb része keletkezett a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálybalépését megelőző harminc év alatt, mint az irányelv hatálybalépése óta eltelt két évben. Az a kérdés, hogy a hulladék-keretirányelv mennyiben alkalmazandó továbbra is a környezeti felelősségről szóló irányelv hatálybalépését követően, és hogy újrakodifikált változatának⁴⁸ milyen jövőbeli hatása lesz, a jelen ügyben nem merült fel kérdésként, ezért ezt nem is kell tisztázni.

2. A szennyező fizet elvének a hulladék-keretirányelv keretében fennálló jelentőségéről

130. A környezeti felelősségről szóló irányelvtől függetlenül, a szennyező fizet elvével kapcsolatos kérdések abból a szempontból is

46 – A hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 114., 9. o.). Ez az irányelv a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelvet (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.) és annak módosításait foglalta egységes szövegbe.

47 – A 75/442 irányelv által megállapított változatában, amely már tartalmazott, 11. cikkében, rendelkezést a szennyező fizet elve szerinti költségmegosztásról.

48 – A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.). A 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében nem tartozik az újrakodifikált hulladékirányelv hatálya alá a föld (*in situ*), ideértve a ki nem termelt szennyezett talajt és a földhöz állandóan, szilárdan rögzített épületeket. A 41. cikk értelmében a korábbi hulladékirányelv 2010. december 12-től hatályát veszti.

132. A Bíróság korábban már megállapította, hogy hulladéknak kell tekinteni a talajt és a felszín alatti vizeket szennyező, véletlenül kiömlött szénhidrogéneket, amelyeket már nem lehet rendeltetészerűen felhasználni.⁴⁹ Ugyancsak hulladéknak minősül a véletlenszerűen kifolytatott szénhidrogénekkal szennyezett talaj.⁵⁰ Más szennyező anyagokra ugyanezen megfontolások irányadók.

133. A hulladék keretirányelv 4. cikke értelmében a hulladék hasznosításának vagy ártalmatlanításának az emberi egészség veszélyeztetése nélkül, valamint anélkül kell történnie, hogy az alkalmazott eljárások vagy módszerek veszélyeztetnék a környezetet. A jelen ügyben szereplő környezeti károkat okozó szennyező anyagok és a szennyezett talaj ártalmatlanítása és hasznosítása gyakran a károk felszámolásának része.

134. A hulladék-keretirányelv 15. cikke értelmében a hulladékártalmatlanítás költségeit a szennyező fizet elvnek megfelelően a hulladékbirtokos viseli – aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek, vagy annak a vállalkozásnak, amely biztosítja annak

ártalmatlanítását –, és/vagy azon termék előző birtokosai, vagy gyártója, amelyből a hulladék származik. A hulladék-keretirányelv nem teszi függővé a felelősséget a vétkességétől.

135. A környezeti felelősségről szóló irányelvvel ellentétben ez a szabályozás nem pontosítja, hogy e személyek közül melyik viseli a hulladék ártalmatlanításának költségeit. Ezzel együtt a Bíróság a benzinkút üzemeltetése folytán kiszivárgott szénhidrogénekek összefüggésben abból indult ki, hogy alapvetően a benzinkút üzemeltetője volt felelős, mint e hulladék birtokosa és termelője.⁵¹ Egy tartályhajó hajótörése esetén véletlenül a tengerbe ömlő szénhidrogének esetében a szénhidrogéneket szállító hajó tulajdonosa birtokolja azokat, közvetlenül mielőtt hulladékká változnának. Ezért főszabály szerint ő viseli az ártalmatlanítás költségeit.⁵²

136. Ezzel együtt mások felelőssége is lehetséges, amennyiben különleges körülmények fennállása miatt felelősek a hulladék keletkezéséért.⁵³

49 – A C-1/03. sz., Van de Walle és társai ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7613. o.) 47–50. pontja és a C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-4501. o.) 57–59. pontja.

50 – A 49. lábjegyzetben hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 52. pontja.

51 – A 49. lábjegyzetben hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 59. pontja.

52 – A 49. lábjegyzetben hivatkozott Commune de Mesquer ítélet 74. pontja.

53 – Lásd a 49. lábjegyzetben hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 60. pontját és a Commune de Mesquer ügyben hozott ítélet 76. és azt követő pontjait.

137. Ezért sok szól amellett, hogy az alap-eljárásokban a hulladék-keretirányelv alapján azon vállalkozások felelősek a szennyező anyagok ártalmatlanításáért, amelyek tevékenységük során létesítményeikből a környezetbe juttatták azokat.

138. Az eltérő szabályozás a hulladék-keretirányelvvvel elvben ugyanúgy ellentétes, mint a környezeti felelősségről szóló irányelvvvel. Azaz a szennyező fizet elvével összhangban a főfelelőst terhelő elsődleges felelősséget kiegészítheti, de nem helyettesítheti vagy mérsékelheti. Ennek megfelelően nem lehet minden további nélkül eltekinteni a felelős azonosításától.

C – A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett kérdésekről

139. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett kérdések nem a környezeti károkkal összefüggésben fennálló alapvető felelősséggel kapcsolatosak, hanem a környezeti felelősségről szóló irányelv szerinti felszámolási

intézkedések kérdéskörével. Mivel nem zárható ki, hogy a szóban forgó környezeti károknak legalábbis egy része tekintetében az irányelv alkalmazandó,⁵⁴ a Bíróságnak e kérdéseket is meg kell válaszolnia.

1. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett első kérdésről – a felszámolási intézkedések módosítása

140. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvvvel ellentétes-e egy olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a közigazgatási szerv számára, hogy a korábban kontradiktórius vizsgálat keretében kiválasztott, majd jóváhagyott és kivitelezett vagy a kivitelezés szakaszában lévő felszámolási intézkedések helyett más felszámolási intézkedést rendeljen el.

141. A környezeti felelősségről szóló irányelv nem rendelkezik kifejezetten a felszámolási intézkedések módosításáról.

⁵⁴ – Lásd a fenti 54. és azt követő pontokat (különösen az 57. pontot).

A 7. cikk (2) bekezdése és a 11. cikk (2) bekezdése mindössze annyit mond, hogy az illetékes hatóságok döntenek a felszámolási intézkedésekről. E megfogalmazás gond nélkül érthető úgy, hogy abba beleértendőek a módosított vagy a további⁵⁵ felszámolási intézkedések is.

142. Már csak azért is ez az értelmezés adódik, mivel a felszámolási intézkedések hatékonyságának a megítélése változhat azok végrehajtása során vagy azt követően. A környezet magas szintű védelmének célkitűzésével ezért összeegyeztethetetlen volna, egyébként pedig esetleg aránytalan is, ha egy egyszer már elrendelt felszámolási intézkedés végérvényesen megváltoztathatatlan volna, még akkor is, ha annak hatékonysága kétségesse válik.

143. Minthogy az irányelvből hiányoznak a felszámolási intézkedések módosítására vonatkozó szabályok, a tagállamok feladata, hogy e kérdést szabályozzák. Ennek során mindenesetre be kell tartaniuk az irányadó közösségi jogi alapelvek által előírt azon

kereteket, amelyekre a közösségi jog átültetése vagy alkalmazása során figyelemmel kell lenni,⁵⁶ mint amilyen például a bizalomvédelem⁵⁷ vagy az arányosság elve.⁵⁸

144. Ezen elvek alapján a felszámolási intézkedések fenntartására vonatkozóan védelemre méltó bizalmat eredményezhet az, ha a közigazgatási hatóságok aktusai ésszerű várakozást keltettek az elővigyázatos és körültekintő gazdasági szereplőben azt illetően, hogy azokat már nem fogják módosítani.⁵⁹ Minthogy azonban a környezeti károk felszámolása terén nincs tudományos bizonyosság, ilyen védelemre méltó bizalom csak ritkán merül fel.

145. Az arányosság elve értelmében a környezeti károk felszámolására irányuló

55 – Nem tévesztendő össze a „kiegészítő felszámolási intézkedésekkel”, amelyeket a II. melléklet 1. pontjának b) alpontja alapján a helyreállíthatatlan természeti erőforrások és/vagy az azok által nyújtott szolgáltatások kiegyenlítésére szolgálnak.

56 – A C-2/92. sz. Bostock-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-955. o.) 16. pontja; a C-107/97. sz., Rombi und Arkopharma ügyben 2000. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3367. o.) 65. pontja; a C-101/01. sz. Lindqvist-ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2971. o.) 87. pontja; a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 105. pontja, és a C-305/05. sz., Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben 2007. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5305. o.) 28. pontja.

57 – A C-381/97. sz. Belgocodex-ügyben 1998. december 3-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-8153. o.) 26. pontja, a C-376/02. sz. „Goed Wonen” ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-3445. o.) 32. pontja és a C-181/04–C-183/04. sz., Elmeka egyesített ügyekben 2006. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8167. o.) 31. pontja.

58 – A 25/70. sz., Köster, Berodt & Co. ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., I161. o.) 21. és azt követő pontjai, a 137/85. sz., Maizena és társai ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 15. pontja, a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja, a C-310/04. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontja, és a C-37/06. és C-58/06. sz. Viames Agrar Handel ügyben 2008. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-69. o.) 33. pontja.

59 – Az 57. lábjegyzetben hivatkozott Elmeka-ügyben hozott ítélet 32. pontja.

intézkedések nem léphetnek túl azon, ami alkalmas és szükséges a környezet helyreállításához. Így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, emellett az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhöz képest.⁶⁰

nem ellentétes a felszámolási intézkedések módosítása, amennyiben tiszteletben tartják a közösségi jog általános elveit.

146. A kérdést előterjesztő bíróság különösen arra hívja fel a figyelmet kérdésében, hogy a módosítandó intézkedéseket már végrehajtották. Erre a körülményre mindenképpen figyelemmel kell lenni az intézkedések módosítására vonatkozó határozat keretében, azonban nem feltétlenül zárja ki a módosítás lehetőségét. Az valóban aránytalan volna, ha az illetékes hatóságok anélkül minősítenének le utólagosan egyes felszámolási intézkedéseket, és rendelnének el másokat, hogy az utóbbiak kellő többletértéket képviseljenek. Amennyiben azonban a felszámolási intézkedés végrehajtása során azok elégtelensége mutatkozik meg, lehetségesnek kell lennie módosított vagy további intézkedések előírásának a károk felszámolása sikerességének biztosítás érdekében.

2. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett második kérdéstről – a hatásvizsgálattól való eltekintés

147. Az első kérdésre azt kell válaszolni, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelvvel

148. Ugyan a fentiek alapján az illetékes hatóságok főszabály szerint módosíthatják a felszámolási intézkedéseket, még nem világos, hogy ez milyen feltételekkel lehetséges. E feltételek egy része a második kérdés tárgya, amely arra kérdez rá, hogy az illetékes hatóságok hivatalból módosíthatják-e a felszámolási intézkedéseket, és eközben eltekinthetnek-e attól, hogy megvizsgálják a területspecifikus feltételeket, a kivitelezés költségeit az ésszerűen előrelátható haszon függvényében, a közegészséget és közbiztonságot érintő lehetséges vagy valószínű sérelmet vagy káros hatásokat és a megvalósításhoz szükséges időt.

60 – Lásd ilyen értelemben az 58. lábjegyzetben hivatkozott Köster, Berodt & Co. ügyben hozott ítélet 28. és 32. pontját, a Fedesa és társai ügyben hozott ítélet 13. pontját és a Viamex Agrar Handel ügyben hozott ítélet 35. pontját, valamint a 265/87. sz. Schröder HS Kraftfutter ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 21. pontját és a C-189/01. sz., Jipess és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontját.

a) A hivatalból történő elrendelés

149. Amint az ENI és társai, valamint az ERG hangsúlyozzák, a környezeti felelősségről szóló irányelv 7. cikkének (1) bekezdése értelmében főszabály szerint a felelős gazdasági szereplő javasol felszámolási intézkedéseket. E rendelkezés kifejezett kivételként állapítja meg azt az esetet, ha az illetékes hatóság maga fogatosítja a szükséges felszámolási intézkedéseket (a 6. cikk (2) bekezdésének e) pontja), különösen, ha a gazdasági szereplőt nem lehet erre kötelezni (a 6. cikk (3) bekezdése).

150. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a hatóságnak a többi esetben mindig be kellene várnia a gazdasági szereplő javaslatait. Ellenkező esetben a gazdasági szereplők tétlenségükkel meg tudnák akadályozni a környezeti károk felszámolását, vagy legalábbis hátráltathatnák azt.

151. Ennek megfelelően a környezeti felelősségről szóló irányelv 6. cikke (2) bekezdésének b–d) pontja felhatalmazza a hatóságokat, hogy a gazdasági szereplőnek bármikor felszámolási intézkedést írjanak elő. A 11. cikk (2) bekezdése is hangsúlyozza, hogy az illetékes hatóság határozza meg, hogy milyen felszámolási intézkedést

kell tenni. Az erre vonatkozó határozat a (24) preambulumbekzdés értelmében egyértelműen a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik.

152. Igaz ugyan, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv 11. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a hatóságokat arra, hogy megkövetelje az érintett gazdasági szereplőtől, hogy végezze el a saját értékelését, és adjon át ezzel kapcsolatban minden szükséges információt és adatot, ugyanakkor a hatóság nem köteles a gazdasági szereplőt erre felhívni.

153. Így nem tűnik úgy, hogy a környezeti felelősségről szóló irányelv bármely rendelkezése kizárná a felszámolási intézkedések illetékes hatóságok által hivatalból történő módosítását.

b) A hatások értékeléséről

154. A hatások értékelését a II. melléklet 1.3.1. pontja írja elő. Több más kritérium

mellett ott szerepelnek a kérdést előterjesztő bíróság által a kérdésében megjelölt szempontok is.

választani, kötelezően előírja bizonyos kritériumok figyelembevételét. A több különböző felszámolási intézkedés közötti választás egy adott kár tekintetében alapvetően hasonló jellegű.

155. A felszámolási intézkedések meghatározása során a 7. cikk (2) bekezdése és a melléklet bevezetése értelmében a II. melléklet főszabály szerint kötelező. Ugyanakkor az 1.3.1. pont csak annyit mond, hogy az ésszerű felszámolási lehetőségeket értékelni „kell”. A Bizottság javaslata még abból indult ki, hogy ezen értékelésnek minden alkalommal meg kell történnie,⁶¹ a Tanács azonban alaposan átdolgozta a szabályozást, és ennek során nyilvánvalóan tudatosan iktatta ki a kötelező jellegű megfogalmazást.⁶²

157. Különösen az ENI és társai által megjelölt arányosság elvére⁶³ kell figyelemmel lenni az értékelés során. A környezeti felelősségről szóló irányelv II. mellékletének 1.3.1. pontjában szereplő kritériumok a jogalkotó megítélése szerint különösen alkalmasak arra, hogy a felszámolási intézkedésekre vonatkozó arányos döntéshez vezessenek. E rendelkezés mindazonáltal teret enged bizonyos mérlegelésnek az értékelési kritériumok kiválasztása terén. Ugyan ezt általában oly módon kell gyakorolni, hogy a kifejezetten megjelölt kritériumokat figyelembe vegyék, az illetékes hatóságok megalapozott indokkal részben vagy teljesen eltérhetnek ezektől.

156. Ez a szabályozási mód azonban semmiképpen sem értelmezhető úgy, hogy az illetékes hatóságoknak a felszámolási intézkedések kiválasztása során egyáltalán ne kellene értékelést végezniük. Minden kiválasztásra vonatkozó döntés a különböző lehetőségek értékelését feltételezi. Különösen a környezeti felelősségről szóló irányelv 7. cikkének (3) bekezdése jól illusztrálja ezt, amely arra az esetre, ha több kár felszámolása közül kell

158. Elképzelhető például, hogy különösen sürgős intézkedésekre van szükség, anélkül, hogy előtte sor kerülhetne a környezeti felelősségről szóló irányelv II. mellékletének

61 – Lásd a 21. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági javaslat II. mellékletének 3.2.1. pontját.

62 – Úgy tűnik, erre először a II. melléklet 1.3.1. pontjának a 6191/03. sz. 2003. február 13-i tanácsi dokumentumban szereplő változatával került sor.

63 – Lásd a fenti 145. pontot.

1.3.1. pontjában szereplő kritériumok alapos értékelésére. Az sem zárható ki, hogy – például az adott ügy különleges körülményeire vagy új információkra figyelemmel – további értékelési kritériumok befolyásolják a választást.

az előírt intézkedésekkel összefüggésben, utalni kell a környezeti felelősségről szóló irányelv 7. cikkének (4) bekezdésére is. Ez utóbbi értelmében az illetékes hatóság minden esetben lehetőséget biztosít, hogy azon személyek, akiknek a területén a felszámolási intézkedéseket végre kell hajtani, észrevételeket tehessenek, és ezeket figyelembe veszi.

159. A felszámolási intézkedésekre vonatkozó határozat indokolásában minden esetben szerepelnie kell a felhasznált értékelési kritériumoknak, az értékelés eredményének, és azon okoknak, amelyek miatt a környezeti felelősségről szóló irányelv II. mellékletének 1.3.1. pontjában szereplő egyes kritériumok értékelését mellőzték. A 11. cikk (4) bekezdése ugyanis a hatékony jogorvoslat elve alapján megköveteli a felszámolási intézkedésekre vonatkozó határozat „pontos indokainak” megjelölését. Ez az indokolás azért szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok ellenőrizhessék a határozat jogszerűségét⁶⁴.

161. Még ha a felszámolásért felelős személy kivételesen nem is volna ilyen értelemben földtulajdonos, akkor is meg kell hallgatni. A környezeti felelősségről szóló irányelv ugyanis abból indul ki, hogy ők még szorosabban közreműködnek a felszámolási intézkedések meghatározásában. Nekik kell a 7. cikk (1) bekezdés értelmében a felszámolási intézkedéseket kidolgozniuk és javasolniuk. Ha az illetékes hatóságok ettől eltérve maguk határoznak meg intézkedéseket, a felszámolásért felelős személynek a határozat meghozatalát megelőzően legalább lehetőséget kell biztosítaniuk arra, hogy észrevételeket tegyen.

160. Minthogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint az alapügy felperesei azt állítják, hogy nem került sor meghallgatásukra

64 – Lásd a 222/86. sz., Heylens és társai ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4097. o.) 15. pontját, a C-239/05. sz. BVBA Management, Training en Consultancy ügyben 2007. február 15-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-1455. o.) 36. pontját, és a C-75/08. sz. Mellor-ügyben 2009. április 30-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3799. o.) 59. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

162. Az ENI és társai joggal hangsúlyozzák, hogy ezek az eljárásjogi követelmények még hangsúlyosabban érvényesülnek a felszámolási intézkedések módosításakor. Ha

a felszámolási intézkedéseket eleve átfogó értékelés alapján kellett elrendelni, azok módosításának olyan indokokon kell alapulnia, amelyek felülírják az eredetileg elvégzett értékelést. Ennek feltétele különösen az, hogy az új indokok hasonló tudományos alapokon álljanak.

nem volna alkalmas arra, hogy a környezet védelmét erősítsék, sőt, éppen hogy veszélyeztetnék azt. Az értékelés és a meghallgatás alkalmas arra, hogy a felszámolási intézkedésekre vonatkozó határozat információs megalapozottságát javítsa. A határozat indokolása ezzel szemben az önkorlátozás elemét hordozza magában.⁶⁵ Amennyiben nem sikerül meggyőző indokokat megfogalmazni, az megalapozza a határozat felülvizsgálatát.

163. A felszámolási intézkedések módosítására vonatkozó értékelés terhe azonban mérsékelhető, mivel az eredeti felszámolási intézkedések értékelése során már sor került a fontosabb releváns információk összegyűjtésére. Nem zárható ki, hogy aránylag kevés, esetleg a felszámolási intézkedések végrehajtása során felmerült új információ kérdőjelezi meg a korábbi eredményt, és vezet a már ismert információkkal együtt a károk felszámolásának újragondolásához.

c) A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett második kérdésre adandó válasz

164. Végül tisztázni kell, hogy a felszámolási intézkedések értékelésére, a felszámolási intézkedésekre vonatkozó határozat indokolására és a felelős gazdasági szereplők meghallgatására vonatkozó korlátok nem minősülhetnek sem az EK 176. cikk értelmében vett „szigorúbb védintézkedésnek”, sem a környezeti felelősségről szóló irányelv 16. cikkének értelmében vett „szigorúbb rendelkezésnek”. Ezen eljárásjogi lépések mellőzése

165. A környezeti felelősségről szóló irányelvvel ezért nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy hivatalból módosítsák az elrendelt felszámolási intézkedéseket. Az ilyen határozatok meghozatala során főszabályként értékelni kell a területspecifikus feltételeket, a kivitelezés költségeit az ésszerűen előrelátható haszon függvényében, a közegészséget és közbiztonságot érintő lehetséges

65 – Lásd a C-413/06. P. sz., Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala ügyben 2007. december 13-án ismertett indítványom (EBHT 2008., I-4951. o.) 97. pontját és a 64. lábjegyzetben hivatkozott Mellor-ügyben 2009. január 22-én ismertett indítványom 32. pontját.

vagy valószínű sérelmet, vagy káros hatásokat és a megvalósításhoz szükséges időt, ugyanakkor ettől az illetékes hatóság különleges esetekben, alapos értékelés alapján részben vagy teljesen eltekinthet, amennyiben ezt a döntést az érintettek meghallgatását követően és alapos indokolással hozza meg.

3. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett harmadik kérdésről – A felszámolási intézkedések és a terület használatának összekötése

166. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyekben felvetett harmadik kérdés tárgya a felszámolási intézkedések és a terület használatának összekötése. Az előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy összeegyeztethető-e a környezeti felelősségről szóló irányelvvel az, hogy módosított felszámolási intézkedéseket szabjanak a közvetlenül nem érintett, lévén már megtisztított vagy egyáltalán nem szennyezett területek jogszerű használata iránti engedély feltételül.

167. A környezeti felelősségről szóló irányelv a területek használatát csak közvetve érinti, amennyiben az megelőzési vagy felszámolási intézkedésekkel áll összefüggésben. Különösen a megelőzési intézkedések érinthetik közvetlenül a területen végzett tevékenységet, például amikor határértékeket kell betartani. Ugyancsak nem kizárt, hogy a felszámolási intézkedések keretében írják elő, hogy milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy a megtisztítandó területet használhassák. Amint azt Olaszország jelezte, el kell kerülni a használat és a károk felszámolása közötti esetleges konfliktusokat. Emellett a környezeti felelősségről szóló irányelv II. mellékletének 2. pontja többek között arra mutat rá, hogy intézkedések megtétele szükséges a használatra jelentett olyan veszélyek kizárása érdekében, amelyek a terület szennyeződéséből eredhetnek.

168. Az ilyen előírásoknak tiszteletben kell tartaniuk a környezeti felelősségről szóló irányelv követelményeit, különösen a már bemutatott eljárásjogi rendelkezéseket.

169. Arra az esetre azonban – amire az előterjesztett kérdések is utalnak –, ha a kérdéses területeken (már) nincs, vagy azok nem okoznak környezeti károkat, a környezeti felelősségről szóló irányelv nem tartalmaz szabályokat. Az ERG álláspontjától eltérően különösen nem vezethető le belőle tilalom arra nézve, hogy a teljesen megtisztított

területek használatát korlátozzák. Ellenkezőleg, amennyiben az ilyen területek használatának korlátozása a környezeti felelősségről szóló irányelvből eredő kötelezettségek teljesítését szolgáló hatékony és arányos eszköz, a közösségi jog alapján akár még kötelező is lehet ezek előírása.⁶⁶

170. Így a környezeti felelősségről szóló irányelvvvel nem ellentétes az, hogy módosított felszámolási intézkedéseket szabjanak a közvetlenül nem érintett, lévén már megtisztított vagy egyáltalában nem szennyezett területek jogszerű használata iránti engedély feltételéül.

D – A C-378/08. sz. ügyben felvetett negyedik kérdéstről – a közbeszerzés szükségessége

1. Az elfogadhatóságról

171. A Bizottság komoly kétségeit fejezi ki a C-378/08. sz. ügyben felvetett negyedik

66 – Lásd például a C-387/02., C-391/02. és C-403/02. sz., Berlusconi és társai egyesített ügyekben 2005. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-3563. o.) 65. pontját további hivatkozásokkal.

kérdés elfogadhatóságát illetően, azon az alapon, hogy a nemzeti bíróság nem mutatta be megfelelően azt a ténybeli és jogi hátteret, amelyre tekintettel a negyedik kérdés felmerült.

172. Igaz, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szüksége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa felvetett kérdés ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyekre a kérdés alapul.⁶⁷

173. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezeknek a követelményeknek nem felel meg. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis csak annyit jelez, hogy a Sviluppo Italiát közbeszerzési eljárás nélkül bízták meg a felszámolási intézkedések megtervezésével és – a vállalkozások mulasztása esetén – ezt követő megvalósításával, és hogy a Sviluppo Italia

67 – A C-320/90., C-321/90. és C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-393. o.) 6. pontja; a C-157/92. sz. Banchemo-ügyben 1993. március 19-én hozott végzés (EBHT 1993., I-1085. o.) 4. pontja; a C-128/97. és C-137/97. sz., Testa és Modesti egyesített ügyekben 1998. április 30-án hozott végzés (EBHT 1998., I-2181. o.) 5. pontja; a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés (EBHT 2000., I-4979. o.) 15. pontja; a C-190/02. sz. Viacom-ügyben 2002. október 8-án hozott végzés (EBHT 2002., I-8287. o.) 15. pontja; a C-72/03. sz. Carbonati Apuani ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8027. o.) 10. pontja; a C-134/03. sz. Viacom Outdoor ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1167. o.) 22. pontja; a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyekben 2005. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-10423. o.) 45. pontja; a C-217/05. sz. Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11987. o.) 26. pontja, valamint a C-260/07. sz. Pedro IV Servicios ügyben 2009. április 2-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-2437. o.) 29. pontja.

egy az állam által létrehozott, a piacon tevékenykedő vállalkozás.

176. Mindezek alapján a negyedik kérdés álláspontom szerint elfogadhatatlan.

174. A megbízást illetően nincs több adat. Nem derül ki a megbízás megkötésének időpontja, formája, a megbízás pontos tartalma, illetve annak értéke. A kérdést előterjesztő bíróság arra szorítkozik, hogy a megbízásban szereplő munkákat „a környezetre jelentős hatást gyakorló és igen magas értékű munkaként” írja le. Hiányoznak az adatok arra nézve is, hogy a Sviluppo Italia milyen mértékben van állami ellenőrzés alatt. Nem utolsósorban a kérdést előterjesztő bíróság elmulasztja bemutatni, hogy a megbízás tekintetében az olasz jog mely rendelkezései irányadók.

175. E pontatlan megállapítások alapján a Bíróság nem tudja pontosan megítélni, hogy a megbízás jogi értékelése szempontjából egyáltalán mely közösségi jogi rendelkezések jöhetnek szóba, és így nem képes értelmezni azokat az alapeljárás tényállására vonatkozóan. Következésképpen az előzetes döntéshozatali kérelemben szereplő adatok nem teszik lehetővé azt, hogy a Bíróság a közösségi jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezését adhassa.

2. Kiegészítő megjegyzések a kérdés megválaszolásához

177. Arra az esetre, ha a Bíróság úgy döntene, hogy határoz a negyedik kérdésről, az indítványban mégis szerepeltettek néhány utalást a közbeszerzésekre vonatkozó közösségi jogi háttére, ami a nemzeti bíróság számára megkönnyítheti az alapeljárás tényállásának közösségi jogi megítélését.

178. Az előterjesztő bíróság arra kérdez rá, hogy összeegyeztethető-e a 2004/18 irányelvvel, a 93/37 irányelvvel és a 89/665 irányelvvel egy olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a felszámolási intézkedések végrehajtásának odaítélését nyilvános közbeszerzési eljárás nélkül.

179. Amint a Bizottság helyesen megállapítja, a 89/665 irányelv nem releváns annak a kérdésnek a megítélése szempontjából, hogy

a felszámolási intézkedések végrehajtásának odaítélésére az alapeljáráásban a közösségi joggal összhangban került-e sor. A 89/665 irányelv ugyanis csak a közbeszerzésre vonatkozó előírások megsértése esetén nyitva álló jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos eljárásjogi rendelkezéseket tartalmaz. Ezzel szemben a 89/665 irányelv nem tartalmaz anyagi jogi rendelkezéseket magára a közbeszerzési eljárásra vonatkozóan.

180. A Bizottság arra is helyesen mutat rá, hogy a 93/37 irányelv időbeli hatálya folytán feltehetőleg nem alkalmazandó. A 2004/18 irányelv 82. cikkének és 80. cikke (1) bekezdésének együttes olvasata alapján ugyanis a 93/37 irányelvet 2006. január 31-i hatállyal hatályon kívül helyezték. A 93/37 irányelvet a 2004/18 irányelv váltotta fel.⁶⁸ Ugyan az előterjesztő bíróság nem jelöli meg a Sviluppo Italiának adott megbízás dátumát, az előzetes döntéshozatali kérelemben szereplő adatok arra engednek következtetni, hogy e megbízásra 2006. január 31-ét követően került sor. A Sviluppo Italia által készített terv, amely többek között egy mesterséges sziget létrehozását tartalmazta, újabb tervnek tűnik, amelyről csak 2007. december 20-án határoztak.

68 – Lásd a 2004/18/EK irányelv (1) preambulumbekzdését.

181. A nemzeti bíróságnak ezért először is meg kell állapítania, hogy a kérdés a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozik-e. Ehhez az szükséges, hogy legyen egy, a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti „közbeszerzési szerződés”, valamint hogy az irányelv alkalmazhatósága fennálljon a II. cím II. fejezete alapján. Az előzetes döntéshozatali kérelemben szereplő adatok nem elegendők ennek tisztázásához. Az alapeljárás összefüggéseiből ugyanakkor az valószínűsíthető, hogy olyan szolgáltatási és építési megbízásokról van szó, amelyek a küszöbértéket meghaladják. Amennyiben ez a helyzet, akkor alapvetően a 2004/18 irányelv szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna alkalmazni. Az ilyen eljárás szükségességét az sem zárja ki feltétlenül, ha a megbízást azért adják, mert egy, a munkák elvégzésére elsődlegesen kötelezett fél e kötelezettségét nem teljesíti (másodlagos helytállás).

182. Az olasz kormány mindenestre azt állítja, hogy mivel úgynevezett „in house” szerződésről volt szó, a megbízás nem tartozik a 2004/18 irányelv hatálya alá. A Polimeri és társai vitatják ezt az állítást.

183. A Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében a közösségi jog közbeszerzésekre

vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók az úgynevezett „in house” szerződésekre, mivel ebben az esetben nem két különböző fél között jön létre szerződés. Ilyen „in house” szerződésről van szó, amikor a következő két feltétel teljesül: egyrészt az közjogi jogalany ajánlatkérő a kérdéses elkülönült jogalany felett olyan ellenőrzést gyakorol, mint amelyet a saját szervei felett. Ha a szóban forgó jogalany tőkéjében részesedéssel bír magánvállalkozás, ez kizárja, hogy az ajánlatkérő a jogalany felett olyan ellenőrzést gyakoroljon, mint amelyet a saját szervei felett gyakorol. Másrészt a szóban forgó jogalany tevékenysége lényeges részét az őt tulajdonában tartó közjogi jogalany ajánlatkérő javára kell végeznie.⁶⁹

184. A Polimeri és társai azt állítják, hogy a Sviluppo Italia tőkéje nincs teljes mértékben a közigazgatás tulajdonában, illetve hogy a Sviluppo Italia nem végzi tevékenységének lényeges részét a közigazgatás számára. Mivel azonban az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben erre nézve nincsenek adatok, a

Bíróság ezen állításokat nem vizsgálhatja. E kérdés megítélése a nemzeti bíróság feladata.

185. Amennyiben nem áll fenn „in house” szerződés, és emellett a 2004/18 irányelv alkalmazhatósága sem állapítható meg, szerződést odaítélni hirdetmény közzététele nélkül csak a 31. cikkben meghatározott esetekben lehet.

186. A jelen esetben egyedül a 2004/18 irányelv 31. cikke (1) bekezdésének c) pontja lehetne releváns. Eszerint akkor lehet közbeszerzési szerződést hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében odaítélni, amennyiben feltétlenül szükséges, ha az ajánlatkérő szerv által előre nem látható események által kiváltott rendkívüli sürgőség miatt nem lehetséges a határidők betartása. Valószínűtlennek tűnik azonban, hogy a felszámolási intézkedések tervezése és végrehajtása anélkül vált volna sürgőssé, hogy ezt a hatóság előre látta volna. Végül is a környezetszennyezés már hosszú ideje fennállt, és már más felszámolási intézkedéseket is elrendeltek azzal kapcsolatban. Végeredményben azonban ezt is csak a nemzeti bíróság tudja megítélni.

69 – A két feltétel tekintetében lásd a C-107/98. sz. Teckal ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8121. o.) 50. pontját; a C-26/03. sz., Stadt Halle és RPL Lochau ügyben 2005. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1. o.) 49. pontját; a C-84/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-139. o.) 38. pontját; a C-340/04. sz., Carbotermo és Consorzio Alisei ügyben 2006. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-4137. o.) 33. pontját, valamint a C-480/06. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2009. június 9-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4747. o.) 34. pontját.

VI – Véggövetkeztetések

187. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy következőképpen válaszoljon a C-378/08. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemre:

1. A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelv nem alkalmazandó a 2007. április 30-át megelőzően kifejtett tevékenység által okozott környezeti károkra. Ezért azzal nem ellentétesek az ilyen károk felszámolására vonatkozó nemzeti jogszabályok.
2. A 2004/35 irányelvvel csak akkor ellentétes a környezeti károkért viselt, károkozásban való közrehatástól független felelősség, ha az ilyen felelősség aláásná a károkozó gazdasági szereplő elsődleges felelősségét.
3. A 2004/35 irányelv lehetővé teszi,
 - hogy eltekintsenek a károk okának megállapításától, amennyiben a további vizsgálattól nem várható eredmény, és

– hogy a vizsgálat lezárultát megelőzően sürgős intézkedéseket foganatosítsanak.

4. A 2004/35 irányelvvel nem ellentétesek az olyan felelősségi alakzatok, amelyek nem kívánják meg a vétkességet.

5. A negyedik kérdés elfogadhatatlan.

188. A C-379/08. és C-380/08. sz. ügyben felvetett kérdésekre a Bíróságnak a következő válaszokat kellene adnia:

1. A 2004/35 irányelvvel nem ellentétes a felszámolási intézkedések módosítása, amennyiben tiszteletben tartják a közösségi jog általános elveit.

2. A 2004/35 irányelvvel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy hivatalból módosítsák az elrendelt felszámolási intézkedéseket. Az ilyen határozatok meghozatala során főszabályként értékelni kell a területspecifikus feltételeket, a kivitelezés költségeit az ésszerűen előrelátható haszon függvényében, a közegészséget és közbiztonságot érintő lehetséges vagy valószínű sérelmet, vagy káros hatásokat és a megvalósításhoz szükséges időt, ugyanakkor ettől az illetékes hatóság különleges esetekben, alapos

értékelés alapján részben vagy egészben eltekinthet, amennyiben ezt a döntést az érintettek meghallgatását követően és alapos indokolással hozza meg.

3. A 2004/35 irányelvvel nem ellentétes az, hogy módosított felszámolási intézkedéseket szabjanak a közvetlenül nem érintett, lévén már megtisztított vagy egyáltalán nem szennyezett területek jogszerű használata iránti engedély feltételéül.