



## Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2015 m. kovo 4 d.\*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — SESV 191 straipsnio 2 dalis — Direktyva 2004/35/EB — Atsakomybė už aplinkos apsaugą — Nacionalinės teisės normos, nenumatančios administracijai galimybės įpareigoti užterštų sklypų savininkus, kurie neprisidėjo prie šios taršos, įgyvendinti prevencijos ir žalos ištaisymo priemones ir numatančios tik pareigą padengti administracijos taikytų priemonių išlaidas — Suderinamumas su principu „teršėjas moka“, atsargumo principu, principu, kad reikia imtis prevencijos veiksmy, ir principu, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis“

Byloje C-534/13

dėl *Consiglio di Stato* (Italija) 2013 m. liepos 8 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2013 m. spalio 10 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

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

**Ministero della Salute,**

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

prieš

**Fipa Group Srl,**

dalyvaujant

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

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

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

ir

\* Processo kalba: italų.

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

**Ministero della Salute,**

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

prieš

**Tws Automation Srl,**

dalyvaujant

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

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

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

ir

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

**Ministero della Salute,**

prieš

**Ivan Srl,**

dalyvaujant

**Edison SpA,**

**Comune di Massa,**

**Regione Toscana,**

**Provincia di Massa Carrara,**

**Comune di Carrara,**

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

**Ediltecnica Srl,**

**Versalis SpA,**

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kuri sudaro kolegijos pirmininkas M. Ilešič, teisėjai A. Ó Caoimh, C. Toader (pranešėja), E. Jarašiūnas ir C. G. Fernlund,

generalinė advokatė J. Kokott,

posėdžio sekretorė L. Carrasco Marco, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2014 m. lapkričio 5 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Tws Automation Srl*, atstovaujamos *avvocati* R. Lazzini ir S. Prospero Mangili,
- *Ivan Srl*, atstovaujamos *avvocati* G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone ir G. Acquarone,
- *Edison SpA*, atstovaujamos *avvocati* S. Masini, W. Troise Mangoni ir G. L. Conti,
- *Versalis SpA*, atstovaujamos *avvocati* S. Grassi, G. M. Roberti ir I. Perego,
- Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* C. Gerardis,
- Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna,
- Europos Komisijos, atstovaujamos L. Pignataro-Nolin ir M. E. White,

susipažinęs su 2014 m. lapkričio 20 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

### Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl Sąjungos aplinkos teisės principų, konkrečiai – principo „teršėjas moka“, atsargumo principo, principo, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, ir principo, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, numatytų SESV 191 straipsnio 2 dalyje ir 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL L 143, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 357) 13 ir 24 konstatuojamosiose dalyse, 1 straipsnyje ir 8 straipsnio 3 dalyje, išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant du *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* (Aplinkos, teritorijos apsaugos ir jūros ministerija), *Ministero della Salute* (Sveikatos ministerija) ir *Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale* (toliau kartu – *Ministero*) ginčus su atitinkamai *Fipa Group Srl* (toliau – *Fipa Group*) ir *Tws Automation Srl* (toliau – *Tws Automation*) ir trečiąjį ginčą tarp dviejų pareiškėjų pagrindinėje byloje ir *Ivan Srl* (toliau – *Ivan*) dėl specialių skubių apsaugos priemonių, susijusių su įvairiomis cheminėmis medžiagomis užterštomis nuosavybės teise priklausančiomis valdomis.

## Teisinis pagrindas

### *Sjungos teisė*

- 3 SESV 191 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje nurodyta:

„Sjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Sąjungos regionų būklės įvairovę. Ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygina teršėjas.“

- 4 Direktyvos 2004/29 1, 2, 13, 18, 20, 24 ir 30 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(1) Šiuo metu bendrijoje [Bendrijoje] yra daug užterštų vietovių, keliančių didelį pavojų sveikatai, ir per paskutinius dešimtmečius labai paspartėjo biologinės įvairovės nykimas. Nesiimant priemonių ateityje padidės vietovių užterštumas ir dar sumažės biologinė įvairovė. Žalos aplinkai išvengimas (prevencija) ir ištaisymas tiek, kiek įmanoma, padeda įgyvendinti Sutartyje nustatytos [nustatytus] Bendrijos aplinkos politikos tikslus ir uždavinius [principus]. Priimant sprendimus dėl žalos ištaisymo [būdo] turėtų būti atsižvelgiama į vietos sąlygas.

(2) Žalos aplinkai išvengimas ir ištaisymas turėtų būti įgyvendinamas plėtojant Sutartyje nurodytą „teršėjas moka“ principą ir laikantis tolydžios plėtros principo. Šios direktyvos pagrindinis principas turėtų būti tai, kad subjektas, kurio veikla sukėlė žalą arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę aplinkai, turi būti finansiškai atsakingas, kad paskatintų subjektus priimti priemones ir vystyti technologijas [praktiką] žalos aplinkai pavojui sumažinti, kad sumažintų savo galimą finansinę atsakomybę.

<...>

(13) Ne visa [Ne visų formų] žala aplinkai gali būti atlyginta taikant atsakomybės mechanizmą. Norint veiksmingai taikyti šį mechanizmą, turi būti nustatytas vienas arba keli teršėjai, žala turėtų būti konkreti ir apskaičiuojama ir turėtų būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir nustatyto teršėjo arba teršėjų. Todėl atsakomybė nėra tinkama priemonė kovoti su plačiai paplitusia, pasklidąja [sklidžiąja] tarša, kai neigiamo poveikio aplinkai neįmanoma susieti su tam tikrų atskirų subjektų veiksmais arba neveikimu.

<...>

(18) Pagal principą „teršėjas moka“ subjektas, padarantis žalą aplinkai arba sukeliantis neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę, iš esmės turėtų atlyginti būtinų žalos prevencijos arba ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas. Jei kompetentinga institucija, pati arba per trečiąją šalį, veikia už subjektą [veikia pati arba per trečiąjį asmenį vietoj subjekto], ši institucija turėtų užtikrinti, kad jos patirtos išlaidos būtų susigrąžintos iš šio subjekto. Taip pat reikia, kad šie subjektai galiausiai padengtų žalos aplinkai įvertinimo išlaidas ir, jei reikia, tokios žalos susidarymo neišvengiamos (realios) grėsmės įvertinimo išlaidas.

<...>

(20) Subjekto [iš subjekto] neturėtų būti reikalaujama padengti žalos prevencijos arba jos ištaisymo (atlyginimo) veiksmų, vykdomų pagal šią direktyvą, išlaidų, jei toji žala arba neišvengiama jos grėsmė susidaro dėl tam tikrų, nuo subjekto nepriklausančių įvykių. Valstybės narės gali

nereikalauti [iš] subjektų, kurie nėra kalti arba neatsargūs, padengti žalos ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas, jei minėtą žalą sukelia aiškiai leista emisija į aplinką arba įvykiai arba, jei žalos galimybės [žalingo poveikio] nebuvo galima numatyti įvykio arba emisijos į aplinką metu.

<...>

(24) Būtina užtikrinti, kad būtų sukurtos veiksmingos įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo priemonės, užtikrinant, kad atitinkamai [tinkamai] būtų apsaugoti susijusių subjektų ir kitų suinteresuotų šalių teisėti interesai. Kompetentingos institucijos turėtų būti atsakingos už konkrečias užduotis, kurioms reikia atitinkamos administravimo nuožiūros [administracinės diskrecijos], būtent joms turėtų tekti pareiga įvertinti žalos reikšmingumą (dydį) ir nustatyti, kokių žalos ištaisymo (atlyginimo) priemonių turėtų būti imtasi.

<...>

(30) Šios direktyvos nuostatos neturėtų būti taikomos žalai, padarytai prieš šios direktyvos įgyvendinimo termino pabaigą.“

5 Remiantis Direktyvos 2004/35 1 straipsniu, ja sukuriamas atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmas, pagrįstas principu „teršėjas moka“.

6 Minėtos direktyvos 2 straipsnio 6 punkte sąvoka „subjektas“ apibrėžta kaip „fizinis arba juridinis, privatusis arba viešasis asmuo, kuris vykdo arba kontroliuoja profesinę veiklą, arba, jei tai numatyta nacionalinės teisės aktuose, asmuo, kuriam deleguota tokios veiklos techninio vykdymo sprendžiamoji ekonominė galia [kuriam suteikta esminė ekonominė galia spręsti dėl tokios veiklos techninio įgyvendinimo], įskaitant ir tokios veiklos leidimo arba įgaliojimo turėtoją arba asmenį, registruojantį tokią veiklą arba pranešantį (teikiantį žinias) apie ją“.

7 Šios direktyvos 2 straipsnio 7 punkte sąvoka „profesinė veikla“ apibrėžta kaip „bet kokia veikla, vykdoma kaip ūkinė veikla, verslas arba įmonė, nepriklausomai nuo to, ar ji yra privati, viešoji, siekianti arba nesiekianti pelno“.

8 Direktyvos 2004/35 2 straipsnio 10 ir 11 punktuose taip pat apibrėžtos tokios sąvokos:

„10. „prevencinės priemonės“: tai bet kurios priemonės, kurių imamasi reaguojant į įvykį, veiksmą arba neveikimą, dėl kurio iškyla neišvengiama žalos aplinkai grėsmė, siekiant išvengti šios žalos arba ją sumažinti;

11. „ištaisymo priemonės“: tai veiksmas arba veiksmų derinys, taip pat ir švelninančios arba laikinosios priemonės, skirtos atstatyti, atkurti arba pakeisti pažeistus gamtos išteklius ir (arba) pablogėjusias savybes (funkcijas), arba suteikti tokių išteklių arba savybių (funkcijų) lygiavertę alternatyvą, kaip numatyta II priede“.

9 Minėtos direktyvos 3 straipsnio „Taikymo sritis“ 1 dalyje nurodyta:

„Ši direktyva taikoma:

a) aplinkos žalai, kilusiai dėl bet kurios III priede išvardytos profesinės veiklos, ir neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kilusiai dėl tokių veiklų;

b) žalai saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, kilusiai dėl bet kurios kitos, nei išvardinta III priede, profesinės veiklos, ir neišvengiamai (realiai) tokios žalos grėsmei, kuri iškyla dėl tokių veiklų, kai tik subjektas buvo kaltas ar neatsargus.“

10 Šios direktyvos 4 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad ji „taikoma tik tai aplinkos žalai arba neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kurią sukelia išplitusi [sklidžioji] tarša, tik tada, jei įmanoma nustatyti priežastinį ryšį [tarp] šios žalos ir konkrečių subjektų veiklos“.

11 Direktyvos 2004/35 5 straipsnis „Prevencinė veikla“ suformuluotas taip:

„1. Jei žala aplinkai dar nepadaryta, bet yra neišvengiama (reali) grėsmė, kad tokia žala atsiras, subjektas nedelsdamas imasi būtinų prevencinių priemonių.

<...>

3. Kompetentinga institucija bet kuriuo metu gali:

<...>

b) reikalauti, kad subjektas imtųsi būtinų prevencinių priemonių;

<...>

d) pati imtis būtinų prevencinių priemonių.

4. Kompetentinga institucija reikalauja, kad subjektas imtųsi prevencinių priemonių. Jei subjektas nevykdo straipsnio 1 dalyje arba 3 dalies b arba c punktuose nustatytų įsipareigojimų [įpareigojimų], negali būti nustatytas arba nereikalaujama, kad jis padengtų (atlygintų) išlaidas pagal šią direktyvą, kompetentinga institucija gali pati imtis šių priemonių.“

12 Minėtos direktyvos 6 straipsnyje „Žalos ištaisymo (atlyginimo) veikla“ numatyta:

„1. Jei padaryta žala aplinkai, subjektas nedelsdamas praneša kompetentingai institucijai visus svarbius situacijos aspektus ir imasi:

a) visų įgyvendinamų priemonių, kad nedelsdamas kontroliuotų, sustabdytų, pašalintų arba kitaip tvarkytų atitinkamus teršalus ir (arba) kitus žalą sukeliančius veiksniai tam, kad apribotų arba padėtų išvengti tolimesnės žalos aplinkai ir neigiamo poveikio žmonių sveikatai ir tolimesnio savybių (funkcijų) pablogėjimo, ir

b) būtinų žalos ištaisymo priemonių <...>

2. Kompetentinga institucija bet kuriuo metu gali:

<...>

c) reikalauti, kad subjektas imtųsi būtinų žalos ištaisymo priemonių;

<...>

e) pati imtis būtinų žalos ištaisymo priemonių.

3. Kompetentinga institucija reikalauja, kad subjektas imtųsi žalos ištaisymo priemonių. Jei subjektas nevykdo straipsnio 1 dalyje arba 2 dalies b, c arba d punktuose nustatytų įpareigojimų, negali būti nustatytas arba nereikalaujama, kad jis atlygintų išlaidas pagal šią direktyvą, kompetentinga institucija gali, jeigu nėra kitos išeities, imtis šių priemonių pati.“

13 Šios direktyvos 8 straipsnio 1 ir 3 dalyse nustatyta:

„1. Subjektas padengia pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) veiksmų išlaidas.

<...>

3. Subjekto [iš subjekto] nereikalaujama padengti pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos arba ištaisymo veiksmų išlaidų, jei jis gali įrodyti, kad žalą aplinkai arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę sukėlė:

- a) trečioji šalis, ir ji atsirado nepaisant to, kad buvo taikytos reikiamos saugumo priemonės; arba
- b) valdžios institucijos privalomo įsakymo arba nurodymo laikymasis, išskyrus įsakymą arba nurodymą, priimtą dėl emisijos arba įvykio, kurį sukėlė paties subjekto veikla.

Tokiais atvejais valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad sudarytų subjektui galimybę susigrąžinti patirtas išlaidas.“

14 Direktyvos 2004/35 11 straipsnio 2 dalis suformuluota taip:

„Kompetentingos institucijos pareiga – nustatyti žalą arba žalos neišvengiamą (realią) grėsmę sukėlusį subjektą, įvertinti žalos reikšmingumą ir nustatyti, kokių žalos ištaisymo priemonių reikėtų imtis pagal II priedą. <...>“

15 Direktyvos 2004/35 16 straipsnio „Ryšys su nacionaline teise“ 1 dalyje patikslinta, kad ši direktyva „netrukdo valstybėms narėms išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nustatymą papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi [minėtos] direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir nustatymą papildomų atsakingų šalis [šalių]“.

16 Pagal Direktyvos 2004/35 17 straipsnį, siejamą su jos 19 straipsniu, ši direktyva taikoma tik tais atvejais, kai žala atsirado dėl emisijos arba įvykio po 2007 m. balandžio 30 d., jei ji kilo dėl veiklos, kuri buvo vykdyta po šios datos, arba dėl veiklos, kuri buvo vykdyta iki šios datos, tačiau iki jos nebuvo užbaigta.

17 Šios direktyvos III priede išvardyta 12 veiklos rūšių, kurias teisės aktų leidėjas laiko pavojingomis, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalį.

#### *Italijos teisė*

18 Klostantis pagrindinės bylos aplinkybėms galiojusios redakcijos 2006 m. balandžio 3 d. Įstatyminio dekreto Nr. 152 dėl aplinkos normų (GURI Nr. 88 paprastasis priedas, 2006 m. balandžio 14 d., toliau – Aplinkos kodeksas) 240 straipsnio 1 dalies m ir p punktai yra IV dalies V antraštinėje dalyje. Šioje nuostatoje apibrėžtos skubios apsaugos ir teritorijos atkūrimo priemonės.

19 Aplinkos kodekso 242 straipsnyje „Veiksmų ir administracinės procedūros“ gana išsamiai reglamentuojamos už taršą – nesvarbu, sukeltą anksčiau ar neseniai, – atsakingo subjekto pareigos, ypač susijusios su būtinų prevencijos, atstatymo, skubių apsaugos, kompetentingų viešosios valdžios institucijų informavimo priemonių taikymu ir atkūrimo veiksmų įgyvendinimu.

20 Minėto kodekso 244 straipsnyje „Įsakymai“ reglamentuojamas atvejis, kai faktinė tarša viršija teršalų koncentracijos ribas. Tokiu atveju provincija gali motyvuotu įsakymu paraginti už galimą taršą atsakingą subjektą imtis šio kodekso 240 ir paskesniuose straipsniuose numatytų priemonių. Aplinkos kodekso 244 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad apie šį įsakymą bet kuriuo atveju informuojamas ir

sklypo savininkas. Be to, šio kodekso 244 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad kompetentingos institucijos imasi būtinų veiksmų, jei neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto ir jei nei sklypo savininkas, nei kiti suinteresuotieji asmenys nesiima jokių veiksmų.

- 21 Minėto kodekso 245 straipsnio „Už galimą taršą neatsakingų subjektų pareiga imtis veiksmų ir pranešti“ 1 dalyje numatyta:

„Šioje antraštinėje dalyje reglamentuojamos apsaugos veiksmų, aplinkos atkūrimo ir atstatymo procedūros bet kuriuo atveju gali būti įgyvendinamos už taršą neatsakingų suinteresuotųjų asmenų iniciatyva“.

- 22 To paties kodekso 245 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„Nepaisant už galimą taršą atsakingo subjekto pareigų, numatytų 242 straipsnyje, sklypo savininkui arba valdytojui, nustačiusiam, kad buvo viršytos teršalų koncentracijos ribos arba kyla konkreti ir reali grėsmė jas viršyti, privaloma informuoti kompetentingą regioną, provinciją ir savivaldybę ir imtis tam tikrų prevencijos priemonių pagal 242 straipsnyje numatytą procedūrą. Gavusi šią informaciją, provincija, pasikonsultavusi su savivaldybe, turi nustatyti atsakingą subjektą, kad būtų galima imtis atkūrimo veiksmų. Tačiau savininkas arba bet kuris kitas suinteresuotasis asmuo gali bet kuriuo momentu savo noru imtis veiksmų, kad būtų atlikti būtini sklypo, kurio savininkas jis yra arba kuriuo jis disponuoja, atkūrimo veiksmai.“

- 23 Aplinkos kodekso 250 straipsnyje „Atkūrimas administracijos iniciatyva“ nustatyta:

„Jeigu už taršą atsakingi subjektai iš karto nepradeda vykdyti šioje antraštinėje dalyje numatytų priemonių arba jeigu jų neįmanoma nustatyti ir nei teritorijos savininkas, nei kitas suinteresuotasis asmuo nesiima veiksmų, 242 straipsnyje numatytus veiksmus ir procedūras savo iniciatyva įgyvendina tos teritorijos kompetentinga savivaldybė, o jei ši nesiima veiksmų, – regionas pagal regioniniame užterštų teritorijų atkūrimo plane nustatytą pirmumo tvarką, kartu kreipdamasis į kitus viešuosius ar privačiuosius asmenis, paskirtus pasibaigus konkrečiam viešojo pirkimo konkursui <...>“

- 24 Minėto kodekso 253 straipsnio „Suvaržymai pagal daiktinę teisę ir specialiosios pirmumo teisės“ 1–4 dalyse nurodyta:

„1. Šioje antraštinėje dalyje numatytos priemonės yra užterštų teritorijų suvaržymai pagal daiktinę teisę (*oneri reali*), kai jas savo iniciatyva įgyvendina kompetentinga institucija pagal 250 straipsnį. <...>

2. 1 dalyje numatytų priemonių išlaidoms Civilinio kodekso 2748 straipsnio antros pastraipos sąlygomis ir jo taikymo tikslais nustatyta speciali daiktinė pirmumo teisė į patį sklypą. Minėta pirmumo teise taip pat galima naudotis nepaisant trečiųjų asmenų į nekilnojamąjį turtą įgytų teisių.

3. Teritorijos savininko, kuris nesukėlė taršos ar jos grėsmės, atžvilgiu galima pasinaudoti pirmumo teise arba iš jo pareikalauti padengti išlaidas tik motyvuotu kompetentingos institucijos sprendimu, kuriame, be kita ko, pagrindžiama, kad neįmanoma nustatyti atsakingo subjekto ar jam pareikšti atgręžtinio reikalavimo arba kad toks reikalavimas nebuvo patenkintas.

4. Bet kuriuo atveju iš savininko, neatsakingo už taršą, galima reikalauti padengti <...> kompetentingos institucijos iniciuotų priemonių išlaidas, bet ne didesnes negu sklypo rinkos vertė, nustatyta įgyvendinus minėtas priemones. Jeigu už taršą neatsakingas sklypo savininkas savanoriškai atkuria užterštą teritoriją, jis turi teisę pareikšti už taršą atsakingam subjektui atgręžtinį reikalavimą padengti patirtas išlaidas ir atlyginti papildomą galimai patirtą žalą.“



## Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

- 25 Iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos matyti, kad nuo 7-ojo iki 8-ojo dešimtmečio *Farmoplant SpA* ir *Cersam Srl*, dvi pramonės grupei *Montedison SpA* (tapusiai *Edison SpA*) priklausančios bendrovės, eksploatavo insekticidų ir herbicidų gamyklą vienoje iš Toskanoje (Italija) esančios Masos Kararos provincijos savivaldybių. Šios teritorijos sklypai buvo labai užteršti įvairiomis cheminėmis medžiagomis, be kita ko, dichloretanu ir amoniaku, dalyje jų 1995 m. buvo šalinami teršalai. Paaikšėjus, kad šio „teršalų šalinimo“ nepakako, šie sklypai, siekiant juos atkurti, 1998 m. buvo paskelbti Masos Kararos nacionalinės svarbos teritorija.
- 26 2006 ir 2008 m. *Tws Automation* ir *Ivan*, dvi pagal privatinę teisę įsteigtos bendrovės, tapo minėtai teritorijai priklausančių kelių sklypų savininkėmis. *Tws Automation* verčiasi elektros prietaisų pardavimu. *Ivan* yra nekilnojamojo turto agentūra.
- 27 2011 m. *Nasco Srl*, pagal privatinę teisę įsteigta bendrovė, kuri vėliau pervadinta *Fipa Group*, susijungė su *LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl* ir todėl tapo vieno iš šios teritorijos sklypų savininke. *Fipa Group* veikia laivų statybos ir remonto srityje.
- 28 2007 m. gegužės 18 d. ir 2011 m. rugsėjo 16 d. bei lapkričio 7 d. administraciniais aktais kompetentingos *Ministero* direkcijos nurodė atitinkamai *Tws Automation*, *Ivan* ir *Fipa Group* įgyvendinti specialias „skubias apsaugas“ priemones, kaip jos suprantamos pagal Aplinkos kodeksą, t. y. įrengti hidraulinį surinkimo barjerą, siekiant apsaugoti gruntinius vandenius, ir pateikti sklypo atkūrimo projekto, egzistuojančio nuo 1995 m., pataisas. Šie sprendimai buvo skirti trimis įmonėms kaip „sklypo prižiūrėtojoms“.
- 29 Motyvuodamos tuo, kad jos nėra nustatytos žalos sukėlėjos, šios bendrovės kreipėsi į *Tribunale amministrativo regionale per la Toscana* (Toskanos regiono administracinis teismas), šis trimis atskirais teismo sprendimais panaikino minėtus aktus dėl to, kad, vadovaudamasi Sąjungos teisės ir nacionalinės aplinkos teisės principu „teršėjas moka“, administracija pagal Aplinkos kodekso IV dalies V antraštinę dalį negali reikalauti iš įmonių, kurios tiesiogiai visiškai neatsakingos už nustatytą teritorijos užteršimą, įgyvendinti nagrinėjamų priemonių.
- 30 *Ministero* minėtus sprendimus apskundė *Consiglio di Stato*.
- 31 Anot *Ministero*, Aplinkos kodekso IV dalies V antraštinės dalies nuostatas aiškinant pagal principą „teršėjas moka“ ir atsargumo principą, užterštos teritorijos savininką būtų galima įpareigoti įgyvendinti skubias apsaugas priemones.
- 32 Bylą nagrinėjanti *Consiglio di Stato* kolegija kreipėsi į to paties teismo plenarinę sesiją su klausimu, ar nacionalinė administracija, remdamasi principu „teršėjas moka“, gali įpareigoti užteršto sklypo savininką, kuris nėra taršos sukėlėjas, imtis skubių apsaugos priemonių, numatytų minėto kodekso 240 straipsnio 1 dalies m punkte, ar vis dėlto tokiomis aplinkybėmis savininkas privalo tik padengti realias išlaidas, aiškiai numatytas to paties kodekso 253 straipsnyje.
- 33 2013 m. lapkričio 21 d. raštu *Versalis SpA*, kuriai taip pat priklauso į nagrinėjamą teritoriją įeinantys sklypai, įsigyti iš *Edison SpA*, įstojo į bylą siekdama, kad būtų atmetas *Ministero* skundas.
- 34 Prašyme priimti prejudicinį sprendimą *Consiglio di Stato* plenarinė sesija nurodė, kad skiriasi Italijos administracinių teismų nuomonė dėl Aplinkos kodekso IV dalies nuostatų aiškinimo ir apskritai dėl nuostatų, reglamentuojančių užterštos teritorijos savininko pareigas.
- 35 Tam tikroje teismų praktikoje, kurioje remiamasi, be kita ko, atsargumo principu, principu, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, ir principu „teršėjas moka“, kurie būdingi Sąjungos teisei, manoma, kad savininkas privalo imtis skubių apsaugos ir atkūrimo priemonių net jeigu nėra taršos sukėlėjas, kiti

Italijos teismai, priešingai, atmeta bet kokią savininko, kuris nėra teršėjas, atsakomybę ir todėl paneigia administracijos galimybę reikalauti iš savininko imtis tokių priemonių. *Consiglio di Stato* plenarinė sesija pritaria pastarajai Italijos administracinių teismų praktikoje vyraujančiai nuomonei.

36 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis, be kita ko, Teisingumo Teismo sprendimais *ERG ir kt.* (C-378/08, EU:C:2010:126) ir *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127), vadovaujasi pažodiniu Aplinkos kodekso aiškinimu ir civilinės atsakomybės principais, pagal kuriuos reikalaujama priežastinio ryšio tarp veiksmo ir žalos. Toks ryšys būtinas, kad būtų galima nustatyti subjektyviąją arba objektyviąją atsakomybę dėl atitinkamos žalos. Minėto ryšio nėra tuo atveju, kai savininkas nėra taršos sukėlėjas. Todėl jo atsakomybė pagrindžiama vien jo kaip savininko statusu, nes taršos jam negalima priskirti nei subjektyviuoju, nei objektyviuoju požiūriu.

37 Šiomis aplinkybėmis *Consiglio di Stato* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar Europos Sąjungos aplinkos politikos principais, įtvirtintais SESV 191 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvos 2004/35 1 straipsnyje ir 8 straipsnio 3 dalyje, 13 ir 24 konstatuojamosiose dalyse, konkrečiai principu „teršėjas moka“, atsargumo principu ir principais, kad reikia imtis prevencijos veiksnių ir kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti ištaisyta ten, kur yra jos šaltinis, draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai [Aplinkos kodekso] 244, 245 ir 253 straipsniai, pagal kuriuos tuo atveju, kai nustatoma, kad teritorija buvo užteršta, ir kai neįmanoma nustatyti už taršą atsakingo subjekto arba pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, administracinės valdžios institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo teritorijų savininko imtis skubių apsaugos ir atkūrimo priemonių ir jam numatoma taikyti tik finansinę atsakomybę, kuri negali viršyti teritorijos vertės po to, kai buvo įgyvendintos atkūrimo priemonės?“

### Dėl prejudicinio klausimo

38 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Sąjungos aplinkos politikos principai, kaip antai numatyti SESV 191 straipsnio 2 dalyje ir Direktyvoje 2004/35, visų pirma principas „teršėjas moka“, turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal kurias tuo atveju, kai neįmanoma nustatyti už sklypo taršą atsakingo subjekto arba pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, kompetentingoms institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo sklypo savininko įgyvendinti prevencijos ir žalos ištaisymo priemones, ir tas subjektas privalo tik padengti kompetentingos institucijos taikytų priemonių išlaidas, bet šios negali viršyti tos teritorijos rinkos vertės, nustatytos po to, kai buvo įgyvendintos tokios priemonės.

### Dėl SESV 191 straipsnio 2 dalies taikymo

39 Primintina, jog SESV 191 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Sąjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio ir kad ji, be kita ko, grindžiama principu „teršėjas moka“. Šitaip šia nuostata siekiama nustatyti tik bendruosius Sąjungos teisės principus aplinkos srityje, kadangi, remiantis SESV 192 straipsniu, sprendimą dėl veiksnių, kurių reikia imtis, kad būtų pasiekti šie tikslai, turi priimti Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba pagal įprastą teisėkūros procedūrą (žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 45 punktą; Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:127, 38 punktą ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, C-478/08 ir C-479/08, EU:C:2010:129, 35 punktą).

40 Taigi, kadangi SESV 191 straipsnio 2 dalis, kurioje įtvirtintas principas „teršėjas moka“, skirta Sąjungos veiksniams, šia nuostata negali remtis privatūs asmenys, siekdami, kad nebūtų taikomos tokios, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, nacionalinės teisės normos, susijusios su patenkančia į aplinkos politiką sritimi, kai netaikomas joks pagal SESV 192 straipsnį priimtas Sąjungos teisės aktas,

konkrečiai reglamentuojantis nagrinėjamą situaciją (žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 46 punktą; Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:127, 39 punktą ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 36 punktą).

- 41 SESV 191 straipsnio 2 dalimi taip pat negali remtis kompetentingos aplinkos institucijos, siekdamos nustatyti prevencijos ir žalos ištaisymo priemonės tuo atveju, kai nėra nacionalinio teisinio pagrindo.
- 42 Tačiau pažymėtina, kad principas „teršėjas moka“ gali būti taikomas pagrindinėse bylose tiek, kiek jis yra įgyvendintas Direktyva 2004/35. Kaip nurodyta šios direktyvos, priimtose remiantis EB 175 straipsniu (dabar SESV 192 straipsnis), 1 konstatuojamosios dalies trečiame sakinyje, ja siekiama „įgyvendinti Sutartyje nustatytas [nustatytus] [Sąjungos] aplinkos politikos tikslus ir uždavinius [principus]“ ir, kaip numatyta jos 2 konstatuojamojoje dalyje, plėtojamas principas „teršėjas moka“.

#### *Dėl Direktyvos 2004/35 taikymo „ratione temporis“*

- 43 Atsižvelgiant į tai, kad, kaip matyti iš Teisingumo Teismo turimoje bylos medžiagoje esančių faktinių įrodymų, pagrindinėse bylose nagrinėjama ankstesnė žala aplinkai kilo dėl sklypų, kurie šiuo metu priklauso atitinkamai *Fipa Group*, *Tws Automation* ir *Ivan*, buvusių savininkų ūkinės veiklos, kyla abejonių dėl Direktyvos 2004/35 taikymo *ratione temporis* pagrindinėse bylose.
- 44 Iš minėtos direktyvos 17 straipsnio pirmos ir trečios įtraukų, siejamų su 30 konstatuojamąja dalimi, matyti, kad ji taikoma tik žalai, kilusiai dėl emisijos arba įvykio, įvykusio 2007 m. balandžio 30 d. arba vėliau, jei ši žala kilo dėl veiklos, kuri buvo vykdoma tuo metu arba po šios datos, arba dėl veiklos, kuri buvo vykdoma iki šios datos, tačiau iki jos nebuvo užbaigta (šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 40 ir 41 punktus; Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:127, 34 punktą ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 32 punktą).
- 45 Svarbu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis faktinėmis aplinkybėmis, kurias jis vienintelis gali vertinti, patikrintų, ar pagrindinėse bylose žala, dėl kurios kompetentingos nacionalinės institucijos nustatė prevencijos ir žalos ištaisymo priemones, patenka į Direktyvos 2004/35 taikymo sritį, apibrėžtą jos 17 straipsnyje (šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 43 punktą).
- 46 Jeigu šis teismas nuspręstų, kad minėta direktyva netaikytina jo nagrinėjamose bylose, tuomet tokią situaciją reglamentuos nacionalinė teisė, laikantis Sutarties nuostatų ir nepažeidžiant kitų antrinės teisės aktų (žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 44 punktą; Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:127, 37 punktą ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 34 punktą).
- 47 Tuo atveju, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad ta direktyva *ratione temporis* taikytina pagrindinėse bylose, prejudicinį klausimą reikia išnagrinėti, kaip išdėstyta toliau.

#### *Dėl „subjekto“ sąvokos*

- 48 Direktyvos 2004/35 3 straipsnio 1 dalį siejant su jos 2 ir 18 konstatuojamosiomis dalimis, 2 straipsnio 6 ir 7 punktais, 5, 6, 8 straipsniais ir 11 straipsnio 2 dalimi, paaiškėja, kad viena iš esminių šiomis nuostatomis įtvirtinto atsakomybės mechanizmo taikymo sąlygų yra subjekto, kuris gali būti laikomas atsakingu, nustatymas.
- 49 Kaip nurodyta Direktyvos 2004/35 2 konstatuojamosios dalies antrame sakinyje, jos pagrindinis principas turėtų būti tai, kad subjektas, kurio veikla sukėlė žalą arba realią tokios žalos grėsmę aplinkai, laikomas finansiškai atsakingu.

- 50 Kaip Teisingumo Teismas jau yra konstatavęs, pagal Direktyvos 2004/35 6 ir 7 straipsnių sistemą iš esmės žalą aplinkai sukėles subjektas turi siūlyti žalos ištaisymo priemones, kurios, jo manymu, tinkamos konkrečioje situacijoje (žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:127, 46 punktą). Be to, būtent ši subjektą kompetentinga institucija gali įpareigoti imtis būtinų priemonių.
- 51 Šios direktyvos 8 straipsnio „Žalos prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) išlaidos“ 1 dalyje panašiai nustatyta, kad būtent šis subjektas padengia pagal minėtą direktyvą taikytų žalos prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) veiksmų išlaidas. Pagal šios direktyvos 11 straipsnio 2 dalį kompetentingos institucijos įpareigotos nustatyti subjektą, kuris sukėlė žalą.
- 52 Kiti nei Direktyvos 2004/35 2 straipsnio 6 punkte apibrėžti asmenys, t. y. tie, kurie nevykdo profesinės veiklos, kaip ji suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio 7 punktą, savo ruožtu nepatenka į jos taikymo sritį, apibrėžtą 3 straipsnio 1 dalies a ir b punktuose.
- 53 Šiuo atveju, kaip matyti iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nurodytų ir visų pagrindinės bylos šalių per teismo posėdį patvirtintų faktinių aplinkybių, nė viena atsakovė pagrindinėje byloje šiuo metu nevykdo Direktyvos 2004/35 III priede nurodytos veiklos. Šiomis aplinkybėmis reikia patikrinti, kiek šioms atsakovėms pagrindinėje byloje gali būti taikomas šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalies b punktas, kuriame reglamentuojama žala, kilusi dėl bet kurios kitos veiklos, nei nurodyta minėtame priede, kai subjektas buvo kaltas ar veikė neatsargiai.

#### *Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą sąlygų*

- 54 Kaip matyti iš Direktyvos 2004/35 4 straipsnio 5 dalies ir 11 straipsnio 2 dalies, siejamų su jos 13 konstatuojamąja dalimi, tam, kad atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmas veiktų, kompetentinga institucija turi nustatyti priežastinį ryšį tarp vieno ar kelių subjektų, kuriuos galima nustatyti, veiklos ir konkrečios bei apskaičiuojamos žalos aplinkai, kad įpareigotų ši arba šiuos subjektus imtis žalos ištaisymo priemonių, kad ir kokios rūšies būtų nagrinėjama tarša (šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 52 ir 53 punktus ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 39 punktą).
- 55 Aiškindamas minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalies a punktą, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad kompetentingos institucijos pareiga nustatyti priežastinį ryšį taikoma objektyviosios subjekto atsakomybės už aplinkos apsaugą atveju (žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 63–65 punktus ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 45 punktą).
- 56 Kaip matyti iš Direktyvos 2004/35 4 straipsnio 5 dalies, minėta pareiga taip pat taikoma dėl subjekto kaltės ar neatsargumo kylančios subjektyviosios atsakomybės, kuri šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalies b punkte numatyta kitokiai profesinei veiklai, nei nurodyta minėtos direktyvos III priede, atveju.
- 57 Ypatinga priežastinio ryšio tarp subjekto veiklos ir žalos aplinkai svarba principo „teršėjas moka“ taikymui, taigi ir Direktyvoje 2004/35 įtvirtintam atsakomybės mechanizmui, taip pat matyti iš tos direktyvos nuostatų, reglamentuojančių pasekmes, kurių kyla, kai subjektas neprisideda prie taršos ar taršos grėsmės.
- 58 Šiuo klausimu primintina, kad pagal Direktyvos 2004/35 8 straipsnio 3 dalies a punktą, siejamą su jos 20 konstatuojamąja dalimi, subjektas neprivalo padengti žalos ištaisymo veiksmų, kurių imtasi taikant šią direktyvą, išlaidų, kai gali įrodyti, kad žala aplinkai kilo dėl trečiųjų asmenų, nepaisant tinkamų apsaugos priemonių, arba dėl viešosios valdžios institucijos įsakymo ar nurodymo (šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 67 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką bei Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 46 punktą).

- 59 Kai negalima nustatyti priežastinio ryšio tarp žalos aplinkai ir subjekto veiklos, tokiai situacijai taikoma nacionalinė teisė šio sprendimo 46 punkte nurodytomis sąlygomis (šiuo klausimu žr. Sprendimo *ERG ir kt.*, EU:C:2010:126, 59 punktą ir Nutarties *Buzzi Unicem ir kt.*, EU:C:2010:129, 43 ir 48 punktus).
- 60 Šiuo atveju iš Teisingumo Teismui pateiktos informacijos ir paties prejudicinio klausimo formuluotės matyti, kad būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patvirtinti, jog atsakovės pagrindinėje byloje neprisidėjo prie nagrinėjamos žalos aplinkai atsiradimo.
- 61 Neginčijama, kad Direktyvos 2004/35 16 straipsnyje valstybėms narėms pagal SESV 193 straipsnį numatyta galimybė išlaikyti arba priimti griežtesnes prevencijos ar žalos aplinkai ištaisymo priemonės, ypač susijusias su kitų atsakingų asmenų nustatymu, su sąlyga, kad šios priemonės bus suderinamos su sutartimis.
- 62 Tačiau šiuo atveju neginčytina, kad, anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo, pagrindinėje byloje nagrinėjamos teisės normos neleidžia reikalauti iš neatsakingo už taršą savininko žalos ištaisymo priemonių ir jose šiuo klausimu tik numatyta, kad iš tokio savininko gali būti pareikalauta padengti kompetentingos institucijos iniciatyva taikytų priemonių išlaidas, neviršijančias sklypo vertės, nustatytos įgyvendinus šias priemones.
- 63 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į prejudicinį klausimą atsakytina taip, kad Direktyva 2004/35 turi būti aiškinama taip, kad ja nedraudžiamos tokios nacionalinės teisės normos, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal kurias tuo atveju, kai neįmanoma nustatyti už sklypo taršą atsakingo subjekto arba pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, kompetentingoms institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo sklypo savininko įgyvendinti prevencijos ir žalos ištaisymo priemones, ir tas subjektas privalo tik padengti kompetentingos institucijos taikytų priemonių išlaidas; šios išlaidos negali viršyti tos teritorijos rinkos vertės, nustatytos įgyvendinus šias priemones.

### **Dėl bylinėjimosi išlaidų**

- 64 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

**2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) turi būti aiškinama taip, kad ja nedraudžiamos tokios nacionalinės teisės normos, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal kurias tuo atveju, kai neįmanoma nustatyti už sklypo taršą atsakingo subjekto arba pasiekti, kad šis imtųsi žalos ištaisymo priemonių, kompetentingoms institucijoms neleidžiama įpareigoti už taršą neatsakingo sklypo savininko įgyvendinti prevencijos ir žalos ištaisymo priemones, ir tas subjektas privalo tik padengti kompetentingos institucijos taikytų priemonių išlaidas; šios išlaidos negali viršyti tos teritorijos rinkos vertės, nustatytos įgyvendinus šias priemones.**

Parašai.