



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2015. március 4.\*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése — 2004/35/EK irányelv — Környezeti felelősség — Nemzeti szabályozás, amely nem írja elő a közigazgatás számára annak a lehetőségét, hogy a szennyezett területeknek az e szennyezéshez hozzá nem járuló tulajdonosait megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására kötelezze, és amely csupán a közigazgatás által végrehajtott beavatkozások költségeinek a megtérítésére vonatkozó kötelezettséget ír elő — A szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével való összeegyeztethetőség”

A C-534/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (Olaszország) a Bírósághoz 2013. október 10-én érkezett, 2013. július 8-i határozatával terjesztett elő az előtte

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

a **Ministero della Salute,**

az **Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale,**

és

a **Fipa Group Srl**

között,

a **Comune di Massa,**

a **Regione Toscana,**

a **Provincia di Massa Carrara,**

a **Comune di Carrara,**

az **Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

az **Ediltecnica Srl,**

a **Versalis SpA**

részvételével,

\* Az eljárás nyelve: olasz.

valamint

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

a **Ministero della Salute,**

az **Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale**

és

a **Tws Automation Srl**

között,

a **Comune di Massa,**

a **Regione Toscana,**

a **Provincia di Massa Carrara,**

a **Comune di Carrara,**

az **Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

az **Ediltecnica Srl,**

a **Versalis SpA**

részvételével,

valamint

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

a **Ministero della Salute,**

és

az **Ivan Srl**

között,

az **Edison SpA,**

a **Comune di Massa,**

a **Regione Toscana,**

a **Provincia di Massa Carrara,**

a **Comune di Carrara,**

az **Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,**

az **Ediltecnica Srl**,

a **Versalis SpA**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, A. Ó Caoimh, C. Toader (előadó), E. Jarašiūnas és C. G. Fernlund bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. november 5-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Tws Automation Srl képviseletében R. Lazzini és S. Prosperi Mangili avvocati,
  - az Ivan Srl képviseletében G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone és G. Acquarone avvocati,
  - az Edison SpA képviseletében S. Masini, W. Troise Mangoni és G. L. Conti avvocati,
  - a Versalis SpA képviseletében S. Grassi, G. M. Roberti és I. Perego avvocati,
  - az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: C. Gerardis avvocati dello Stato,
  - a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
  - az Európai Bizottság képviseletében L. Pignataro-Nolin és E. White, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2014. november 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a környezetvédelem területét érintő uniós jog elveinek – különösen a szennyező fizet elvének, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvének – az értelmezését érintik, mely elveket az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése, valamint a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) (13) és (24) preambulumbekzdése, 1. cikke, valamint 8. cikkének (3) bekezdése írja elő.
- 2 E kérelmet három jogvita keretében terjesztették elő, melyek közül az első kettő egyrésze a Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (környezet-, terület- és tengervédelmi minisztérium), a Ministero della Salute (egészségügyi minisztérium) és az Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale della Toscana (a továbbiakban együttesen. Ministero), és

másrészről a Fipa Group Srl (a továbbiakban: Fipa Group), illetve a Tws Automation Srl (a továbbiakban: Tws Automation) között, a harmadik pedig egyrészt az alapügy első két felperese, másrészt pedig az Ivan Srl (a továbbiakban: Ivan) között van folyamatban olyan konkrét sürgősségi biztosítási intézkedések tárgyában, amelyek különböző vegyszerekkel szennyezett földtulajdonhoz kapcsolódnak.

## Jogi háttér

### *Az uniós jog*

- 3 Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. 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 A 2004/35 irányelv (1), (2), (13), (18), (20), (24) és (30) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„(1) Sok a szennyezett terület a Közösségen belül, amelyek jelentős egészségügyi kockázatot jelentenek, a biológiai sokféleség csökkenése pedig drámai módon felgyorsult az utóbbi évtizedekben. A cselekvés elmulasztása növelheti a szennyezett területek számát, és a biológiai sokféleség még jelentősebb csökkenését eredményezheti a jövőben. A környezeti károk lehetőség szerinti megelőzése és felszámolása hozzájárul a Szerződésben megfogalmazott közösségi környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtásához. A kár felszámolásának módját illető döntés során figyelembe kell venni a helyi viszonyokat.

(2) A környezeti károk megelőzését és felszámolását a »szennyező fizet« elvének alkalmazásával kell végrehajtani a Szerződésben leírt módon, a fenntartható fejlődés elvével összhangban. Következésképpen ezen irányelv alapelve az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.

[...]

(13) környezeti károk nem minden formája számolható fel a felelősségi mechanizmus alkalmazásával. A hatékony alkalmazás elengedhetetlen feltétele egy vagy több környezetszennyező azonosítása, a kárnak valószínűnek és mérhetőnek kell lennie, továbbá okozati összefüggést kell megállapítani a kár és az azonosított környezetszennyező(k) között. A felelősség megállapítása tehát nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával.

[...]

(18) A »szennyező fizet« elvének megfelelően az olyan gazdasági szereplőnek, aki környezeti kárt okoz, vagy akinek tevékenysége ilyen jellegű közvetlen kárveszéllyel fenyeget, elvben viselnie kell a szükséges megelőző vagy felszámolási intézkedések költségeit. Olyan esetben, amikor az illetékes hatóság saját maga vagy harmadik fél útján egy adott gazdasági szereplő helyett jár el,

biztosítania kell az általa viselt költségek behajtását a gazdasági szereplőtől. Indokolt továbbá, hogy végül a gazdasági szereplő viselje a környezeti kár, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszély felméréseivel kapcsolatos költségeket.

[...]

- (20) Nem várható el az egyes gazdasági szereplőktől, hogy viseljék az ezen irányelv értelmében végrehajtott megelőző és felszámolási tevékenységek költségeit olyan esetben, amikor a kár vagy annak közvetlen veszélye általuk nem befolyásolható események következménye. A tagállamok engedélyezhetik, hogy azok a gazdasági szereplők, akik nem jártak el vétkesen vagy gondatlanul, ne legyenek kötelesek viselni a felszámolási intézkedések költségeit olyan esetben, amikor a kár kifejezetten engedélyezett kibocsátás vagy esemény eredménye, vagy a kárveszély nem lehetett ismert abban az időpontban, amikor az esemény, illetve a kibocsátás történt.

[...]

- (24) Szükséges biztosítani a végrehajtás és érvényesítés hatékony eszközeit, valamint az adott gazdasági szereplők és egyéb érdekelt felek jogos érdekeinek megfelelő védelmét. Az illetékes hatóságokat megfelelő közigazgatási mérlegelési jogkörrel együtt járó különleges feladatokkal, azaz a kár jelentőségének felméréseivel, valamint a szükséges felszámolási intézkedések meghatározásával kell megbízni.

[...]

- (30) Az ezen irányelv végrehajtására előírt határidő lejárta előtt okozott kár nem tartozik az irányelvben foglalt rendelkezések hatálya alá.”

- 5 A 2004/35 irányelv 1. cikke értelmében az a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszert hoz létre a „szennyező fizet” elve alapján.
- 6 Az említett irányelv 2. cikkének 6. pontja a „gazdasági szereplő” fogalmát úgy határozza meg, hogy e fogalomba tartozik „az 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”.
- 7 Ugyanezen irányelv 2. cikkének 7. pontja szerint a „keresőtevékenység” fogalmába tartozik „minden olyan tevékenység, amelyet gazdasági tevékenység, üzleti vagy egyéb vállalkozás keretében folytatnak, tekintet nélkül arra, hogy magán- vagy közvállalkozás, profitorientált vagy nonprofit jellegű-e”.
- 8 A 2004/35 irányelv 2. cikkének 10. és 11. pontja az alábbi fogalmakat a következőképpen határozza meg:

„10. »megelőző intézkedések«: minden olyan intézkedés, amelyet környezeti kár közvetlen veszélyével fenyegető esemény, cselekmény vagy mulasztás következtében tesznek a kár megelőzése vagy minimálisra csökkentése érdekében;

11. »felszámolási intézkedések«: minden olyan intézkedés vagy intézkedések együttese, ideértve a károsodott természeti erőforrások és/vagy az azok által nyújtott szolgáltatások helyreállítása, rehabilitációja vagy pótlása érdekében tett kárenyhítési vagy ideiglenes intézkedéseket, vagy a károsodott erőforrásokkal, illetve az azok által nyújtott szolgáltatásokkal egyenértékű alternatíva biztosítása a II. mellékletben előírtak szerint”.

- 9 Az említett irányelv 3. cikke, melynek címe „Alkalmazási kör”, (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ez 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.”
- 10 Ugyanezen irányelv 4. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy „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”.
- 11 A 2004/35 irányelvnek a „Megelőző tevékenység” című 5. cikke a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben még nem következett be környezeti kár, de fennáll az ilyen jellegű kár bekövetkezésének közvetlen veszélye, a gazdasági szereplőnek haladéktalanul meg kell tennie a szükséges megelőző intézkedéseket.

[...]

(3) Az illetékes hatóság bármikor:

[...]

b) kötelezheti a gazdasági szereplőt, hogy tegye meg a szükséges megelőző intézkedéseket;

[...]

d) saját maga végrehajthatja a szükséges kármegelőzési intézkedéseket.

(4) Az illetékes hatóság előírja, hogy a megelőző intézkedéseket a gazdasági szereplőnek kell megtennie. Ha a gazdasági szereplő nem teljesíti az (1) bekezdésben vagy a (3) bekezdés b) vagy c) pontjában meghatározott kötelezettségeket, nem azonosítható, vagy ezen irányelv értelmében nem köteles viselni a költségeket, az illetékes hatóság saját maga is megteheti ezeket az intézkedéseket.”

- 12 Az említett irányelvnek a „Kárfelszámolási tevékenység” című 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben a környezeti kár már bekövetkezett, a gazdasági szereplőnek haladéktalanul tájékoztatnia kell az illetékes hatóságot a helyzet minden lényeges részletéről, és meg kell tennie:

a) minden megvalósítható intézkedést annak érdekében, hogy haladéktalanul ellenőrzése alá vonja, feltartóztassa, eltávolítsa vagy egyéb módon kezelje a szóban forgó szennyező anyagokat és/vagy más károsító tényezőket azzal a céllal, hogy korlátozza vagy megelőzze a további környezeti károkat és az emberi egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat vagy a természeti erőforrások által nyújtott szolgáltatások további romlását; valamint

b) a szükséges felszámolási intézkedéseket [...]

(2) Az illetékes hatóság bármikor:

[...]

c) kötelezheti a gazdasági szereplőt, hogy tegye meg a szükséges felszámolási intézkedéseket;

[...]

e) saját maga megteheti a szükséges felszámolási intézkedéseket.

(3) Az illetékes hatóság előírja, hogy a felszámolási intézkedéseket a gazdasági szereplőnek kell megtennie. Ha a gazdasági szereplő nem teljesíti az (1) bekezdésben vagy a (2) bekezdés b), c) vagy d) pontjában meghatározott kötelezettségeket, nem azonosítható, vagy ezen irányelv értelmében nem köteles viselni a költségeket, az illetékes hatóság végső esetben saját maga is megteheti ezeket az intézkedéseket.”

13 Ugyanezen irányelv 8. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezen irányelv értelmében a gazdasági szereplő viseli a megelőző és felszámolás [helyesen: felszámolási] tevékenységek költségeit.

[...]

(3) A gazdasági szereplő nem köteles viselni az ezen irányelv alapján elvégzett megelőző vagy felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudja, hogy a környezeti kár vagy az ilyen jellegű közvetlen kárveszély:

a) előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be; vagy

b) olyan hatósági kötelezés vagy utasítás betartásából ered, amely nem felel meg a gazdasági szereplő tevékenységéből származó kibocsátásnál vagy eseménynél indokolt kötelezésnek vagy utasításnak.

Ilyen esetben a tagállamok megteszik a megfelelő intézkedéseket annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplőnek megtérítsék az általa viselt költségeket.”

14 A 2004/35 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az illetékes hatóság kötelezettsége megállapítani, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt, felmérni a károk jelentőségét, és meghatározni, hogy milyen felszámolási intézkedéseket kell tenni a II. mellékletre való hivatkozással. [...]”

15 A 2004/35 irányelvnek „A nemzeti joggal való kapcsolat” című 16. cikke az (1) bekezdésében előírja, hogy az irányelv „nem korlátozza a tagállamokat abban, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el, beleértve az [említett] irányelvben meghatározott megelőzési és felszámolási követelmények mellett további tevékenységek meghatározását és további felelős felek meghatározását”.

16 Ugyanezen irányelvnek a 19. cikkével összefüggésben értelmezett 17. cikke szerint az irányelv csak 2007. április 30-át követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra alkalmazandó, amennyiben e károkra olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor, amely a fent említett időpontot követően történt, vagy amennyiben azok olyan tevékenység eredményei, amely a fent említett időpont előtt történt, de ezen időpont előtt még nem fejeződött be.

- 17 Ezen irányelv III. melléklete felsorol tizenkét olyan tevékenységet, amelyet a jogalkotó az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében veszélyesnek tart.

*Az olasz jog*

- 18 A környezetvédelmi szabályozásról szóló, 2006. április 3-i 152. sz. törvényerejű rendeletnek (a GURI 2006. április 14-i 88. számának rendes melléklete) az alapügy tényállásának időpontjában hatályos változatának (a továbbiakban: környezetvédelemről szóló törvénykönyv) 240. cikke (1) bekezdésének m) és p) pontja a IV. rész V. címében szerepel. E rendelkezés meghatározza a sürgősségi biztosítási intézkedéseket és a területek helyreállítására vonatkozó intézkedéseket.
- 19 A környezetvédelemről szóló törvénykönyv 242. cikke, melynek címe „Gyakorlati és igazgatási eljárások”, igen részletesen szabályozza azokat a kötelezettségeket, amelyek a szennyezésért felelős személyt terhelik különösen a szükséges megelőző, helyreállítási és sürgősségi biztosítási intézkedések elfogadása, az illetékes hatóságokkal való közlés, valamint a rehabilitációs tevékenységek végrehajtása területén, függetlenül attól, hogy a szennyezésre mennyire régen került sor.
- 20 Ugyanezen törvénykönyvnek a „Végzések” című 244. cikke szabályozza azt az esetet, ha a ténylegesen megvalósult szennyezés meghaladta a szennyezési küszöb koncentrációértékeit. Ebben az esetben a tartomány indokolt végzéssel felhívja a potenciális szennyezésért felelős személyt arra, hogy hozza meg az ugyanezen törvénykönyv 240. és azt követő cikkeiben előírt intézkedéseket. A környezetvédelemről szóló törvénykönyv 244. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a végzést mindenképpen közölni kell a terület tulajdonosával is. Ezenfelül e törvénykönyv 244. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy abban az esetben, ha a felelős személy nem azonosítható, vagy nem engedelmeskedik, és sem a terület tulajdonosa, sem más érintett személy nem teljesíti a felhívást, a szükséges beavatkozásokat az illetékes hatóságnak kell elrendelnie.
- 21 Az említett törvénykönyv 245. cikke, melynek címe „A potenciális szennyezésért nem felelős személyek általi beavatkozás és közlés”, (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„A jelen jogszabály tárgyát képező biztosítási, rehabilitációs és környezeti felszámolási beavatkozásokra vonatkozó eljárások mindenképpen végrehajthatók nem felelős érdekeltkezéseire is.”

- 22 Ugyanezen törvénykönyv 245. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A 242. cikkben említett potenciális szennyezésért felelős személy kötelezettségeinek sérelme nélkül a terület tulajdonosa vagy kezelője, aki megállapítja a szennyezési küszöbértékek koncentrációértékeinek (SZKK) túllépését, vagy azok túllépésének konkrét és valós veszélyét, köteles erről tájékoztatni a területileg illetékes régiót, tartományt, valamint önkormányzatot, és köteles végrehajtani a 242. cikkben említett eljárás szerinti megelőzési intézkedéseket. A tartomány az említett tájékoztatás kézhezvételét, valamint a önkormányzattal való konzultációt követően azonosítja a felelős személyt a rehabilitációs beavatkozások végrehajtása érdekében. Ugyanakkor a tulajdonos vagy bármely más érintett bármely időpontban önkéntesen beavatkozhat az azon terület keretében szükséges rehabilitációs intézkedések végrehajtása céljából, amelynek a tulajdonosa, vagy amellyel rendelkezik.”

- 23 A környezetvédelemről szóló törvénykönyv 250. cikke, melynek címe „A közigazgatás által történő rehabilitáció”, a következőképpen rendelkezik:

„Ha közvetlenül a szennyezésért felelős személyek nem hajtják végre a jelen jogszabályban előírt intézkedéseket, vagy ha nem azonosíthatók, és sem a terület tulajdonosa, sem más érintett személy nem hajtja azokat végre, a 242. cikkben említett eljárásokat és beavatkozásokat a területileg illetékes önkormányzat hajtja végre hivatalból, és ha erre nem kerül sor, akkor ezt a régió teszi meg a



szennyezett területek rehabilitációjára vonatkozó regionális tervben meghatározott elsőbbségi sorrend szerint, a konkrét közbeszerzési eljárások eredményeképpen megjelölt egyéb közjogi személyek vagy magánszemélyek felhívásával [...]"

- 24 Az említett törvénykönyvnek a 253. cikke, melynek címe „Dologi terhek és különleges előjogok”, (1)–(4) bekezdésében a következőket írja elő:

„(1) A jelen jogszabályban említett beavatkozások a szennyezett területeket érintő dologi terheket (»oneri reali«) képeznek abban az esetben, ha azokat a 250. cikk értelmében az illetékes hatóság hivatalból hajtja végre. [...]"

(2) Az (1) bekezdésben említett beavatkozások költségeihez a polgári törvénykönyv 2748. cikkének második bekezdése értelmében és alkalmazásában a földterületre vonatkozó különleges dologi előjog kapcsolódik. Az említett előjog az ingatlant érintően harmadik személyek által szerzett jogok kárára is gyakorolható.

(3) Az előjog és a költségek visszatérítése a területnek a szennyezésért vagy annak kockázatáért nem felelős tulajdonosával szemben csak az illetékes hatóság indokolt, olyan határozata útján gyakorolható, mely igazolja különösen azt, hogy nem volt lehetőség a felelős személy azonosítására vagy a költségeknek az e személlyel szembeni, keresettel történő érvényesítésére, vagy e kereset sikertelen volt.

(4) A szennyezésért nem felelős tulajdonos mindenesetre csak a földterületnek az említett beavatkozások végrehajtását követően meghatározott értéke erejéig kötelezhető az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeinek [...] a megtérítésére. Ha a szennyezésért nem felelős tulajdonos önként hajtotta végre a szennyezett terület rehabilitációját, jogosult arra, hogy a részéről felmerült költségeket, valamint az esetleges további károkat a szennyezésért felelős személytől kereset útján megtéríttesse.”

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

- 25 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a Farmoplant SpA és a Cersam Srl, melyek a Montedison SpA (jelenleg Edison SpA) ipari csoporthoz tartozó két társaság, rovarirtó- és gyomirtószer gyártására szolgáló területet üzemeltettek a Toszkánában (Olaszország) található Massa Carrara tartomány egyik településén. Mivel az e területre tartozó földterületeket a különböző vegyszerek – többek között a dikloroetán és az ammónia – súlyosan beszennyezték, azok egy részét az 1995-ös év során megtisztították. Tekintettel arra, hogy e tisztítás nem bizonyult elégségesnek, a földterületeket 1998-ban Massa Carrara „nemzeti érdekű területének” minősítették azok rehabilitációja céljából.
- 26 A 2006-os és a 2008-as év során az említett területre tartozó különböző földterületek két magánjogi társaság, nevezetesen a Tws Automation és az Ivan tulajdonába kerültek. A Tws Automation elektronikus berendezéseket értékesít. Az Ivan ingatlanügynökségként tevékenykedik.
- 27 A 2011-es év során a Nasco Srl, amely magánjogi társaság, és amely a nevét később Fipa Groupra módosította, egyesült az LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl-lel, és emiatt tulajdonosa lett egy másik, ugyanezen területre tartozó földterületnek. A Fipa Group az építőipar és a csónakok javítása területén tevékenykedik.
- 28 A Ministero hatáskörrel rendelkező igazgatóságai a 2007. május 18-i, valamint 2011. szeptember 16-i és november 7-i közigazgatási aktusokkal a Tws Automationnal, illetve az Ivannal és a Fipa Grouppal szemben a környezetvédelemről szóló törvénykönyv értelmében vett konkrét „sürgősségi biztosítási”

intézkedések gyakorlását rendelték el, nevezetesen a talajvíz védelme céljából hidraulikus vízfelfogó gát létrehozását, valamint a terület 1995 óta létező rehabilitációs terve módosításának az előterjesztését. E határozatokat a három vállalkozáshoz címezték, mint a „földterületek kezelőihez”.

- 29 E társaságok, azzal érvelve, hogy nem ők követték el a megállapított szennyezéseket, a Tribunale amministrativo regionale per la Toscanához (toszkánai regionális közigazgatási bíróság) fordultak, amely három külön ítéletben megsemmisítette e jogi aktusokat, azzal az indokkal, hogy a „szennyező fizet” uniós jogi elve, valamint a nemzeti környezetvédelmi szabályozás értelmében a közigazgatás a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részének V. címében foglalt rendelkezések alapján nem írhatja elő a szóban forgó intézkedések végrehajtását olyan vállalkozásokkal szemben, amelyeket a területen megállapított szennyezési jelenség megvalósításában semmilyen közvetlen felelősség nem terhel.
- 30 A Ministero az említett ítéletekkel szemben fellebbezést terjesztett elő a Consiglio di Stato előtt.
- 31 A Ministero álláspontja szerint a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részének V. címében foglalt rendelkezéseknek a szennyező fizet elve és az elővigyázatosság elve alapján történő értelmezése lehetővé teszi azt, hogy a szennyezett terület tulajdonosa legyen a sürgősségi biztosítási intézkedések végrehajtásának a kötelezettje.
- 32 A Consiglio di Statónak az ügyben eljáró tanácsa ugyanezen bíróság teljes ülése elé utalta azt a kérdést, hogy a nemzeti közigazgatás a szennyezett terület tulajdonosát, aki nem a szennyezés okozója, a szennyező fizet elve alapján kötelezheti-e az említett törvénykönyv 240. cikke (1) bekezdésének m) pontjában említett sürgősségi biztosítási intézkedések végrehajtására, vagy az ilyen esetben e tulajdonos csupán az ugyanezen törvénykönyv 253. cikkében kifejezetten előírt dologi terhek viselésére köteles.
- 33 A Versalis SpA, amely szintén a kérdéses területhez tartozó földterületekkel rendelkezik, melyeket az Edison SpA-tól szerzett meg, a 2013. november 21-i aktussal beavatkozott az eljárásba a Ministero fellebbezési kérelmének elutasítására irányuló kérelem támogatása céljából.
- 34 A Consiglio di Stato teljes ülése az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában megállapítja, hogy az olasz közigazgatási bíróságok véleménye megoszlik a környezetvédelemről szóló törvénykönyv IV. részében foglalt rendelkezéseknek és általánosabban a szennyezett terület tulajdonosát terhelő kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseknek az értelmezése tekintetében.
- 35 Míg tehát az ítélezési gyakorlat egy része többek között az elővigyázatosság és a megelőzés, valamint a szennyező fizet uniós jogi elvére való hivatkozással azt az álláspontot képviseli, hogy a tulajdonos köteles megtenni a sürgősségi biztosítási és a rehabilitációs intézkedéseket, még abban az esetben is, ha nem ő volt a szennyezés okozója, az olasz ítélezési gyakorlat másik része ezzel szemben kizárja az olyan tulajdonos bármely felelősségét, aki nem minősül a szennyezés okozójának, és következképpen az ítélezési gyakorlat e része tagadja, hogy a közigazgatás megkövetelhetné e tulajdonostól ezen intézkedések megtételét. A Consiglio di Stato teljes ülése ezen utóbbi, az olasz ítélezési gyakorlatban uralkodó álláspontot osztja.
- 36 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság – a Bíróság ERG és társai ítéletére (C-378/08, EU:C:2010:126), valamint ERG és társai ítéletére (C-379/08 és C-380/08, EU:C:2010:127) hivatkozva – a környezetvédelemről szóló törvénykönyv szó szerinti értelmezését veszi alapul, valamint a polgári felelősség elveit, melyek a cselekedet és a kár közötti okozati összefüggést követelnek meg. Ezen összefüggés megléte szükséges ahhoz, hogy a megállapított kárral kapcsolatban akár a szubjektív felelősséget, akár az objektív felelősséget meg lehessen állapítani. Az említett kapcsolat nem áll fenn abban az esetben, ha nem a tulajdonos okozta a szennyezést. Következésképpen e tulajdonos felelőssége csupán a tulajdonosi minőségen alapszik, mivel a szennyezés neki sem szubjektív, sem objektív értelemben nem tudható be.

- 37 E körülmények között a Consiglio di Stato úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése, valamint a 2004/35 irányelv 1. cikke, 8. cikkének (3) bekezdése, (13) és (24) preambulumbekzdése által előírt európai uniós környezetvédelmi elvekkel, különösen a szennyező fizet elvével, az elővigyázatosság és a megelőzés elvével, valamint a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvével a [környezetvédelemről szóló törvénykönyv] 244., 245. és 253. cikkében meghatározotthoz hasonló nemzeti szabályozás, amely valamely földterület bizonyított szennyezése esetén, ha nem azonosítható a szennyezésért felelős személy, vagy ha ez utóbbi nem teszi meg a helyreállításhoz szükséges intézkedéseket, nem teszi lehetővé a közigazgatási hatóság számára, hogy a szennyezés kialakulásáért nem felelős tulajdonost sürgősségi biztosítási intézkedések megtételére, valamint a tisztítás végrehajtására kötelezze, mivel őt csak a terület értékére korlátozódó vagyoni felelősség terheli a tisztításra vonatkozó intézkedések végrehajtását követően?”

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről**

- 38 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében, valamint a 2004/35 irányelvben előírt uniós jogi környezetvédelmi elveket, és különösen a szennyező fizet elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely abban az esetben, ha lehetetlen a valamely földterület szennyezéséért felelős személy azonosítása, vagy annak elérése, hogy e személy végrehajtsa a felszámolási intézkedéseket, nem teszi lehetővé az illetékes hatóság számára azt, hogy a megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására e földterületnek a szennyezésért nem felelős tulajdonosát kötelezze, és e tulajdonos kizárólag arra köteles, hogy az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeit a területnek az ezen beavatkozások végrehajtását követően meghatározott piaci értékének erejéig megtérítse.

### *Az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének alkalmazhatóságáról*

- 39 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és az többek között a szennyező fizet elvén alapul. E rendelkezés így az Unió általános céljainak meghatározására korlátozódik a környezetvédelem területén, mivel az EUMSZ 192. cikk az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára bízta, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében határozzanak arról, hogy milyen lépéseket kell tenni e célok elérése érdekében (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 45. pont; ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 38. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, C-478/08 és C-479/08, EU:C:2010:129, 35. pont).
- 40 Mivel az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése, mely a szennyező fizet elvét megfogalmazza, uniós fellépésről szól, a magánszemélyek nem hivatkozhatnak önmagában e rendelkezésre a környezetpolitika releváns területére vonatkozó, olyan nemzeti szabályozás alkalmazásának a kizárása céljából, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amennyiben nem alkalmazandó semmiféle, az EUMSZ 192. cikk alapján elfogadott és kimondottan az érintett helyzetre vonatkozó uniós szabályozás (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 46. pont; ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 39. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 36. pont).
- 41 Ugyanígy a környezetvédelemre vonatkozóan hatáskörrel rendelkező hatóságok nem hivatkozhatnak az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésére abból a célból, hogy nemzeti jogalap hiányában megelőző és felszámolási intézkedéseket írjanak elő.

42 Meg kell azonban állapítani, hogy a szennyező fizet elve az alapügyekben alkalmazható, mivel azt a 2004/35 irányelv végrehajtja. Ez az irányelv, amelyet az EK 175. cikk – jelenleg EUMSZ 192. cikk – alapján fogadtak el, az (1) preambulumbekzdésének harmadik mondata értelmében „a Szerződésben megfogalmazott [uniós] környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtás[ának]” biztosítását célozza, és az – amint az irányelv (2) preambulumbekzdése előírja – alkalmazza a szennyező fizet elvét.

#### *A 2004/35 irányelv időbeli hatályáról*

43 Tekintettel arra, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratok ténybeli információi szerint az alapügy tárgyát képező korábbi környezeti károk a jelenleg a Fipa Group, a Tws Automation, illetve az Ivan tulajdonában álló földterületek korábbi tulajdonosai által gyakorolt gazdasági tevékenységek eredményei, kétséges, hogy a 2004/35 irányelv időbeli hatálya az alapügyekre kiterjed.

44 Az említett irányelv 17. cikkének a (30) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett első és második francia bekezdéséből ugyanis az következik, hogy ezen irányelv kizárólag a 2007. április 30-án vagy azt követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra alkalmazandó, amennyiben e károkra olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor, amely a fent említett időpontban, vagy azt követően történt, vagy ezen időpont előtt történt, de ezen időpont előtt még nem fejeződött be (lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet EU:C:2010:126, 40. és 41. pont; ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 34. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 32. pont).

45 A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az egyedül általa értékelhető tényállás alapján megvizsgálja, hogy az alapügyekben az illetékes nemzeti hatóságok által megállapított megelőző és felszámolási intézkedések tárgyát képező károk a 2004/35 irányelvnek az annak 17. cikke által korlátozott hatálya alá tartoznak-e (lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 43. pont).

46 Amennyiben ez a bíróság arra a következtetésre jut, hogy az említett irányelv nem alkalmazandó az előtte folyamatban lévő ügyekben, ez a helyzet a Szerződés szabályainak tiszteletben tartása mellett és a másodlagos jog más aktusainak a sérelme nélkül a nemzeti jog hatálya alá fog tartozni (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 44. pont; ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 37. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 34. pont).

47 Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy ezen irányelv időbeli hatálya kiterjed az alapügyekre, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést az alábbiak szerint kell vizsgálni.

#### *A „gazdasági szereplő” fogalmáról*

48 A 2004/35 irányelv 3. cikkének az irányelv (2) és (18) preambulumbekzdésével, 2. cikkének 6. és 7. pontjával, 5., 6. és 8. cikkével, valamint 11. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdéséből következik, hogy az e rendelkezések által bevezetett felelősségi rendszer alkalmazásának egyik alapvető feltétele egy olyan gazdasági szereplő azonosítása, aki felelősnek minősülhet.

49 A 2004/35 irányelv (2) preambulumbekzdésének második mondata ugyanis előírja, hogy az irányelv alapelveinek annak kell lennie, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik.

- 50 Amint azt a Bíróság már megállapította, a 2004/35 irányelv 6. és 7. cikkének rendszerében főszabály szerint a környezeti kárt okozó gazdasági szereplő feladata, hogy az általa a helyzetnek megfelelőnek tartott felszámolási intézkedéseket javasoljon (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:127, 46. pont). Ugyanígy az illetékes hatóság ezen gazdasági szereplőt kötelezheti a szükséges intézkedések megtételére.
- 51 Ugyanezen irányelv 8. cikke, melynek címe „A megelőzés és a felszámolás költségei”, hasonló módon előírja (1) bekezdésében azt, hogy a gazdasági szereplő viseli az említett irányelv alapján végrehajtott megelőző és felszámolási tevékenységek költségeit. Az illetékes hatóságok ugyanezen irányelv 11. cikkének (2) bekezdése értelmében kötelesek megállapítani, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt.
- 52 Ezzel szemben a 2004/35 irányelv 2. cikkének 6. pontjában meghatározottaktól eltérő személyek, azaz azok a személyek, akik az ezen irányelv 2. cikkének 7. pontja értelmében nem gyakorolnak kereső tevékenységet, nem tartoznak az említett irányelvnek az annak 3. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja által meghatározott hatálya alá.
- 53 Márpedig a jelen ügyben, amint az a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett ténybeli információkból kitűnik, és amint azt az alapügyben részt vevő valamennyi fél megerősítette a tárgyalás során, az alapügy alperesei közül jelenleg egyik sem gyakorol olyan tevékenységet, amely a 2004/35 irányelv III. mellékletében szerepel. E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy ezen alperesek mennyiben tartozhatnak ezen irányelv hatálya alá annak 3. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján, amely rendelkezés az ezen mellékletben felsorolttól eltérő tevékenységek által okozott károkra vonatkozik abban az esetben, ha a gazdasági szereplő vétkesen vagy gondatlanul jár el.

#### *A környezeti felelősség feltételeiről*

- 54 Amint az a 2004/35 irányelv 4. cikkének (13) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (5) bekezdéséből, valamint 11. cikkének (13) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (2) bekezdéséből következik, a környezeti felelősségi rendszer a működéséhez a kérdéses szennyezés típusától függetlenül megköveteli, hogy az illetékes hatóság egy vagy több azonosítható gazdasági szereplő tevékenysége, valamint a konkrét és mérhető környezeti károk között okozati kapcsolatot állapítson meg annak érdekében, hogy e gazdasági szereplőt vagy szereplőket felszámolási intézkedésekre kötelezze (lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet EU:C:2010:126, 52. és 53. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 39. pont).
- 55 A Bíróság az említett irányelv 3. cikke (1) bekezdése a) pontjának értelmezésekor megállapította, hogy az illetékes hatóságnak az okozati kapcsolat megállapítására vonatkozó kötelezettsége a gazdasági szereplők objektív környezeti felelősségi rendszerében alkalmazandó (lásd: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 63–65. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 45. pont).
- 56 Amint az a 2004/35 irányelv 4. cikkének (5) bekezdéséből következik, az említett kötelezettség alkalmazandó a gazdasági szereplő vétkességéből vagy hanyagságából származó, az ezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) pontjában előírt szubjektív felelősségi rendszerre is, amely az említett irányelv III. mellékletében felsoroltaktól eltérő kereső tevékenységekre vonatkozik.
- 57 A gazdasági szereplő tevékenysége és a környezeti kár közötti okozati feltételnek a szennyező fizet elve – és következésképpen a 2004/35 irányelv által bevezetett felelősségi rendszer – tekintetében fennálló különleges fontossága kitűnik ezen utóbbi irányelv azon rendelkezéseiből is, amelyek a gazdasági szereplőnek a szennyezéshez vagy a szennyezés veszélyéhez való hozzájárulásának a hiányát érintő következményekre vonatkoznak.

- 58 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/35 irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a (20) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett a) pontja értelmében a gazdasági szereplő nem köteles viselni az említett irányelv alapján végrehajtott felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudja, hogy a szóban forgó károk előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be, vagy azok hatósági kötelezés vagy utasítás betartásából erednek (lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 46. pont).
- 59 Ha a környezeti kár és a gazdasági szereplő tevékenysége között nem állapítható meg okozati összefüggés, az ilyen helyzet a jelen ítélet 46. pontjában felidézett feltételek mellett a nemzeti jog hatálya alá tartozik (lásd ebben az értelemben: ERG és társai ítélet, EU:C:2010:126, 59. pont; Buzzi Unicem és társai végzés, EU:C:2010:129, 43 és 48. pont).
- 60 Márpedig a jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére bocsátott információkból, valamint magának az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek a szövegéből az következik – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell erősítenie –, hogy az alapügy alperesei nem járultak hozzá a kérdéses környezeti károk bekövetkezéséhez.
- 61 Igaz, hogy a 2004/35 irányelv 16. cikke az EUMSZ 193. cikknek megfelelően előírja a tagállamok számára annak a lehetőségét, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával – és többek között az egyéb felelős személyek azonosításával – kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el, feltéve hogy ezen intézkedések a Szerződésekkel összeegyeztethetőek.
- 62 A jelen ügyben azonban nem vitatott, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az alapügy tárgyát képező szabályozás nem teszi lehetővé azt, hogy a szennyezésért nem felelős tulajdonost a felszámolási intézkedések végrehajtására kötelezzék, mivel e szabályozás e tekintetben annak előírására szorítkozik, hogy az ilyen tulajdonos arra kötelezhető, hogy az illetékes hatóságok által végrehajtott beavatkozások költségeit a földterületnek az ezen beavatkozásokat követően meghatározott értéke erejéig megtérítse.
- 63 A fenti megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/35 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely abban az esetben, ha lehetetlen a valamely földterület szennyezéséért felelős személy azonosítása, vagy annak elérése, hogy e személy végrehajtsa a felszámolási intézkedéseket, nem teszi lehetővé az illetékes hatóság számára azt, hogy a megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására e földterületnek a szennyezésért nem felelős tulajdonosát kötelezze, és e tulajdonos kizárólag arra köteles, hogy az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeit a területnek az ezen beavatkozások végrehajtását követően meghatározott piaci értékének erejéig megtérítse.

## **A költségekről**

- 64 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

**A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely**

**abban az esetben, ha lehetetlen a valamely földterület szennyezéséért felelős személy azonosítása, vagy annak elérése, hogy e személy végrehajtsa a felszámolási intézkedéseket, nem teszi lehetővé az illetékes hatóság számára azt, hogy a megelőző és felszámolási intézkedések végrehajtására e földterületnek a szennyezésért nem felelős tulajdonosát kötelezze, és e tulajdonos kizárólag arra köteles, hogy az illetékes hatóság által végrehajtott beavatkozások költségeit a területnek az ezen beavatkozások végrehajtását követően meghatározott piaci értékének erejéig megtérítse.**

Aláírások