

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JULIANE KOKOTT

της 22ας Οκτωβρίου 2009¹

I — Εισαγωγή

την αφορμή της παρούσας αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως³.

«δός μοί (φησι) πού στώ και κινώ τήν γήν»²

1. Η φράση αυτή αποδίδεται στον αρχαίο Έλληνα φιλόσοφο Αρχιμήδη. Περιγράφει παραστατικά τη σημασία των νόμων του περιμοχλών.

2. Ο Αρχιμήδης έζησε στις Συρακούσες της Σικελίας. Εκεί κοντά βρίσκεται ο κόλπος με την ονομασία Rada di Augusta, μια περιοχή που εδώ και πολλά χρόνια έχει υποστεί εκτεταμένη ρύπανση από επιβλαβείς ουσίες. Οι προσπάθειες αποκαταστάσεως της εν λόγω περιβαλλοντικής ζημίας αποτέλεσαν

3. Εν προκειμένω, το ζητούμενο δεν είναι ασφαλώς η εξεύρεση ενός τόπου από τον οποίο θα μπορούσε να κινήσει κανείς τη γη. Τίθεται όμως το ερώτημα ποια μπορεί να είναι η βάση για τον καταλογισμό ευθύνης για περιβαλλοντική ζημία. Αν, δηλαδή, μπορεί να επιρριφθεί ευθύνη μόνον σε αυτούς που προκάλεσαν τη ζημία ή ενδεχομένως και σε άλλους, οι οποίοι κατέχουν εκτάσεις ή δραστηριοποιούνται βιομηχανικά στην εν λόγω περιοχή.

4. Όπως ισχυρίζονται οι διάδικοι της κύριας δίκης στην υπόθεση C-378/08, οι αρμόδιες αρχές υποχρέωσαν επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη συγκεκριμένη περιοχή να αποκαταστήσουν περιβαλλοντική ζημία δίχως να εξετάσουν και να αποδείξουν την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — «Δος μου τόπο να σταθώ κι ως και τη γη μπορώ να κινήσω!» Αναφέρεται από τον Πάππο τον Αλεξανδρέα στην έκδοση του έργου του στη λατινική, *Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1*, που επιμελήθηκε ο Friedrich Hultsch, 1878, σ. 1060 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/hpt6k99429t.image.f62.pagination>, τελευταία επίσκεψη στις 2 Σεπτεμβρίου 2009).

3 — Εκτός των τριών υποθέσεων που εξετάζονται στις παρούσες προτάσεις, εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου άλλες δύο συνεκδικαζόμενες υποθέσεις που αφορούν στην ίδια μολυσμένη περιοχή: C-478/08 και C-479/08, Buzzi Unicem κ.λπ. (ΕΕ 2009, C 19, σ. 14 επ).

συμπεριφοράς των επιχειρήσεων και της περιβαλλοντικής ζημίας ή πταίσματος των επιχειρήσεων.

7. Τέλος, τίθεται ένα ερώτημα σχετικά με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και, συγκεκριμένα, εάν και υπό ποιες προϋποθέσεις η δημόσια διοίκηση δύναται να συνάπτει συμβάσεις για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων αποκατάστασης χωρίς τη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού.

5. Το αιτούν δικαστήριο θέτει το εν λόγω ερώτημα ιδίως σε σχέση με την οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας⁴ (στο εξής: οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη ή οδηγία 2004/35). Ωστόσο, θα πρέπει καταρχήν να εξεταστεί κατά πόσο η οδηγία αυτή εφαρμόζεται επί ζημιών που προκλήθηκαν επί το πλείστον πριν τεθεί σε ισχύ.

II — Το νομικό πλαίσιο

8. Οι περιβαλλοντικές αρχές της Κοινότητας και, ειδικότερα, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» διατυπώνονται στο άρθρο 174 της Συνθήκης:

6. Περαιτέρω ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με τα μέτρα που επιβλήθηκαν προς αποκατάσταση της ζημίας. Οι αρμόδιες αρχές φέρονται να έχουν προβεί εκ των υστέρων σε σημαντικές τροποποιήσεις ενός ήδη εγκεκριμένου σχεδίου αποκατάστασης χωρίς να λάβουν υπόψη τη γνώμη των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων και χωρίς να εξετάσουν τις συνέπειες των εν λόγω τροποποιήσεων ή να αιτιολογήσουν την απόφασή τους αυτή. Για τον λόγο αυτό, τίθεται το ερώτημα εάν αυτή η συμπεριφορά είναι συμβατή με την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

«Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας.

Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”.

4 — EE L 143, σ. 56.

[...]

9. Με βάση τον σκοπό της, όπως αυτός διατυπώνεται στο άρθρο 1, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θέτει ως βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να διαμορφώσει ένα πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”, με σκοπό την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας.»

10. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, αυτή εφαρμόζεται:

α) στην περιβαλλοντική ζημία που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα III και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών,

β) στη ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες πλην εκείνων οι οποίες απαριθμούνται στο παράρτημα III, και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών, οσάκις ο φορέας εκμεταλλεύσεως ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας.»

11. Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 5, το οποίο ορίζει τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, λόγω ρυπάνσεως διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμεταλλεύσεως.»

12. Όσον αφορά το κόστος πρόληψης και αποκαταστάσεως, το άρθρο 8, παράγραφος 1, προβλέπει τα εξής:

«Ο φορέας εκμεταλλεύσεως επιβαρύνεται με το κόστος των δράσεων πρόληψης και αποκαταστάσεως που αναλαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία.»

13. Στο άρθρο 2, σημείο 6, ως «φορέας εκμεταλλεύσεως» ορίζεται:

«οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, το οποίο

εκμεταλλεύεται ή ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα ή, όταν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχει μεταβιβασθεί αποφασιστική οικονομική αρμοδιότητα όσον αφορά την τεχνική λειτουργία τέτοιας δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένου του κατόχου σχετικής αδειάς ή εξουσιοδότησης ή οποιουδήποτε προσώπου καταχωρεί ή κοινοποιεί τέτοια δραστηριότητα».

14. Στο άρθρο 16, παράγραφος 1, ρυθμίζεται η θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων από τα κράτη μέλη:

«Η παρούσα οδηγία δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των πρόσθετων δραστηριοτήτων που είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο των απαιτήσεων πρόληψης και αποκαταστάσεως της παρούσας οδηγίας και του εντοπισμού πρόσθετων υπευθύνων.»

15. Τα χρονικά όρια εφαρμογής της οδηγίας διατυπώνονται στο άρθρο 17:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται:

— σε ζημία που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα πριν από την ημερομηνία που αναφέρεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1,

— σε ζημία που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα μετά την ημερομηνία που αναφέρεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, εφόσον η ζημία οφείλεται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα, η οποία πραγματοποιήθηκε και έληξε πριν από την ημερομηνία αυτή,

— [...]».

16. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ορίζει την προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο μέχρι τις 30 Απριλίου 2007.»

17. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση C-378/08

αναφέρεται επίσης στην οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών⁵, στην οδηγία 93/37/ΕΟΚ⁶ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων⁷ και στην οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων⁸. Η παράθεση επιμέρους διατάξεων των οδηγιών αυτών παρέλκει.

III — Το ιστορικό της διαφοράς και η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

A— Υπόθεση C-378/08

18. Από την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση C-378/08 προκύπτει το ακόλουθο ιστορικό.

5 — ΕΕ L 134, σ. 114.

6 — Στην αίτηση για την έκδοση της προδικαστικής αποφάσεως το εθνικό δικαστήριο θέτει το ερώτημα της συμβατότητας με την οδηγία 93/97/ΕΟΚ. Πρόκειται προφανώς για παραδρομή, καθώς η οδηγία 93/97/ΕΟΚ για τη συμπλήρωση της οδηγίας 91/263/ΕΟΚ όσον αφορά τον εξοπλισμό δορυφορικών επίγειων σταθμών είναι άσχετη με την κύρια δίκη και, συνεπώς, θα πρέπει να υποτεθεί ότι το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου αφορά στην πραγματικότητα στη συμβατότητα με την οδηγία 93/37/ΕΟΚ.

7 — ΕΕ L 199, σ. 54.

8 — ΕΕ L 395, σ. 33.

19. Η περιοχή Rada di Augusta χαρακτηρίζεται από φαινόμενα ρυπάνσεως του περιβάλλοντος, τα οποία κατά πάσα πιθανότητα χρονολογούνται από πολύ παλιά, ίσως και από τα τέλη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Ιδίως ο θαλάσσιος βυθός της περιοχής έχει υποστεί σημαντική μόλυνση από επιβλαβείς ουσίες.

20. Κατά τη χρονική περίοδο κατά την οποία εικάζεται ότι προκλήθηκε η ρύπανση, στην περιοχή Rada di Augusta δραστηριοποιούνταν συγχρόνως ή διαδοχικά πολλές βιομηχανικές επιχειρήσεις και εταιρίες πετρελαίου. Το γεγονός αυτό ενδέχεται, κατά το αιτούν δικαστήριο, να καθιστά αδύνατο τον ακριβή προσδιορισμό της ατομικής ευθύνης μεμονωμένων επιχειρήσεων για την πρόκληση της ρυπάνσεως.

21. Με σειρά διαδοχικών αποφάσεων, η ιταλική διοίκηση υποχρέωσε τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν σήμερα στην περιοχή της Rada di Augusta να εξυγιάνουν τον μολυσμένο θαλάσσιο βυθό. Σε περίπτωση που οι επιχειρήσεις δεν συμμορφωθούν με την απόφασή της, η διοίκηση απείλησε ότι θα αναθέσει σε τρίτους τις εργασίες εξυγιάνσεως, επιβαρύνοντας τις επιχειρήσεις με το σχετικό κόστος.

22. Οι επιχειρήσεις που κλήθηκαν να προβούν σε αποκατάσταση ασκούν δραστηριότητες που συνδέονται με τη χρήση ή την επεξεργασία ουσιών που ρυπαίνουν το περιβάλλον.

23. Κατά τις διαπιστώσεις του αιτούντος δικαστηρίου, η διοίκηση υποχρέωσε τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην περιοχή της Rada di Augusta να αποκαταστήσουν την υπάρχουσα περιβαλλοντική ρύπανση χωρίς να προβεί σε διάκριση μεταξύ προϋπάρχουσας και ενεστώσας ρυπάνσεως και χωρίς να ερευνήσει τον βαθμό στον οποίο κάθε επιχείρηση φέρει ευθύνη για την πρόκληση της ρυπάνσεως.

24. Ορισμένες από τις θιγόμενες επιχειρήσεις προσέφυγαν κατά των αποφάσεων της διοίκησης. Πριν υποβάλει την παρούσα αίτηση προς το Δικαστήριο, το Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia είχε κρίνει ήδη πολλές από τις προσβαλλόμενες αποφάσεις ως μη νόμιμες με το σκεπτικό ότι, μεταξύ άλλων, παραβίαζαν την κοινοτική αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Αντιθέτως, το Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, κρίνοντας σε δεύτερο βαθμό, έκρινε ως νόμιμη την επιβολή της σχετικής υποχρέωσης στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην περιοχή της Rada di Augusta διατάσσοντας σε μία από τις σχετικές υποθέσεις την αναστολή εκτελέσεως αποφάσεως του Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. Στην κύρια δίκη της υποθέσεως C-378/08 ορισμένες επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες στην περιοχή της Rada di Augusta προσέφυγαν κατά αποφάσεως της 20ής Δεκεμβρίου 2007, με την οποία υποχρεώθηκαν να προβούν σε εξυγίανση του θαλάσσιου βυθού.

26. Η εξυγίανση του θαλάσσιου βυθού θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με σχέδιο που καταρτίστηκε από την Società Sviluppo Italia Aree Produttive (στο εξής: Sviluppo Italia). Το σχέδιο αυτό προβλέπει την εκσκαφή, την επεξεργασία και τη μετέπειτα χρήση των μολυσμένων ιζημάτων για την κατασκευή τεχνητής νήσου. Η τεχνητή νήσος πρόκειται να χρησιμοποιηθεί ως λιμάνι μεταφόρτωσης για πλοία μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων διαφόρου χωρητικότητας.

27. Η Sviluppo Italia είναι εταιρία που ιδρύθηκε από το Δημόσιο και δραστηριοποιείται στην αγορά. Η ιταλική διοίκηση ανέθεσε στη Sviluppo Italia τον σχεδιασμό και —σε περίπτωση μη ανταποκρίσεως των επιχειρήσεων— την εν συνεχεία εφαρμογή των επίδικων μέτρων αποκαταστάσεως, χωρίς την προηγούμενη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού. Κατά την εκτίμηση του εθνικού δικαστηρίου, οι ανατεθείσες εργασίες είναι «ιδιαίτερα υψηλής οικονομικής αξίας».

28. Οι προσφεύγουσες επιχειρήσεις, πέραν της προσφυγής ακυρώσεως της προσβαλλόμενης αποφάσεως, κατέθεσαν επιπλέον αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ζητώντας την αναστολή της εκτελέσεώς της.

να διεξαγάγει κάποια έρευνα προκειμένου να προσδιορίσει τον υπεύθυνο για τη ρύπανση;

29. Στο πλαίσιο της δίκης των ασφαλιστικών μέτρων, το Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

- 2) Προσक्रούει στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει” (άρθρο 174, πρώην άρθρο 130P, παράγραφος 2, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και στην οδηγία 2004/35/EK εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να επιρρίπτει την ευθύνη για την αποκατάσταση της ζημίας του περιβάλλοντος με συγκεκριμένο τρόπο στο πρόσωπο που έχει εμπράγματα δικαιώματα ή/και ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα στη μολυσμένη περιοχή, χωρίς να χρειάζεται να διαπιστώσει προηγουμένως την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του προσώπου και της μόλυνσεως, αποκλειστικά και μόνο λόγω της “θέσεως” στην οποία βρίσκεται το πρόσωπο (επειδή είναι επιχείρηση που δραστηριοποιείται εντός αυτής της περιοχής);

«1) Προσκρούει στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει” (άρθρο 174, πρώην άρθρο 130P, παράγραφος 2, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και στην οδηγία 2004/35/EK εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να επιβάλλει σε ιδιωτικές επιχειρήσεις —εκ του λόγου και μόνον ότι τυχαίνει σήμερα να ασκούν δραστηριότητα σε μια επί μακρό χρόνο μολυσμένη ή όμορη με επί μακρό χρόνο μολυσμένη περιοχή— την εκτέλεση εργασιών αποκαταστάσεως χωρίς

- 3) Προσκρούει στις κοινοτικές ρυθμίσεις του άρθρου 174 (πρώην άρθρο 130P,

παράγραφος 2, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και στην οδηγία 2004/35/ΕΚ εθνική ρύθμιση η οποία, υπερβαίνοντας την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, επιτρέπει στη διοίκηση να επιρρίπτει την ευθύνη για την αποκατάσταση της ζημίας του περιβάλλοντος με συγκεκριμένο τρόπο στο πρόσωπο που έχει εμπράγματα δικαιώματα ή/και επιχείρηση στη μολυσμένη περιοχή, χωρίς να χρειάζεται να διαπιστώσει προηγούμενος, εκτός της υπάρξεως αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του προσώπου και της μόλυνσεως, και την πλήρωση των υποκειμενικών προϋποθέσεων του δόλου ή του πταίσματος;

B — Οι συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-379/08 και C-380/08

- 4) Προσक्रούει στις κοινοτικές αρχές περί προστασίας του ανταγωνισμού, τις οποίες προβλέπει η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και στις προαναφερθείσες οδηγίες 2004/18/ΕΚ, 93/37/ΕΟΚ, 89/665/ΕΟΚ εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να προβαίνει σε άμεση ανάθεση σε ιδιώτες (εταιρίες Sviluppo SpA και Sviluppo Italia Aree Produttive SpA) δραστηριοτήτων χαρακτηρισμού, σχεδιασμού και εκτελέσεως παρεμβάσεων εξυγιάνσεως — με άλλα λόγια, εκτελέσεως δημοσίων έργων— σε δημόσιες εκτάσεις χωρίς να κινεί προηγούμενος την απαραίτητη διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού;»

30. Αμφότερες οι υποθέσεις αφορούν σε δύο μέτρα που επιβλήθηκαν δυνάμει αποφάσεως της 16ης Απριλίου 2008 σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας.

31. Κατά πρώτον, οι προσφεύγουσες επιχειρήσεις υποχρεώθηκαν να διαχωρίσουν τα οικόπεδά κυριότητάς τους, τα οποία βρίσκονται στην περιοχή της Rada di Augusta, από τη θάλασσα κατασκευάζοντας φυσικό προστατευτικό τείχος στο έδαφος. Κατά δεύτερον, η έγκριση της χρήσεως εκτάσεων στη ζώνη εξυγιάνσεως εξαρτήθηκε από την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας και την κατασκευή του εν λόγω προστατευτικού τείχους. Οι δύο αυτοί όροι ισχύουν δε και για καθαρισμένες εκτάσεις καθώς και για εκτάσεις που δεν έχουν ρυπανθεί.

32. Οι προσφεύγουσες επιχειρήσεις ισχυρίζονται ότι τα μέτρα αυτά επιβλήθηκαν κατά τροποποίηση προηγούμενων αποφάσεων της διοικήσεως και μάλιστα χωρίς προηγούμενη ακρόαση, αιτιολογία ή επισταμένη εξέταση των συνεπειών τους.

33. Για τους λόγους αυτούς, το Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia υπέβαλε στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

ιδίως άρθρο 7 και παράρτημα II) εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να επιβάλλει αυτεπαγγέλτως συναφείς απαιτήσεις, χωρίς να αξιολογεί τις συνθήκες που επικρατούν στη συγκεκριμένη τοποθεσία, το κόστος υλοποίησης σε σχέση με τα οφέλη που μπορούν ευλόγως να αναμένονται, τις λιγότερο ή περισσότερο πιθανές έμμεσες ζημίες και ανεπιθύμητες επιπτώσεις επί της δημόσιας υγείας και ασφάλειας και τον χρόνο που απαιτείται για την υλοποίηση;

«1) Προσक्रούει στην κοινοτική οδηγία σχετικά με την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (οδηγία 2004/35/EK, και ιδίως άρθρο 7 και παράρτημα II) εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να επιβάλλει ως “εύλογες επιλογές αποκαταστάσεως” της περιβαλλοντικής ζημίας παρεμβάσεις στον περιβάλλοντα χώρο (εν προκειμένω, τη “φυσική απομόνωση” του υδροφορέα καθόλο το μήκος του αιγιαλού) διαφορετικές και μεταγενέστερες σε σχέση με τις επιλογές μετά την ολοκλήρωση σχετικής έρευνας κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων, οι οποίες έχουν ήδη εγκριθεί, υλοποιηθεί και βρίσκονται στο στάδιο της εκτελέσεως;

3) Προσक्रούει, ενόψει της ιδιομορφίας της τοποθεσίας εθνικού ενδιαφέροντος Priolo, στην κοινοτική οδηγία σχετικά με την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (οδηγία 2004/35/EK, και ιδίως άρθρο 7 και παράρτημα II) εθνική ρύθμιση που επιτρέπει στη διοίκηση να επιβάλλει αυτεπαγγέλτως τις συναφείς απαιτήσεις ως προϋπόθεση για την έγκριση της σύννομης χρήσεως περιοχών τις οποίες δεν αφορά αμέσως η εξυγιάνση, καθόσον έχουν εξυγιανθεί ή

2) Προσक्रούει στην κοινοτική οδηγία σχετικά με την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (οδηγία 2004/35/EK, και

δεν έχουν καν μολυνθεί, οι οποίες βρίσκονται εντός των ορίων της τοποθεσίας εθνικού ενδιαφέροντος Priolo;»

V — Νομική ανάλυση

A — Επί του παραδεκτού της αιτήσεως για την έκδοση της προδικαστικής αποφάσεως

IV — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

34. Στη γραπτή διαδικασία έλαβαν μέρος οι Polimeri Europa SpA και Syndial SpA με κοινό υπόμνημα στην υπόθεση C-378/08 (στο εξής από κοινού: Polimeri κ.λπ.) και οι ENI SpA, Polimeri Europa SpA και Syndial SpA με κοινό υπόμνημα στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 (στο εξής από κοινού: ENI κ.λπ.), καθώς και η ERG Raffinerie Mediterranee SpA (στο εξής: ERG), ως προσφεύγουσες της κύριας δίκης. Επίσης, συμμετείχαν η Ιταλική Δημοκρατία και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Στην υπόθεση C-378/08 υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και η Ελληνική Δημοκρατία.

35. Στην κοινή επ' ακροατηρίου συζήτηση και των τριών υποθέσεων, που έλαβε χώρα στις 15 Σεπτεμβρίου 2009, συμμετείχαν ως διάδικοι των κύριων δικών οι Polimeri κ.λπ., ENI κ.λπ., ERG και Sviluppo Italia, καθώς επίσης και η Ιταλία, η Ελλάδα, οι Κάτω Χώρες και η Επιτροπή.

36. Καταρχήν θα αναφερθώ συνοπτικά στις ενστάσεις της Ιταλίας ως προς το παραδεκτό των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων στο σύνολό τους. Στον βαθμό που υπάρχουν ειδικότερες επιφυλάξεις σχετικά με το παραδεκτό επιμέρους ερωτημάτων, αυτές θα εξεταστούν σε σχέση με το κάθε ερώτημα χωριστά.

1. Επί του σκοπού και του αντικειμένου των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

37. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι σκοπός των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι η επιβεβαίωση της δοθείσας από τον αιτούντα δικαστή ερμηνείας του εθνικού δικαίου, η οποία αποκλίνει από την ερμηνεία του δευτεροβάθμιου δικαστηρίου, σκοπός δηλαδή τον οποίο δεν προβλέπει το άρθρο 234 ΕΚ.

38. Πράγματι, αντικείμενο της διαδικασίας του άρθρου 234 ΕΚ μπορεί να είναι μόνον η

ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου ή το κύρος του παραγώγου δικαίου⁹. Ωστόσο, οι παρούσες αιτήσεις αφορούν ρητώς στην ερμηνεία κανόνων του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου. Συνεπώς, ο συγκεκριμένος ισχυρισμός είναι εντελώς αβάσιμος.

39. Επίσης, δεν κωλύει την υποβολή αιτήσεως η διαφορετική άποψη που εξέφρασε το δευτεροβάθμιο δικαστήριο. Και τούτο, διότι η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αποσκοπεί στην άρση αμφιβολιών σχετικών με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου¹⁰. Το γεγονός ότι οι απόψεις των δικαστηρίων σε σχέση με θέματα κοινοτικού δικαίου δίστανται αποτελεί ένδειξη ότι η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως βασίζεται σε πραγματικές αμφιβολίες.

2. Ως προς το περιεχόμενο της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

40. Περαιτέρω, η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί τα ερωτήματα υπερβολικά αναλυτικά, ισχυρίζεται δε ότι τα πραγματικά περιστατικά εκτίθενται κατά τρόπο εσφαλμένο και μεροληπτικό.

41. Το θέμα του αναλυτικού χαρακτήρα των ερωτημάτων δύναται να επηρεάσει το παραδεκτό της αιτήσεως για την έκδοση της προδικαστικής αποφάσεως μόνον στον βαθμό που το Δικαστήριο, δικάζοντας κατά τη διαδικασία του άρθρου 234 ΕΚ, δεν έχει αρμοδιότητα να εφαρμόσει τους κανόνες κοινοτικού δικαίου σε μεμονωμένη περίπτωση¹¹. Εντούτοις, στην προκείμενη περίπτωση το ζητούμενο είναι η ερμηνεία διατάξεων του κοινοτικού δικαίου λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της υποθέσεως, ενώ επαφίεται στον εθνικό δικαστή η εφαρμογή του δικαίου επί της συγκεκριμένης υποθέσεως.

42. Το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, δεν ερευνά την ορθότητα της εκθέσεως των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου¹². Η διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών υπάγεται στην αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων.

43. Συνεπώς οι ενστάσεις της Ιταλίας σχετικά με το παραδεκτό της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δεν ευσταθούν.

11 — Αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 1987, 37/86, Coenen (Συλλογή 1987, σ. 3589, σκέψη 8), και της 5ης Μαρτίου 2009, C-350/07, Kattner Stahlbau (Συλλογή 2009, σ. I-1513, σκέψη 24).

12 — Αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-153/02, Neri (Συλλογή 2003, σ. I-13555, σκέψεις 34 επ.), της 29ης Απριλίου 2004, C-482/01 και C-493/01, Ορφανόπουλος και Oliveri (Συλλογή 2004, σ. I-5257, σκέψη 42), και της 12ης Ιανουαρίου 2006, C-246/04, Turn- und Sportunion Waldburg (Συλλογή 2006, σ. I-589, σκέψη 21).

9 — Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, C-506/04, Wilson (Συλλογή 2006, σ. I-8613, σκέψη 34).

10 — Βλ. απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2005, C-495/03, Intermodal Transports (Συλλογή 2005, σ. I-8151, σκέψη 33).

B — Ως προς τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα στην υπόθεση C-378/08

44. Με τα τρία πρώτα ερωτήματα στην υπόθεση C-378/08 ζητείται να αποσαφηνιστεί εάν συμβιβάζεται με την ισχύουσα κατά το άρθρο 174 ΕΚ και την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» η επιβολή σε ορισμένα πρόσωπα της υποχρέωσης αποκατάστασης περιβαλλοντικής ζημίας λόγω της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας ή της ιδιότητάς τους ως ιδιοκτητών εκτάσεων, ανεξαρτήτως από το αν συνέβαλαν στη δημιουργία της ζημίας ή αν συντρέχει πταίσμα τους.

45. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αναφέρει μεν το άρθρο 174 ΕΚ, ωστόσο η διάταξη αυτή δεν χρήζει ειδικότερης αναλύσεως, καθώς περιορίζεται στον καθορισμό των γενικών σκοπών της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος, τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να συγκεκριμενοποιήσει πριν αυτοί καταστούν δεσμευτικοί για τα κράτη μέλη¹³. Συνεπώς, το άρθρο 174 ΕΚ δεν αποτελεί κριτήριο για την εφαρμογή εθνικών κανόνων περί ευθύνης.

46. Αντιθέτως, δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική

ευθύνη να απαγορεύει εθνικούς κανόνες περί ευθύνης. Στο πλαίσιο της ερμηνείας της εν λόγω οδηγίας, κρίσιμη είναι η διάταξη του άρθρου 174 ΕΚ και η θεσπισθείσα με το άρθρο αυτό αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία υλοποιεί τις κατευθυντήριες αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας.

47. Από την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η περιγραφόμενη στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ρύθμιση της ευθύνης κατά το ιταλικό δίκαιο ούτε επιβάλλεται αλλά και ούτε απαγορεύεται ρητώς. Μάλιστα, κατά το άρθρο 16, τα κράτη μέλη δεν παρεμποδίζονται στη διατήρηση ή θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων για την πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού πρόσθετων υπευθύνων.

48. Το άρθρο 16 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη βασίζεται στο άρθρο 176 ΕΚ, κατά το οποίο τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 175 ΕΚ, ήτοι καθαρά περιβαλλοντικές ρυθμίσεις της Κοινότητας¹⁴, όπως είναι και η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να λαμβάνουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας.

13 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-379/92, Peralta (Συλλογή 1994, σ. I-3453, σκέψεις 57 επ.).

14 — Οι παράγραφοι 4 έως 6 της διάταξης αυτής περιλαμβάνουν ειδικές ρυθμίσεις για παρεκκλίσεις από περιβαλλοντικά μέτρα, τα οποία στηρίζονται έστω εν μέρει στο άρθρο 95 ΕΚ.

49. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα μέτρα ενισχυμένης προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 176 ΕΚ θα πρέπει να επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό προστασίας του περιβάλλοντος με την οδηγία¹⁵ ή να συνάδουν με αυτήν¹⁶. Αντιθέτως, τα μέτρα που δεν ανταποκρίνονται στις παραπάνω απαιτήσεις είτε αντιβαίνουν στην οδηγία είτε αφορούν ζητήματα που δεν ρυθμίζονται από αυτήν.

50. Αν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να λαμβάνουν μέτρα αντίθετα προς την οδηγία, αυτό θα ήταν ασυμβίβαστο με την υποχρεωτική ισχύ του κοινοτικού δικαίου. Η οδηγία δεν επιτρέπει τέτοιου είδους μέτρα.

51. Αντιθέτως, αποκλείεται η αναγωγή στο άρθρο 176 ΕΚ, όταν το μέτρο που λαμβάνει το κράτος μέλος αφορά σε θέμα μη ρυθμιζόμενο από την οδηγία. Η έννοια των μέτρων ενισχυμένης προστασίας ενέχει λογικά το στοιχείο της σύγκρισης. Προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως «ενισχυμένης προστασίας» είναι ότι το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει ένα εν δυνάμει λιγότερο ισχυρό μέτρο. Εάν δεν υφίσταται τέτοια πρόβλεψη,

δεν νοείται και η ύπαρξη ενισχυμένου μέτρου. Επειδή όμως, όταν δεν υφίστανται σχετικές κοινοτικές διατάξεις, το κράτος μέλος ασκεί μόνον τις δικές του αρμοδιότητες, στην περίπτωση αυτή δεν είναι δυνατόν η ισχύς εθνικών διατάξεων να παρεμποδίζεται από κοινοτικές διατάξεις αμιγώς περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Το κατά πόσο άλλες κοινοτικές διατάξεις εμποδίζουν τη θέσπιση εθνικών μέτρων δεν αποτελεί αντικείμενο του άρθρου 176 ΕΚ.

52. Οι σκέψεις αυτές θα πρέπει να ισχύουν όχι μόνο σε σχέση με μέτρα ενισχυμένης προστασίας κατ' άρθρο 176 ΕΚ, αλλά και σε σχέση με αυστηρότερα μέτρα κατ' άρθρο 16 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

1. Ως προς την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη

53. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δύναται να αποτελέσει μέτρο σύγκρισης για αυστηρότερα μέτρα μόνον εφόσον η ίδια είναι εφαρμοστέα. Ωστόσο, ανακύπτουν αμφιβολίες τόσο ως προς τη χρονική όσο και ως προς την καθ' ύλην δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας στις υποθέσεις της κύριας δίκης.

15 — Απόφαση της 14ης Απριλίου 2005, C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterkörperle* (Συλλογή 2005, σ. I-2753, σκέψη 41).

16 — Απόφαση *Deponiezweckverband Eiterkörperle* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 52).

α) Ως προς τη διαχρονική εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη

μελέτη που κατατέθηκε τον Απρίλιο 2007, ήτοι πριν από το κρίσιμο χρονικό σημείο. Περαιτέρω, όπως προκύπτει από τη σύντομη περιγραφή της περιβαλλοντικής ζημίας στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, η περιοχή Rada di Augusta χαρακτηρίζεται από φαινόμενα περιβαλλοντικής ρυπάνσεως που πιθανότατα άρχισε πριν από πολλά χρόνια¹⁷.

54. Κατά τα άρθρα 17 και 19, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, αυτή δεν εφαρμόζεται επί ζημίας που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα πριν από την 30ή Απριλίου 2007. Επίσης δεν εφαρμόζεται επί ζημίας που προκλήθηκε από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα μετά την ημερομηνία αυτή, εφόσον η ζημία οφείλεται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα η οποία έλαβε χώρα και ολοκληρώθηκε πριν από την ημερομηνία αυτή.

57. Ωστόσο, λόγω του γεγονότος ότι οι δραστηριότητες οι οποίες φέρονται να έχουν προκαλέσει τη ζημία εξακολουθούν προφανώς να ασκούνται, συμπεραίνω ότι η αποκαταστατέα περιβαλλοντική ζημία αποτελεί, σύμφωνα με τις μέχρι τώρα εκτιμήσεις του αιτούντος δικαστηρίου, συσσωρευμένη ζημία η οποία προκλήθηκε μεν πριν από την 30ή Απριλίου 2007, δεν αποκλείεται εντούτοις να έχει έκτοτε επεκταθεί. Το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, δεν είναι αρμόδιο να εξετάσει αν αυτό συνέβη πραγματικά¹⁸. Η εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών επαφίεται στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια.

55. Ως εκ τούτου, τόσο οι Κυβερνήσεις της Ιταλίας και των Κάτω Χωρών όσο και η Επιτροπή εξέφρασαν, στο πλαίσιο των παρατηρήσεών τους, αμφιβολίες ως προς την *ratione temporis* εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Θεωρούν ότι η αποκαταστατέα περιβαλλοντική ζημία εμφανίστηκε στο σύνολό της πριν από την 30ή Απριλίου 2007. Αν αυτό είναι αληθές, οι επιφυλάξεις των εν λόγω κυβερνήσεων πρέπει να γίνουν αποδεκτές.

58. Όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 17, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, αλλά και από τη συστηματική συνάφεια της τελευταίας, αυτή εφαρμόζεται,

56. Η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών παρατηρεί εύστοχα ότι η προσβαλλόμενη στην κύρια δίκη απόφαση βασίστηκε μεταξύ άλλων σε

17 — Μάλιστα, οι Polimeri κ.λπ. ισχυρίστηκαν κατά την προφορική συζήτηση ότι η ζημία ανάγεται σε ρύπανση κατά την περίοδο 1958-1979.

18 — Βλ. νομολογία παρατεθείσα στην υποσημείωση 12.

σε περίπτωση συσσωρευμένης ζημίας, στο ποσοστό της ζημίας που προκλήθηκε ή ενδέχεται να προκληθεί μετά την 30ή Απριλίου 2007.

δύναται να θεωρηθεί ως εκπομπή¹⁹. Στο γερμανικό δίκαιο της εγγύησης, ο συγκεκριμένος τύπος ζημίας περιγράφεται παραστατικά με τον όρο «Weiterfressen» (εξαπλώνομενη ζημία)²⁰.

59. Κατά το άρθρο 17, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, αυτή δεν εφαρμόζεται επί ζημιών που προκλήθηκαν πριν από την κρίσιμη ημερομηνία (παλιές ζημιές).

62. Κατά το άρθρο 17, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, αποκλείεται η αναδρομική ισχύς της οδηγίας. Η Επιτροπή επεδίωξε τον σκοπό αυτόν ήδη από το στάδιο των προπαρασκευαστικών εργασιών των σχετικών με την οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη²¹. Κατ' ακολουθία αυτού του σκοπού, στην τριακοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας τονίζεται ότι ζημία που προκαλείται πριν από την ημερομηνία εκπόνησης της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας δεν εμπίπτει στις διατάξεις της.

60. Επίσης, κατά το άρθρο 17, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, εξαιρούνται ζημιές που προκλήθηκαν από εκπομπή, γεγονός ή ατύχημα που έλαβε χώρα μετά την κρίσιμη ημερομηνία, εφόσον οφείλονται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα η οποία έλαβε χώρα και ολοκληρώθηκε πριν από την ημερομηνία αυτή.

63. Η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος απορρέει από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, κατά την οποία δεν επιτρέπεται κατά κανόνα να ορίζεται η έναρξη ισχύος

61. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις εφαρμογής αυτού του δεύτερου κανόνα είναι ιδίως αυτές που αφορούν σε παλαιότερα φαινόμενα ρυπάνσεως από τα οποία προκαλούνται νέες ζημιές, π.χ. όταν εκλύονται από χώρο εναπόθεσης αποβλήτων επιβλαβείς ουσίες οι οποίες μολύνουν παρακείμενα ύδατα. Και αυτή η μορφή εξάπλωσης επιβλαβών ουσιών

19 — Βλ. τον ορισμό στο άρθρο 2, σημείο 8, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη: «η απελευθέρωση στο περιβάλλον ουσιών, παρασκευασμάτων, οργανισμών ή μικροοργανισμών, συνεπεία ανθρώπινης δραστηριότητας».

20 — Βλ. απόφαση του Bundesgerichtshof της 24ης Νοεμβρίου 1976 (VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, σ. 379 [381]).

21 — Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για την περιβαλλοντική ευθύνη [COM(2000) 66 τελικό, της 9ης Φεβρουαρίου 2000, σ. 14 επ.] και η πρόταση της Επιτροπής της 23ης Ιανουαρίου 2002 για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών [COM(2002) 17 τελικό, της 23ης Ιανουαρίου 2002, σ. 17 και 24] αποκλείουν ρητά την αναδρομική ισχύ.

κοινοτικής πράξεως σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της. Κατ' εξαίρεση, αυτό δεν ισχύει όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός το απαιτεί και όταν διασφαλίζεται προσηκόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων²². Εντούτοις, ο νομοθέτης επέλεξε ρητά να μην προσδώσει αναδρομική ισχύ στην οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

64. Εντούτοις, μια νέα διάταξη μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα επί μελλοντικών αποτελεσμάτων προγενέστερων πραγματικών περιστατικών²³. Τούτο διότι το πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να διευρυνθεί τόσο ώστε να παρακωλύεται γενικά η εφαρμογή νέων ρυθμίσεων επί μελλοντικών αποτελεσμάτων καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί υπό την προγενέστερη ρύθμιση²⁴.

65. Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 17, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την

περιβαλλοντική ευθύνη ορίζει τις ζημίες που δημιουργήθηκαν πριν από την 30ή Απριλίου 2007 ως ολοκληρωμένες καταστάσεις, οι οποίες δεν εμπίπτουν πλέον στην οδηγία.

66. Παρά την αντίθετη άποψη της Ελληνικής Κυβερνήσεως, οι διαπιστώσεις αυτές ισχύουν και στην περίπτωση που η δραστηριότητα που προκάλεσε τη ζημία άρχισε μεν πριν από την κρίσιμη ημερομηνία, συνεχίστηκε όμως και μετά. Μια τέτοια περίπτωση δεν εμπίπτει μεν στο άρθρο 17, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, κατά το οποίο η δραστηριότητα θα πρέπει να έχει τερματιστεί πριν από την 30ή Απριλίου 2007. Ωστόσο, τέτοιου είδους δραστηριότητες μπορεί να εξαιρούνται με βάση την πρώτη περίπτωση του άρθρου αυτού, εφόσον έλαβαν χώρα πριν από την κρίσιμη ημερομηνία.

22 — Αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, Racke (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 55, σκέψη 20), της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-110/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-8763, σκέψη 151), και της 29ης Απριλίου 2004, C-17/01, Sudholz (Συλλογή 2004, σ. I-4243, σκέψη 33).

23 — Αποφάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 1973, 143/73, SOPAD (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 809, σκέψη 8), της 10ης Ιουλίου 1986, 270/84, Licata κατά ΟΚΕ (Συλλογή 1986, σ. 2305, σκέψη 31), της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-122/96, Saldanha και MTS (Συλλογή 1997, σ. I-5325, σκέψη 14), της 29ης Ιανουαρίου 2002, C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer (Συλλογή 2002, σ. I-1049, σκέψη 50), και της 11ης Δεκεμβρίου 2008, C-334/07 B, Επιτροπή κατά Freistaat Sachsen (Συλλογή 2008, σ. I-9465, σκέψη 43).

24 — Αποφάσεις της 16ης Μαΐου 1979, 84/78, Tomadini (Συλλογή τόμος 1979/III, σ. 903, σκέψη 21), της 14ης Ιανουαρίου 1987, 278/84, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1, σκέψη 36), της 29ης Ιουνίου 1999, C-60/98, Butterfly Music (Συλλογή 1999, σ. I-3939, σκέψη 25), και Pokrzepowicz-Meyer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 23, σκέψη 55).

67. Αντιθέτως, όπως ορθώς εκθέτει η Επιτροπή, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θα πρέπει να εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που η συνέχιση της δραστηριότητας προκαλεί νέες ζημίες. Αυτό επιβάλλεται ιδίως εκ της υποχρέωσης αποτροπής περιβαλλοντικών ζημιών που επιβάλλει το άρθρο 5. Η ρύθμιση αυτή ανταποκρίνεται όχι μόνον στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αλλά και σε δύο ακόμη βασικές αρχές του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου κατ' άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ: αυτές της προληπτικής δράσεως και της αποκαταστάσεως των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή.

68. Το γεγονός ότι μια δραστηριότητα άρχισε πριν τεθεί σε ισχύ η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση της σχετικής με την πρόληψη υποχρέωσης. Εάν π.χ. κάποιες εγκαταστάσεις, οι οποίες από μακρό χρόνο βρίσκονται σε κανονική λειτουργία, προκαλούν περιβαλλοντική ζημία, θα πρέπει, σύμφωνα με την οδηγία, να ληφθούν μέτρα αποτροπής αυτής της ζημίας μετά την 30ή Απριλίου 2007.

69. Στην προκείμενη περίπτωση δεν θα πρέπει να αποκλειστεί ιδίως το ενδεχόμενο η επίδικη στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 εντολή της διοικήσεως για την κατασκευή φυσικού προστατευτικού τείχους να αποβλέπει και στην αποτροπή μελλοντικής περιβαλλοντικής ζημίας προκαλούμενης από τη συνεχιζόμενη λειτουργία εγκαταστάσεων. Απόκειται στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια να εξετάσουν αν το μέτρο αυτό είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

70. Η εφαρμογή της σχετικής με την πρόληψη υποχρέωσης συνεπάγεται επίσης την υποχρέωση αποκαταστάσεως ζημιών που προκλήθηκαν μολονότι έπρεπε να προληφθούν. Αντιστοίχως, σύμφωνα με την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θα πρέπει να αποκαθίστανται ζημίες που προκλήθηκαν λόγω συνεχιζόμενης δραστηριότητας μετά την κρίσιμη ημερομηνία. Πάντως,

το άρθρο 8, παράγραφος 4, παρέχει τη δυνατότητα απαλλαγής από τα έξοδα, εφόσον οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο ή/και τις διαθέσιμες τεχνικές γνώσεις.

71. Σε περίπτωση συσσωρευμένων ζημιών, ενδέχεται ίσως να είναι πρακτικά δύσκολος ο διαχωρισμός του ποσοστού που αντιστοιχεί σε νέες ζημίες από αυτό που αντιστοιχεί σε παλιές, εντούτοις, το ζήτημα της συσσωρευμένης ζημίας είναι γνωστό από άλλους τομείς του δικαίου των αποζημιώσεων και ουδόλως είναι άλυτο. Το άρθρο 9 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη παρέχει στα κράτη μέλη σημαντικά περιθώρια διακρίσεως, καθώς καθιστά σαφές ότι η οδηγία δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες σχετικά με την κατανομή των δαπανών στις περιπτώσεις συντρέχοντος πταίσματος. Στην περίπτωση αυτή εμπίπτουν και ρυπαίνοντες, επί των οποίων δεν έχει εφαρμογή η οδηγία κατά το μέτρο που είναι υπεύθυνοι παλιών ζημιών, αλλά τους καταλαμβάνει ως υπεύθυνους νέων ζημιών.

72. Συνεπώς, απομένει να εξεταστεί αν υπάγονται στην οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη και τυχόν νέα ποσοστά μιας *εξαπλωνόμενης* παλαιάς ζημίας, όταν συνεχίζεται η δραστηριότητα που την προκάλεσε.

73. Μια τέτοια ερμηνεία θα μπορούσε να στηριχθεί στο γράμμα του άρθρου 17, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, εφόσον η δραστηριότητα που προκάλεσε τη ζημία δεν έληξε, αλλά συνεχίζεται. Η συνεχιζόμενη άσκησή της και η επέκταση παλαιών ζημιών θα μπορούσαν να αποτελέσουν στοιχεία μιας μη ολοκληρωμένης πραγματικής καταστάσεως, η οποία στο εξής υπόκειται σε νέους κανόνες. Συγχρόνως, θα διασφαλιζόταν ότι τέτοιου είδους εξαπλώνομενες ζημίες θα περιορίζονται στο μέλλον σύμφωνα με τις επιταγές της οδηγίας.

74. Πάντως, σε μια τέτοια περίπτωση, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ενέπιπταν έμμεσα και δραστηριότητες οι οποίες ασκούνταν πριν από την έναρξη της ισχύος της. Αυτό ακριβώς το ενδεχόμενο σκοπούν να αποτρέψουν οι ρυθμίσεις οι σχετικές με το διαχρονικό πεδίο εφαρμογής της.

75. Η υποχρέωση για πρόληψη περιβαλλοντικής ζημίας δεν οδηγεί σε διαφορετικό αποτέλεσμα. Η πρόληψη περιβαλλοντικής ζημίας κατά την άσκηση μιας δραστηριότητας είναι εντελώς διαφορετικής φύσεως σε σχέση με την αποτροπή της συνέχισης παλαιών ζημιών. Η λήψη μέτρων για την αποτροπή της εξάπλωσης ζημιών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πρόληψη ή καταπολέμηση καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή. Συχνά, συνδέονται με την αποκατάσταση

παλαιάς ζημίας. Ωστόσο, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν προβλέπει τέτοιου είδους υποχρέωση του φορέα εκμεταλλεύσεως. Αντιθέτως, η πρόληψη μελλοντικών νέων ζημιών από την άσκηση μιας δραστηριότητας βασίζεται ακριβώς στην ίδια τη δραστηριότητα. Διότι ρητός σκοπός της οδηγίας είναι η δραστηριότητα αυτή να μην προκαλέσει περαιτέρω ζημίες στο μέλλον.

76. Κατά συνέπεια, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν ισχύει σε περίπτωση περιβαλλοντικών ζημιών που προκλήθηκαν από δραστηριότητες οι οποίες ασκούνταν πριν από την 30ή Απριλίου 2007 και, επομένως, δεν αποκλείει εθνικές ρυθμίσεις που αφορούν την αποκατάσταση τέτοιων ζημιών.

β) Επί του πεδίου της καθ' ύλην εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη

77. Περαιτέρω, η Επιτροπή εκφράζει αμφιβολίες ως προς το αν εμπίπτουν στο πεδίο της καθ' ύλην εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη τα πραγματικά περιστατικά των κύριων δικών. Οι αμφιβολίες αυτές στηρίζονται στο ότι κατά την εκτίμηση του εθνικού δικαστηρίου, λόγω του μεγάλου αριθμού των επιχειρήσεων που δραστηριοποιήθηκαν στην περιοχή Rada

di Augusta ενδέχεται να μην είναι δυνατή η απόδοση ατομικής ευθύνης.

78. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμεταλλεύσεως.

79. Καίτοι η ως άνω διάταξη εντάσσεται στις εξαιρέσεις από την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, εντούτοις αποτελεί στην πραγματικότητα επεξήγηση ως προς την εμβέλεια των γενικών κανόνων περί εφαρμογής της οδηγίας του άρθρου 3, παράγραφος 1, όπου ορίζεται ότι η οδηγία εφαρμόζεται στην περιβαλλοντική ζημία που προκαλεί η άσκηση οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας. Στο άρθρο 4, παράγραφος 5, διευκρινίζεται ότι περιλαμβάνονται ζημίες που οφείλονται σε ρύπανση διάχυτου χαρακτήρα. Συνεπώς, ο συγκεκριμένος χαρακτήρας της ζημίας δεν αποτελεί καταρχήν εμπόδιο για την εφαρμογή της οδηγίας, αρκεί να μπορεί να αποδειχθεί η απαιτούμενη αιτιώδης συνάφεια.

80. Το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη στηρίζεται στην παραδοχή ότι, όταν πρόκειται

για ρύπανση διάχυτου χαρακτήρα, ενδέχεται στην πράξη να είναι ιδιαίτερα δυσχερές η απόδειξη συγκεκριμένης αιτίας. Αυτό προκύπτει από τα διάφορα παραδείγματα που είχε υπόψη της η Επιτροπή, όταν κατάρτιζε τη σχετική ρύθμιση: οι κλιματικές αλλαγές που προκαλούνται από διοξείδιο του άνθρακα και διάφορες άλλες εκπομπές, η φθορά των δασών που προκαλείται από την όξινη βροχή, η ατμοσφαιρική ρύπανση που προκαλείται από τις εκπομπές των μέσων μεταφοράς²⁵. Εντούτοις, το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει το πεδίο της καθ' ύλην εφαρμογής της οδηγίας.

81. Πάντως, η προβλεπόμενη στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη προϋπόθεση εφαρμογής της, ότι δηλαδή η συγκεκριμένη περιβαλλοντική ζημία πρέπει να έχει προκληθεί από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, διότι η οδηγία προβλέπει και τη διερεύνηση των αιτιών της ζημίας. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, εμπίπτει στην αρμόδια αρχή το καθήκον να εντοπίσει τον φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας. Περαιτέρω, οι διατάξεις των άρθρων 5, παράγραφος 4, 6, παράγραφος 3, και 8, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, επιτρέπουν τη λήψη μέτρων στην περίπτωση που δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός αυτού που προκάλεσε τη ζημία. Οι εν λόγω διατάξεις, στις οποίες θα γίνει περαιτέρω αναφορά στη συνέχεια²⁶, θα καθίσταντο άνευ αντικειμένου εάν η οδηγία δεν εφαρμοζόταν οσάκις δεν έχουν διαπιστωθεί τα αίτια μιας ζημίας.

25 — Λευκή Βίβλος (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σ. 11).

26 — Βλ. σημεία 118 επ.

82. Για τον λόγο αυτό, η πρόκληση ζημίας λόγω επαγγελματικής δραστηριότητας αποτελεί την πρωταρχική προϋπόθεση θεμελιώσεως ευθύνης για περιβαλλοντικές ζημίες υπό την έννοια της οδηγίας. Αντιθέτως, άλλες διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη μπορούν να εφαρμοζονται ακόμη και αν δεν έχει (ακόμη) εξακριβωθεί αν η συγκεκριμένη περιβαλλοντική ζημία προκλήθηκε από τέτοιου είδους δραστηριότητα.

γ) Επί της ευθύνης κατά την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη

83. Στον βαθμό που η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη τυγχάνει εφαρμογής στην υπόθεση της κύριας δίκης, προκύπτουν ενδεχομένως περιορισμοί ως προς την εφαρμογή του εθνικού δικαίου λόγω των ρυθμίσεων που περιέχει σχετικά με την ευθύνη για την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει».

84. Κατά το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί τη βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας. Το άρθρο 1 και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη προβλέπουν σχετικά ότι η πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας θα πρέπει να

προσανατολίζονται στην αρχή αυτή. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αποτελεί, συνεπώς, την κατευθυντήρια αρχή της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

85. Ο γερμανικός όρος «Verursacherprinzip» σημαίνει ότι υπεύθυνος για την αποκατάσταση μιας ρυπάνσεως είναι αυτός που την προκάλεσε. Από την απόδοση του όρου σε άλλες γλώσσες, όπου εκφράζεται ρητά ότι «ο ρυπαίνων πληρώνει» («polluter-pays» principle, principe du «pollueur-payeur»), προκύπτει ότι η εν λόγω αρχή αποτελεί αρχή για την κατανομή των δαπανών²⁷. Το κόστος της αποκαταστάσεως της ρυπάνσεως δεν πρέπει να βαρύνει την κοινωνία ή τρίτους, αλλά εκείνον που ρυπαίνει. Τελικά γίνεται μια εσωτερίκευση του περιβαλλοντικού κόστους, γεγονός που σημαίνει ότι το κόστος αυτό συνυπολογίζεται στο παραγωγικό κόστος της ρυπαίνουσας επιχειρήσεως²⁸.

86. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται στους εν δυνάμει ρυπαίνοντες ένα κίνητρο να προλαμβάνουν την περιβαλλοντική ρύπανση²⁹. Εκτός από το στοιχείο της δίκαιης κατανομής

27 — Βλ. επ' αυτού σημείο 120 των προτάσεών μου της 13ης Μαρτίου 2008 στην υπόθεση C-188/07, Commune de Mesquer (απόφαση της 24ης Ιουνίου 2008, Συλλογή 2008, σ. I-4501).

28 — Βλ. σημείο 66 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs της 30ής Απριλίου 2002 στην υπόθεση C-126/01, GEMO (απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2003, Συλλογή 2003, σ. I-13769).

29 — Βλ. σημείο 1 του παραρτήματος της συστάσεως 75/436/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1975, περί καταλογισμού του κόστους και παρέμβασης των δημόσιων αρχών στον τομέα του περιβάλλοντος [ΑΒ. L 194, σ. 94. Δεν υπάρχει επίσημη ελληνική μετάφραση του εγγράφου αυτού, διότι δεν περιλαμβάνόταν στην ελληνική ειδική έκδοση. (ΣτΜ)]

του κόστους, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ενέχει συνεπώς και τη λειτουργία του κινήτρου, υπηρετώντας έτσι την αρχή της πρόληψης³⁰.

87. Η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη συγκεκριμενοποιεί την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», ορίζοντας στο άρθρο 8, παράγραφος 1, ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως επιβαρύνεται με το κόστος των δράσεων πρόληψης και αποκαταστάσεως που αναλαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 6, ως φορέας εκμεταλλεύσεως νοείται όποιος έχει την αρμοδιότητα για τη δραστηριότητα που προκάλεσε τη ζημία. Διότι αυτός έχει κατά κανόνα τις καλύτερες δυνατότητες να προλαμβάνει την περιβαλλοντική ζημία λόγω της δραστηριότητάς του.

88. Στην πράξη ενδέχεται να υπάρχουν περαιτέρω ρυθμιστικές ανάγκες σε σχέση με ζημίες επί ξένων εκτάσεων. Η οδηγία αναφέρεται στους κυρίους των εκτάσεων στις ρυθμίσεις περί διαβουλεύσεως που προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 4. Εκ του στοιχείου αυτού, πάντως, δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο

υπόχρεος για την αποκατάσταση δύναται να επέμβει επί ξένων εκτάσεων.

89. Εξάλλου, από το άρθρο 3, παράγραφος 1, προκύπτει ότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη προβλέπει ευθύνη για κάθε περιβαλλοντική ζημία, ενώ, ως προς την ευθύνη αυτή, διακρίνει μεταξύ διαφόρων ειδών ζημίας.

90. Αφενός, αφορά περιβαλλοντικές ζημίες, οι οποίες προκαλούνται από την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ (άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α') της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη). Το παράρτημα ΙΙΙ απαριθμεί σειρά δραστηριοτήτων, οι οποίες σύμφωνα με άλλες διατάξεις του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου συνδέονται με ιδιαίτερους κινδύνους για το περιβάλλον. Έτσι, για παράδειγμα, στην προκείμενη περίπτωση κρίσιμα είναι προφανώς τα σημεία 1 ή/και 7 του εν λόγω παραρτήματος, ήτοι η λειτουργία εγκαταστάσεων που προϋποθέτουν άδεια, σύμφωνα με την οδηγία 96/61³¹, ή η παραγωγή, χρήση, αποθήκευση, κατεργασία, και ταφή επικίνδυνων ουσιών, καθώς και η απελευθέρωσή τους στο

30 — Βλ. τις σκέψεις που ανέπτυξα σχετικά με τις λειτουργίες της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στις προτάσεις μου της 23ης Απριλίου 2009 στην υπόθεση C-254/08, Futura Immobiliare κ.λπ. (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, Συλλογή 2009, σ. I-6995, σημείο 30 επ.).

31 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 1996, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (ΕΕ L 257, σ. 26), όπως κωδικοποιήθηκε από την οδηγία 2008/1/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιανουαρίου 2008, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (ΕΕ L 24, σ. 8).

περιβάλλον ή η μεταφορά τους εντός της περιμέτρου της επιχείρησης.

91. Πέραν αυτού, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη προβλέπει ευθύνη από ενέργειες εκ δόλου ή εξ αμελείας στο πλαίσιο της ασκήσεως άλλων δραστηριοτήτων, εφόσον προκαλείται ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων που προστατεύονται κατά το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, ή το άρθρο 16 της οδηγίας περί οικοτόπων³², καθώς και το άρθρο 9 της οδηγίας για την προστασία των αγρίων πτηνών³³. Ωστόσο, δεν έχουν κοινοποιηθεί ή εκτεθεί στοιχεία που να συνδέονται με τέτοιου είδους ζημιές.

92. Δεδομένου ότι η ευθύνη για τη ζημία προστατευόμενων ειδών ή φυσικών οικοτόπων συνδέεται ρητάς με το στοιχείο της υπαιτιότητας, συμπεραίνεται *a contrario* ότι η ευθύνη για ζημιές από την άσκηση δραστηριοτήτων του παραρτήματος III υφίσταται ουσιαστικά ανεξαρτήτως πταίσματος. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι το άρθρο 8, παράγραφος 4, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέψουν την απαλλαγή του φορέα εκμεταλλεύσεως από τις δαπάνες για την αποκατάσταση, εφόσον ο τελευταίος αποδείξει ότι δεν ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας και ότι η δραστηριότητα που προκάλεσε τη ζημία ήταν εγκεκριμένη από τις αρχές ή ασκούσαν σύμφωνα με τις

διαθέσιμες τεχνικές γνώσεις. Το αυστηρό μέτρο προσδιορισμού της αντικειμενικής ευθύνης είναι ανάλογο προς τους ιδιαίτερους κινδύνους για το περιβάλλον, τους οποίους αποδέχεται ο φορέας εκμεταλλεύσεως κατά την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας, η οποία ενέχει κινδύνους λόγω της φύσεώς της.

93. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, ελάχιστη προϋπόθεση για την ύπαρξη ευθύνης κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη είναι η ζημία να έχει προκληθεί από τις εκάστοτε προβλεπόμενες δραστηριότητες. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, η αρμόδια εθνική αρχή οφείλει να εντοπίσει τον φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε τη ζημία. Ανεξαρτήτως μίας τέτοιας διαπιστώσεως, ο φορέας εκμεταλλεύσεως υποχρεούται σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 7 να προλαμβάνει και, κατά περίπτωση, να αποκαθιστά περιβαλλοντικές ζημιές, καθώς επίσης να ενημερώνει τις αρμόδιες αρχές. Η εν λόγω ευθύνη περιορίζεται, κατά το άρθρο 8, παράγραφος 3, μόνον στην περίπτωση που ο φορέας εκμεταλλεύσεως αποδείξει ότι η ζημία προκλήθηκε από τρίτους ή οφείλεται σε συμμόρφωση προς εντολή δημόσιας αρχής.

94. Κατά συνέπεια, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη έχει ως σκοπό τη συγκεκριμενοποίηση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ο κανόνας που τίθεται είναι ότι οι φορείς εκμεταλλεύσεως θα πρέπει να επωμίζονται το κόστος για τις περιβαλλοντικές ζημιές που προκαλούν. Ο συγκεκριμένος τρόπος καταλογισμού του κόστους δημιουργεί στους φορείς εκμεταλλεύσεως ένα κίνητρο για να προλαμβάνουν τις περιβαλλοντικές

32 — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

33 — Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

ζημίες και είναι δίκαιος, καθώς οι φορείς εκμεταλλεύσεως, ιδίως στην περίπτωση της αντικειμενικής ευθύνης, ασκούν δραστηριότητα που εμπεριέχει κινδύνους και, κατά κανόνα, είναι αυτοί που αποκομίζουν οικονομικό όφελος από τη δραστηριότητα αυτή.

ευθύνη επιρρίπτεται αποκλειστικά και μόνο λόγω της «θέσεως» στην οποία βρίσκεται το πρόσωπο (με κριτήριο δηλαδή αν είναι επιχείρηση που δραστηριοποιείται στον οικείο τόπο), χωρίς να απαιτείται η απόδειξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του προσώπου και της μόλυνσεως.

95. Αντιθέτως, η οδηγία δεν προβλέπει υποχρέωση αποκατάστασης στις περιπτώσεις που δεν είναι γνωστός αυτός που προκάλεσε τη ζημία. Επειδή, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, αυτό συμβαίνει και στις υποθέσεις της κύριας δίκης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι επίδικες εντολές της διοικήσεως για αποκατάσταση της ζημίας δεν θεωρούνται ότι εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

97. Η Επιτροπή φρονεί ότι είναι θεμιτή μια τέτοια ευθύνη, καθώς αποτελεί αυστηρότερο μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 176 ΕΚ και του άρθρου 16 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

δ) Επί της άνευ πταίσματος ευθύνης για την πρόκληση της ζημίας

98. Η άποψη αυτή δεν με βρίσκει απόλυτα σύμφωνη. Η θεμελίωση ευθύνης άνευ πταίσματος δεν θα ευθυγραμμίζοταν με την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, ούτε θα ήταν σύμφωνη με αυτήν, αν είχε ως συνέπεια τον περιορισμό της ευθύνης του προσώπου που είναι υπεύθυνο για την περιβαλλοντική ζημία σύμφωνα με την οδηγία. Διότι ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως είναι ακριβώς εκείνος για τον οποίο η οδηγία αποτελεί κίνητρο για την πρόληψη περιβαλλοντικής ζημίας, προβλέποντας συγχρόνως ότι αυτός επιβαρύνεται με το κόστος αποκατάστασεως ακόμη και σε περίπτωση προκλήσεως ζημίας παρά τη λήψη προληπτικών μέτρων.

96. Με το δεύτερο ερώτημά του στην υπόθεση C-378/08, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν επιτρέπεται στη διοίκηση να επιρρίπτει την ευθύνη για την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας στο πρόσωπο που έχει εμπράγματα δικαιώματα ή/και ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα στη μολυσμένη περιοχή. Διευκρινίζοντας το ερώτημα, το δικαστήριο επισημαίνει ότι η

99. Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο φορέας εκμεταλλεύσεως, ακόμη και αν προκάλεσε τη ζημία, δεν είναι υποχρεωμένος να επωμισθεί το κόστος αποκατάστασεως ορίζονται ιδίως

στο άρθρο 8 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Η ενδεχόμενη θέσπιση περαιτέρω περιπτώσεων απαλλαγής από το κόστος θα αποδυνάμωνε, κατά κανόνα, τη συγκεκριμενοποίηση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» που επιχειρείται μέσω της οδηγίας, καθώς θα περιόριζε τη λειτουργία της ευθύνης ως κινήτρου και θα τροποποιούσε τον θεωρούμενο ως δίκαιο από τον κοινοτικό νομοθέτη τρόπο κατανομής του κόστους.

100. Επιπλέον, από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη προκύπτει ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν μπορεί να είναι ο μοναδικός εν δυνάμει υπεύθυνος. Η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να προσδιορίζουν πρόσθετους υπευθύνους.

101. Το επιτρεπτό θέσπισης κανόνων περί συμπληρωματικής ευθύνης προκύπτει επίσης από το άρθρο 5, παράγραφος 4, το άρθρο 6, παράγραφος 3, και το άρθρο 8, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Κατά τις διατάξεις αυτές, η αρμόδια διοικητική αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια τα μέτρα αποκατάστασης ή προλήψεως, εάν δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί ο φορέας εκμεταλλεύσεως. Οι ρυθμίσεις αυτές, που δεν

περιλαμβάνονταν στην πρόταση της Επιτροπής, θεσπίστηκαν από το Συμβούλιο κατόπιν αιτήματος διαφόρων κρατών μελών³⁴.

102. Προκειμένου να μην καταστεί άνευ αντικειμένου η πρωταρχική ευθύνη του υπεύθυνου φορέα εκμεταλλεύσεως, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο παρέχοντα στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ορίζουν αντ' αυτού άλλα³⁵ ευθυνόμενα μέρη. Επίσης, δεν πρέπει να επιτραπεί η πρόβλεψη πρόσθετων³⁶ ευθυνόμενων μερών, τα οποία ευθύνονται επί ίσους όρους όπως και ο υπεύθυνος φορέας εκμεταλλεύσεως, περιορίζοντας την ευθύνη του τελευταίου.

103. Επίσης θα ήταν παρακινδυνευμένο να εμπλέκονταν, καταρχήν χωρίς να υπάρχει ανάγκη, και κάποιο άλλο μέρος, το οποίο στη συνέχεια θα έπρεπε να στραφεί αναγωγικά κατά του υπεύθυνου φορέα εκμεταλλεύσεως προκειμένου να αξιώσει την απόδοση του κόστους. Καίτοι το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη υπονοεί προφανώς

34 — Βλ. άρθρα 4, παράγραφος 4, 5, παράγραφος 3, και 6bis, παράγραφος 4, του σχεδίου της 16ης Απριλίου 2002, έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 7771/02, και άρθρο 8, παράγραφος 4, του σχεδίου της 7ης Μαΐου 2002, έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 8647/02.

35 — Βλ. ιδίως τη γαλλική, ιταλική, ισπανική, πορτογαλική και ρουμανική έκδοση της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

36 — Βλ. ιδίως τη γερμανική και την αγγλική έκδοση.

μια τέτοια δυνατότητα, προβλέποντας ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να μπορέσει ο φορέας εκμεταλλεύσεως να ανακτήσει το κόστος αποκαταστάσεως, με το οποίο επιβαρύνθηκε, σε περίπτωση που αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία οφείλεται σε τρίτους ή σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής. Αυτό, όμως, επιβάλλεται από το γεγονός ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως είναι εκ της θέσεώς του ο πλέον κατάλληλος να προβεί στην αποκατάσταση.

104. Η ενδεχόμενη ευθύνη άλλων προσώπων θα πρέπει να είναι επικουρικής φύσεως και να ενεργοποιείται μόνο στην περίπτωση που δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός κάποιου υπεύθυνου φορέα εκμεταλλεύσεως.

105. Λαμβάνοντας υπόψη τον παραπάνω περιορισμό, τα κράτη μέλη δύνανται, αφενός, να συγκεκριμενοποιούν την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» με τρόπο διαφορετικό από αυτόν που εφαρμόζει η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη (βλ. σχετικά σημείο i) και, αφετέρου, να διαμορφώνουν κανόνες περί ευθύνης ανεξαρτήτως πταισματος (βλ. σχετικά σημείο ii).

i) Συστήματα επικουρικής ευθύνης βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει»

106. Ευλόγως, οι επικουρικός ευθυνόμενοι πρέπει επίσης να προσδιορίζονται πρωτίστως βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Λόγω της ενδεχόμενης πολυπλοκότητας των αιτιών μιας περιβαλλοντικής ζημίας υφίσταται εν προκειμένω ευρύ περιθώριο διακρίσεως τόσο των κρατών μελών όσο και της Κοινότητας³⁷. Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν εξαντλεί το κατά τις διατάξεις αυτού του δικαίου περιθώριο διακρίσεως. Ως ευθυνόμενο εμπλέκει μόνο τον υπεύθυνο φορέα εκμεταλλεύσεως, παρέχοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ορίσουν και άλλους ευθυνόμενους. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, αναφέρει ενδεικτικά τον προσδιορισμό πρόσθετων δραστηριοτήτων.

107. Εν προκειμένω θα μπορούσε, για παράδειγμα, να θεωρηθεί ως υπεύθυνος, ανεξαρτήτως επαγγελματικής δραστηριότητας, και ο κύριος ή ο νομέας εκτάσεως, η κατάσταση της οποίας προκαλεί περιβαλλοντική ζημία (π.χ. υπό την έννοια της εξαπλώνόμενης ζημίας). Διότι, στην περίπτωση αυτή, η αιτία της ζημίας βρίσκεται σε χώρο ελεγχόμενο από αυτόν, ενώ και για την αποκατάσταση της ζημίας απαιτείται η συμμετοχή του.

37 — Βλ. σημεία 52 επ. και ιδίως σημείο 58 των προτάσεών μου στην υπόθεση Futura Immobiliare κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 30).

Συνεπώς, δεν θα ήταν αντίθετο με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» να επιρρίπτονταν το κόστος της ζημίας στον κύριο ή τον νομέα εκτάσεως.

108. Επίσης δεν θα αντέβαινε στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» αν ευθύνονταν και ο δικαιοδόχος του προκαλούντος περιβαλλοντική ζημία, ιδίως στην περίπτωση που ο αρχικός προκαλέσας τη ζημία δεν μπορεί πλέον να υποχρεωθεί προς αποκατάσταση.

109. Πέραν αυτού, η υποχρέωση αναλήψεως του κόστους είναι σύμφωνη με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ακόμη και στην περίπτωση που είναι μεν δυνατόν να διαπιστωθεί η συμμετοχή στην πρόκληση της ζημίας, όχι όμως και να προσδιορισθεί το μέγεθος της συμμετοχής αυτής. Διότι, στην πράξη, είναι συχνά δύσκολος ή και αδύνατος ο ακριβής ποσοτικός προσδιορισμός της συμμετοχής μεμονωμένων ατόμων στην πρόκληση της περιβαλλοντικής ζημίας. Εάν τα άτομα αυτά απαλλάσσονταν πλήρως από την ευθύνη τους, αυτό θα οδηγούσε σε αποδυνάμωση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Σε ανάλογες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να επιβάλουν το κόστος στους ταυτοποιήσιμους υπευθύνους από κοινού. Το εθνικό δίκαιο θα έπρεπε να συμπεριλάβει σχετικές ρυθμίσεις για την κατανομή των βαρών μεταξύ των επιμέρους υπευθύνων, κατευθυνόμενο για παράδειγμα από τις αντίστοιχες διατάξεις που ισχύουν σε άλλους τομείς του δικαίου της αποζημιώσεως. Αυτή η αρμοδιότητα των κρατών μελών αντιστοιχεί στην αξιολόγηση του άρθρου 9 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

110. Η Επιτροπή φαίνεται ότι κατά τη νομο-παρασκευαστική διαδικασία θεωρούσε πως θα ήταν συμβιβασίμο με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» να επιρρίπτεται σε έναν πιθανό υπεύθυνο ζημίας το βάρος αποδείξεως για το ότι δεν έχει προκαλέσει ο ίδιος τη ζημία³⁸. Τελικά, πρότεινε να διευκολυνθεί η απόδειξη τουλάχιστον ως προς το ζήτημα της διαχρονικής εφαρμογής της οδηγίας³⁹. Υπό την έννοια αυτή, και υπό την επιφύλαξη των κανόνων της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη που αφορούν τον προσδιορισμό των αιτιών της ζημίας⁴⁰, θα ήταν δυνατή η θέσπιση εθνικών κανόνων οι οποίοι θα καθορίζουν μαχητά τεκμήρια σε σχέση με την πρόκληση της ζημίας.

ii) Συστήματα επικουρικής ευθύνης άνευ πταίσματος

111. Αντιθέτως, η θέσπιση ευθύνης που δεν προϋποθέτει αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας του ευθυνόμενου και της ζημίας, κατά την άποψη των Polimeri κ.λπ., θα παραβίαζε την κατοχυρωμένη στην οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Αυτό με βρίσκει σύμφωνη στον βαθμό που με την επιβολή

38 — Λευκή Βίβλος (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σ. 19).

39 — Άρθρο 19, παράγραφος 2, της πρότασης (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σ. 46).

40 — Βλ. σημεία 118 επ. κατωτέρω.

του κόστους αποκαταστάσεως σε κάποιον ο οποίος δεν προκάλεσε τη ζημία αποδυναμώνεται η αντιστοιχούσα στην παραπάνω αρχή λειτουργία της δίκαιης κατανομής του κόστους⁴¹.

112. Εντούτοις, από την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν προκύπτει απόλυτη απαγόρευση της επιβολής των εξόδων αποκαταστάσεως περιβαλλοντικής ζημίας σε πρόσωπα διαφορετικά από τους υπευθύνους. Μια τέτοια απαγόρευση θα οδηγούσε στην αποδοχή περιβαλλοντικών ζημιών όταν δεν είναι δυνατός ο εντοπισμός του υπευθύνου. Διότι ακόμη και στην περίπτωση που η αποκατάσταση γίνει εις βάρος του κοινωνικού συνόλου, τα έξοδα θα επιβαρύνουν κάποιον που δεν έχει προκαλέσει τη ζημία. Η αποδοχή όμως της περιβαλλοντικής ζημίας θα ήταν ασυμβίβαστη με τον σκοπό της διασφάλισης της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτιώσεως της ποιότητάς του. Ο εν λόγω σκοπός, ο οποίος δεν προκύπτει μόνον από το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, αλλά και από την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού και, ιδίως, από το άρθρο 2 ΕΚ, υπηρετείται από την αρχή αυτή. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» δεν θα πρέπει να εκλαμβάνεται κατά τρόπο που να την φέρει τελικά σε αντίθεση με την προστασία του περιβάλλοντος, όπως π.χ. να την καθιστά εμπόδιο στην αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας στην περίπτωση που δεν είναι δυνατός ο εντοπισμός του προσώπου που την προκάλεσε.

41 — Βλ. σημεία 141 επ. των προτάσεών μου στην υπόθεση *Commune de Mesquer* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 27) και σημείο 32 των προτάσεών μου στην υπόθεση *Futura Immobiliare κ.λπ.* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 30).

113. Αντιστοίχως, και η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αποδέχεται το ενδεχόμενο το κόστος αποκαταστάσεως να βαρύνει πρόσωπο διαφορετικό από τον υπεύθυνο φορέα εκμεταλλεύσεως, αφού επιτρέπει στο κράτος να λαμβάνει μέτρα επωμιζόμενο το ίδιο το κόστος τους, είτε επειδή δεν είναι δυνατός ο εντοπισμός εκείνου που προκάλεσε τη ζημία είτε επειδή εκείνος που προκάλεσε τη ζημία δεν μπορεί να ανταποκριθεί επαρκώς⁴².

114. Εξάλλου, όταν είναι αδύνατος ο προσδιορισμός του υπευθύνου, η επιταγή της δίκαιης κατανομής του κόστους θα δικαιολογούσε την επίρριψη του κόστους αποκαταστάσεως στον κύριο εξυγιασμένων εκτάσεων, καθώς με την εξυγίανση αυξάνεται η αξία των εκτάσεων αυτών. Σε αντίθετη περίπτωση, ο ιδιοκτήτης θα πλούτιζε εις βάρος άλλων χωρίς εύλογη αιτία.

115. Βάσει των στοιχείων της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, στην παρούσα υπόθεση είναι αδιάφορο αν νοούνται ή όχι κανόνες ευθύνης ανεξαρτήτως πταίσματος, οι οποίοι πάντως από σκοπιάς κοινοτικού δικαίου θα ήταν μεμπτοί. Πιθανό όριο θα μπορούσε να αποτελέσει η αρχή της αναλογικότητας, την οποία θα μπορούσε να αποτρέψει σε προφανώς δυσανάλογες

42 — Βλ. σημείο 100 ανωτέρω.

συνέπειες⁴³. Αμφισβητείται, ωστόσο, αν η εν λόγω αρχή του κοινοτικού δικαίου δύναται να εφαρμοστεί στην περίπτωση θεσπίσεως αυστηρότερων μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 176 ΕΚ⁴⁴. Σε κάθε περίπτωση, εν προκειμένω δεν προκύπτει η ύπαρξη προφανώς δυσανάλογων ρυθμίσεων περί ευθύνης, αρκεί να γίνει σεβαστή η πρωταρχική ευθύνη του υπεύθυνου φορέα εκμεταλλεύσεως.

η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη τότε μόνον αποκλείει ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία άνευ πταίσματος, όταν η ευθύνη αυτή ενδέχεται να ματαιώνει την πρωταρχική ευθύνη του υπαίτιου φορέα εκμεταλλεύσεως.

iii) Απάντηση στο δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-378/08

116. Για να επανέλθουμε στην εισαγωγικά παρατεθείσα φράση του Αρχιμήδη: Η ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία δεν προϋποθέτει αναγκαστικά ένα σταθερό σημείο υπό τη μορφή αιτιότητας, όπως αυτή ρυθμίζεται στην οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Αντιθέτως, τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα ευρύ πεδίο εκτιμήσεως για να ορίσουν κανόνες επικουρικής ευθύνης.

117. Υπό την έννοια αυτή, η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα θα πρέπει να είναι ότι

43 — Βλ. απόφαση Futura Immobiliare κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 30, σκέψη 56) και τις προτάσεις μου στην ίδια υπόθεση (προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 30, σημείο 32).

44 — Βλ. απόφαση Deponiezweckverband Eiterkörpfe (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 63).

ε) Επί του μη προσδιορισμού των αιτίων

118. Με το πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-378/08 ζητείται να διαπιστωθεί αν σήμερα επιτρέπεται η επιβολή μέτρων αποκαταστάσεως σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε περιοχή η οποία έχει ρυπανθεί προ πολλών ετών, δίχως να προηγηθεί έρευνα για τον εντοπισμό του υπαίτιου της ρυπάνσεως.

119. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, είναι καθήκον της αρμόδιας διοικητικής αρχής να εντοπίσει τον φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας. Η εν λόγω υποχρέωση είναι μεγίστης σημασίας για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», όπως αυτή συγκεκριμενοποιείται στην οδηγία. Αν οι εν δυνάμει υπαίτιοι ζημιών δεν έχουν τον φόβο ότι θα ανακαλυφθούν, δεν θα

έχουν κίνητρο για τη λήψη μέτρων αποτροπής της ζημίας. Επίσης, στην περίπτωση που ο υπαίτιος παραμένει άγνωστος δεν θα είναι δυνατή και η δίκαιη κατανομή των εξόδων.

εδάφιο, επιτρέπουν στην αρμόδια αρχή να λάβει η ίδια, δηλαδή με δικά της έξοδα, τα απαραίτητα μέτρα αποκαταστάσεως ή προλήψεως, όταν αδυνατεί να εντοπίσει τον υπαίτιο φορέα εκμεταλλεύσεως, ως μέσον έσχατης ανάγκης.

120. Περαιτέρω, η προβλεπόμενη στο άρθρο 12 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη διαδικασία προσφυγής λόγω πιθανής περιβαλλοντικής ζημίας («αίτηση για ανάληψη δράσης») θα καθίστατο ουσιαστικά άνευ αντικειμένου αν οι αρμόδιες αρχές δεν ήταν υποχρεωμένες να διερευνούν τις περιβαλλοντικές ζημίες. Συνεπώς, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να διερευνήσει τον ισχυρισμό των ERG, ENI κ.λπ. και των Polimeri κ.λπ. ότι σε άλλες διαδικασίες κατονομάζεται άλλη επιχείρηση ως υπαίτια της περιβαλλοντικής ζημίας.

122. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη επιτρέπει τον μη προσδιορισμό της αιτίας της ζημίας, όταν από τη διενέργεια περαιτέρω ερευνών δεν αναμένονται αποτελέσματα.

121. Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ο εντοπισμός του υπαίτιου ενδέχεται να είναι ιδιαίτερος δυσχερής. Για τον λόγο αυτό, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αποδέχεται ρητώς το ενδεχόμενο να είναι αδύνατος ο εντοπισμός του υπαίτιου φορέα εκμεταλλεύσεως. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, η οδηγία δεν εφαρμόζεται όταν δεν είναι δυνατό να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμεταλλεύσεως. Σε άλλες περιπτώσεις, το άρθρο 5, παράγραφος 4, άρθρο 6, παράγραφος 3, και άρθρο 8, παράγραφος 2, δεύτερο

123. Επίσης νοείται η λήψη ασφαλιστικών μέτρων πριν από την ολοκλήρωση των ερευνών, μάλιστα και πριν από την έναρξή τους. Οι αρμόδιες αρχές αποφασίζουν οι ίδιες τον τρόπο με τον οποίο θα ενεργήσουν, αφού εκτιμήσουν συνολικά την κατάσταση σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση.

124. Επειδή η λήψη μιας τέτοιας αποφάσεως συνδέεται με τη διενέργεια μιας πολύπλοκης πρόβλεψης, οι αρμόδιες αρχές έχουν στη διάθεσή τους ένα επιπλέον πεδίο διακριτικής ευχέρειας. Ωστόσο, οφείλουν, όπως ισχύει

γενικά κατά την εφαρμογή του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού δικαίου κατ' άρθρο 174, παράγραφος 3, ΕΚ, να στηρίζουν την απόφασή τους στα βέλτιστα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα⁴⁵.

αν η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη επιτρέπει εθνικές ρυθμίσεις, οι οποίες θεσπίζουν ευθύνη για περιβαλλοντικές ζημιές ανεξαρτήτως πταίσματος.

125. Κατά συνέπεια, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα θα πρέπει να είναι ότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη επιτρέπει:

- τον μη προσδιορισμό των αιτιών της ζημίας, σε περίπτωση που από τις περαιτέρω έρευνες δεν αναμένονται αποτελέσματα, και
- τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων πριν από την ολοκλήρωση των ερευνών.

127. Η ίδια η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη διακρίνει μεταξύ δύο μορφών ευθύνης για περιβαλλοντική ζημία: Αφενός, της αντικειμενικής, ανεξαρτήτως πταίσματος ευθύνης κατ' άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', η οποία ισχύει για ορισμένες δραστηριότητες που συνδέονται με ειδικούς κινδύνους, και, αφετέρου, της κατ' άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', ευθύνης που προϋποθέτει πταίσμα, η οποία ισχύει για όλες τις επαγγελματικές δραστηριότητες, όταν προκαλείται ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους.

στ) Επί της ευθύνης άνευ πταίσματος

126. Με το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ουσιαστικά ζητεί να διευκρινιστεί

128. Μια ενδεχόμενη ευθύνη άνευ πταίσματος για δραστηριότητες πέραν αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θα κινούνταν προς την ίδια κατεύθυνση σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος και θα ήταν σύμφωνη με αυτή. Διότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, προϋποθέτοντας πταίσμα, περιορίζει την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να μη λαμβάνουν υπόψη τον περιορισμό αυτό στο πλαίσιο επιβολής αυστηρότερων μέτρων. Στην πράξη, η θέσπιση

45 — Βλ. αποφάσεις της 28ης Ιουνίου 2007, C-235/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2007, σ. I-5415, σκέψη 25, σχετικά με τις ζώνες προστασίας για πτηνά), της 9ης Δεκεμβρίου 2004, C-79/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2004, σ. I-11619, σκέψη 41, σχετικά με κυνηγετικές ποσοτώσεις), και της 6ης Νοεμβρίου 2008, C-405/07 P, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-8301, σκέψη 61, σχετικά με μέτρα της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ, παράγραφοι 5 και 6).

ευθύνης ανεξαρτήτως πταίσματος σημαίνει την επιβολή αυστηρότερων υποχρεώσεων φροντίδας για το περιβάλλον. Αυτό ισχύει όχι μόνο για τα συστήματα ευθύνης που προβλέπει η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, αλλά και για τυχόν κανόνες επικουρικής ευθύνης που θεσπίζονται από τα κράτη μέλη.

ενδέχεται να τυγχάνει εφαρμογής η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα⁴⁶.

129. Βάσει των ανωτέρω, συμπεραίνεται σε σχέση με το τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-378/08 ότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη επιτρέπει τη θέσπιση κανόνων ευθύνης για περιβαλλοντική ζημία, οι οποίοι δεν προϋποθέτουν πταίσμα.

131. Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα εφαρμόζεται από το 1977⁴⁷ και, συνεπώς, δεν καλύπτει κατά πάσα πιθανότητα όλες τις ρυπάνσεις που οδήγησαν στην επίδικη περιβαλλοντική ζημία. Εντούτοις, κατά τη διάρκεια των 30 ετών που μεσολάβησαν μέχρι την έναρξη της ισχύος της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη ασφαλώς θα προκλήθηκε πολύ μεγαλύτερο μέρος της περιβαλλοντικής ζημίας από ό,τι στα δύο έτη εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Εν προκειμένω δεν ερωτάται και, συνεπώς, ούτε εξετάζεται το κατά πόσο η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα εξακολουθεί να ισχύει μετά την έναρξη της εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη και ποιες είναι οι μελλοντικές επιπτώσεις της τροποποίησής της⁴⁸.

2. Επί της σημασίας της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο πλαίσιο της οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα

130. Ανεξάρτητα από την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, τα ερωτήματα που αφορούν την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» έχουν σημασία για τις υποθέσεις της κύριας δίκης και εξαιτίας του γεγονότος ότι

46 — Οδηγία 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, περί των στερεών αποβλήτων. Η οδηγία αυτή κωδικοποιεί την οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86) και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις της.

47 — Όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/442, η οποία στο άρθρο 11 περιείχε ήδη μία ρύθμιση σχετικά με την επιβολή του κόστους με βάση την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

48 — Οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β', εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της νέας οδηγίας-πλαισίου για τα απόβλητα τα (επιτόπου) εδάφη που περιλαμβάνουν μολυσμένες γαίες που δεν έχουν ακόμα εκκαθαφεί και τα κτίρια που συνδέονται μόνιμα με εδάφη. Σύμφωνα με το άρθρο 41, η ισχύουσα οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα καταργείται από 12 Δεκεμβρίου 2010.

132. Το Δικαστήριο έχει κρίνει με παλαιότερες αποφάσεις του ότι υδρογονάνθρακες οι οποίοι απορρίπτονται τυχαίως στο έδαφος, στα υπόγεια ύδατα ή στη θάλασσα και δεν μπορούν πλέον να χρησιμοποιηθούν για τον σκοπό για τον οποίο προορίζονται θα πρέπει να χαρακτηρίζονται ως απόβλητα⁴⁹. Επίσης θα πρέπει να χαρακτηρίζονται ως απόβλητα τα εδάφη που μολύνθηκαν συνεπεία της τυχαίας διαρροής⁵⁰. Το ίδιο πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύει και σε σχέση με άλλες επιβλαβείς ουσίες.

133. Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας-πλακίσου για τα απόβλητα, η αξιοποίηση ή διάθεση των αποβλήτων θα πρέπει να πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον. Η αξιοποίηση ή διάθεση των βλαβερών ουσιών που οδήγησαν στην επίδικη περιβαλλοντική ζημία, καθώς και του μολυσμένου εδάφους, φαίνεται να καλύπτει σε μεγάλο βαθμό τμήματα της εξυγιάνσεως της ζημίας.

134. Όπως ορίζεται στο άρθρο 15 της οδηγίας-πλακίσου για τα απόβλητα, η δαπάνη για τη διάθεση των αποβλήτων βαρύνει, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», τον κάτοχο που παραδίδει απόβλητα

σε φορέα συλλογής ή σε επιχείρηση διάθεσης αποβλήτων, ή/και τους προηγούμενους κατόχους ή τον παραγωγό του προϊόντος που παράγει τα απόβλητα. Η οδηγία-πλακίσιο για τα απόβλητα δεν θέτει ως προϋπόθεση για την ύπαρξη ευθύνης τη συνδρομή πταίσματος.

135. Αντιθέτως προς την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η παραπάνω ρύθμιση δεν προσδιορίζει συγκεκριμένα ποιο από τα πρόσωπα αυτά βαρύνεται με το κόστος για τη διάθεση των αποβλήτων. Ομοίως, το Δικαστήριο έκρινε σε περίπτωση υδρογονανθράκων που διέρρευσαν κατά τη λειτουργία πρατηρίου υγρών καυσίμων ότι υπεύθυνη ήταν η διαχειρίστρια του πρατηρίου ως κυρία και παραγωγός των συγκεκριμένων αποβλήτων⁵¹. Στην περίπτωση υδρογονανθράκων που διέρρευσαν τυχαίως στη θάλασσα μετά από ναυάγιο, ο ιδιοκτήτης του πλοίου που μετέφερε τους υδρογονάνθρακες είναι εκείνος που είχε στην κατοχή του τους υδρογονάνθρακες λίγο πριν από τη μετατροπή τους σε απόβλητα και, συνεπώς, αυτός ευθύνεται για το κόστος αποκαταστάσεως⁵².

136. Βεβαίως, ενδέχεται να υπάρχει ευθύνη άλλων προσώπων, αν αυτά είναι υπεύθυνα για τη δημιουργία των αποβλήτων λόγω ειδικών συνθηκών⁵³.

49 — Αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-1/03, Van de Walle κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-7613, σκέψεις 47 έως 50), και Commune de Mesquer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 27, σκέψεις 57 έως 59).

50 — Απόφαση van de Walle κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49, σκέψη 52).

51 — Απόφαση van de Walle κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49, σκέψη 59).

52 — Απόφαση Commune de Mesquer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49, σκέψη 74).

53 — Βλ. αποφάσεις van de Walle κ.λπ. (σκέψη 60) και Commune de Mesquer (σκέψη 76 επ.) (προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 49).

137. Συνεπώς, πολλά είναι τα στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι στις υποθέσεις της κύριας δίκης υπεύθυνες για τη διάθεση των επιβλαβών ουσιών δυνάμει της οδηγίας-πλαίσιου για τα απόβλητα είναι οι επιχειρήσεις, κατά την άσκηση της δραστηριότητας των οποίων αυτά διέρρευσαν από τις εγκαταστάσεις παραγωγής στο περιβάλλον.

138. Η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα επιτρέπει τη θέσπιση παρεκκλιουσών ρυθμίσεων όπως και η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπει μεν τη συμπλήρωση της ευθύνης του πρωταρχικώς υπαίτιου σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», όχι όμως και την αντικατάσταση ή τη μείωσή της. Αναλόγως δεν θα πρέπει να επιτρέπεται δίχως άλλο ο μη προσδιορισμός των υπαιτίων.

Γ — *Επί των ερωτημάτων στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08*

139. Τα ερωτήματα στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 δεν αφορούν καταρχήν την ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία, αλλά τη θέσπιση μέτρων αποκατάστασης σύμφωνα με την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Επειδή δεν αποκλείεται η οδηγία να είναι εφαρμοστέα τουλάχιστον για μέρος της

εν λόγω περιβαλλοντικής ζημίας⁵⁴, το Δικαστήριο θα πρέπει να απαντήσει και στα ερωτήματα αυτά.

1. Επί του πρώτου ερωτήματος στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 — Τροποποίηση των μέτρων αποκατάστασης

140. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αντίκειται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στη διοίκηση να επιβάλλει άλλα μέτρα αποκατάστασης αντί των προηγούμενων, τα οποία είχαν επιλεγεί κατόπιν διενέργειας κατάλληλης εξετάσεως, βάσει της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως, και έχουν ήδη εγκριθεί ή εκτελεστεί ή βρίσκονται στο στάδιο της εκτελέσεως.

141. Η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν περιλαμβάνει ρητή ρύθμιση σχετικά με την τροποποίηση εντολών

54 — Βλ. σημεία 54 επ. ανωτέρω (ιδίως, σημείο 57).

αποκαταστάσεως. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, και το άρθρο 11, παράγραφος 2, ορίζουν απλώς ότι τα μέτρα αποκαταστάσεως αποφασίζονται από την αρμόδια διοικητική αρχή. Η διατύπωση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί δίχως άλλο ότι συμπεριλαμβάνει και την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση⁵⁵ των μέτρων αποκαταστάσεως.

142. Η ως άνω ερμηνεία επιβάλλεται από το γεγονός ότι η εκτίμηση για την αποτελεσματικότητα των μέτρων αποκαταστάσεως ενδέχεται να αλλάξει κατά το στάδιο της εκτελέσεώς τους ή και μετά από αυτήν. Για τον λόγο αυτό, όχι μόνο θα ήταν ασύμβατο με τον σκοπό της επιτεύξεως υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά ενδεχομένως και δυσανάλογο, να υποχρεούται η διοίκηση να διατηρεί διά παντός αμετάβλητες τις όποιες εντολές αποκαταστάσεως, ακόμη και αν γεννώνται ολοένα και περισσότερες αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητά τους.

143. Στον βαθμό που δεν περιλαμβάνονται στην οδηγία σχετικές ρυθμίσεις για την τροποποίηση επιβληθέντων μέτρων αποκαταστάσεως, το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται από τα κράτη μέλη. Εν προκειμένω, αυτά θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους το πλαίσιο που θέτουν οι αρχές του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες αναφέρονται στη μεταφορά και

εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου⁵⁶, όπως είναι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης⁵⁷ και η αρχή της αναλογικότητας⁵⁸.

144. Σύμφωνα με τις παραπάνω αρχές, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη θεμελιώνεται όταν από τις πράξεις των δημοσίων αρχών γεννάται σε ένα συνετό και λογικά σκεπτόμενο επιχειρηματία η εύλογη πεποίθηση ότι αυτές δεν πρόκειται πλέον να τροποποιηθούν⁵⁹. Ωστόσο, λόγω της εστιμημονικής αβεβαιότητας που επικρατεί σε σχέση με την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, μάλλον σπάνια θα μπορούσε να θεμελιωθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

145. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας τα μέτρα αποκαταστάσεως περιβαλλοντικής ζημίας δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα

55 — Δεν θα πρέπει να συγχέονται με τα «μέτρα συμπληρωματικής αποκατάστασης», τα οποία σύμφωνα με το παράρτημα II, σημείο 1, στοιχείο β', αντισταθμίζουν την απώλεια μη φυσικών πόρων και/ή υπηρεσιών.

56 — Αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/92, Bostock (Συλλογή 1994, σ. I-955, σκέψη 16), της 18ης Μαΐου 2000, C-107/97, Rombi και Arkopharma (Συλλογή 2000, σ. I-3367, σκέψη 65), της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-101/01, Lindqvist (Συλλογή 2003, σ. I-12971, σκέψη 87), της 27ης Ιουνίου 2006, C-540/03, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-5769, σκέψη 105), και της 26ης Ιουνίου 2007, C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-5305, σκέψη 28).

57 — Αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1998, C-381/97, Belgocodex (Συλλογή 1998, σ. I-8153, σκέψη 26), της 26ης Απριλίου 2005, C-376/02, Goed Wonen (Συλλογή 2005, σ. I-3445, σκέψη 32), και της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, C-181/04 έως C-183/04, Elmeka (Συλλογή 2006, σ. I-8167, σκέψη 31).

58 — Βλ. αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster, Berodt & Co. (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 21 επ.), της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, Maizena κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4587, σκέψη 15), της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 13), της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, C-310/04, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-7285, σκέψη 97), και της 17ης Ιανουαρίου 2008, C-37/06 και C-58/06, Viamex Agrar Handel (Συλλογή 2008, σ. I-69, σκέψη 33).

59 — Απόφαση Elmeka (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 57, σκέψη 32).

όρια του καταλλήλου και αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Εν προκειμένω, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων καταλλήλων μέτρων, τα μειονεκτήματα που προκαλούνται από τα επιλεγόμενα μέτρα δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς⁶⁰.

σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη επιτρέπει την τροποποίηση εντολών αποκαταστάσεως, εφόσον τηρούνται οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

146. Στο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι τα τροποποιηθέντα μέτρα εφαρμόζονται ήδη. Το γεγονός αυτό θα πρέπει να ληφθεί ασφαλώς υπόψη στο πλαίσιο της αποφάσεως σχετικά με την τροποποίηση των μέτρων, χωρίς όμως να αποκλείει αναγκαστικά το ενδεχόμενο η τροποποίηση να είναι θεμιτή. Καίτοι ενδέχεται να είναι δυσανάλογη η εκ των υστέρων απαξίωση ορισμένων μέτρων αποκαταστάσεως εκ μέρους των αρμοδίων αρχών διά της επιβολής άλλων μέτρων, τα οποία δεν υπόσχονται αρκούντως μεγαλύτερη αξία, εντούτοις, αν κατά τη διάρκεια της εφαρμογής μέτρων αποκαταστάσεως αποδειχθεί ότι αυτά δεν είναι επαρκή, θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα επιβολής τροποποιημένων ή πρόσθετων μέτρων προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία της αποκαταστάσεως.

2. Επί του δευτέρου ερωτήματος στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 — Μη διερεύνηση των συνεπειών

147. Ως προς το πρώτο ερώτημα, συνεπώς, θα πρέπει να υπομνησθεί ότι η οδηγία

148. Οι αρμόδιες αρχές δύνανται, συνεπώς, καταρχήν να τροποποιούν τις εντολές αποκαταστάσεως, ωστόσο δεν είναι σαφές ποιες προϋποθέσεις μπορούν να γίνουν οι τροποποιήσεις αυτές. Ένα μέρος των εν λόγω προϋποθέσεων αποτελεί αντικείμενο του δευτέρου ερωτήματος, εάν οι αρμόδιες αρχές επιτρέπεται να προβαίνουν αυτεπαγγέλτως στην τροποποίηση μέτρων αποκαταστάσεως και να επιβάλλουν συναφείς απαιτήσεις, χωρίς να αξιολογούν τις συνθήκες που επικρατούν στον συγκεκριμένο τόπο, το κόστος υλοποιήσεως σε σχέση με τα οφέλη που μπορούν ευλόγως να αναμένονται, τις λιγότερο ή περισσότερο πιθανές έμμεσες ζημιές και ανεπιθύμητες επιπτώσεις επί της δημόσιας υγείας και ασφάλειας και τον χρόνο που απαιτείται για την υλοποίηση.

60 — Βλ. υπ' αυτή την έννοια προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 58 αποφάσεις Köster, Berodt & Co., σκέψεις 28 και 32, Fedesa κ.λπ., σκέψη 13, και Viamex Agrar Handel, σκέψη 35, καθώς και τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schröder HS Kraftfutter (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 21), και της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 81).

α) Επί της αυτεπάγγελτης επιβολής

ορίζει ποια θα είναι τα μέτρα αποκαταστάσεως που θα ληφθούν. Όπως ρητώς αναφέρεται στην εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη, η διοικητική αρχή λαμβάνει τη σχετική απόφαση κατά διακριτική ευχέρεια.

149. Οι ENI κ.λπ. και ERG ισχυρίζονται ότι τα μέτρα αποκαταστάσεως προτείνονται, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, καταρχήν από τον υπεύθυνο φορέα εκμεταλλεύσεως. Ως ρητή εξαίρεση αναφέρεται στη διάταξη η δυνατότητα της δημόσιας αρχής να αναλάβει η ίδια τα απαιτούμενα μέτρα (άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε'), ιδίως στην περίπτωση που δεν είναι δυνατή η ανάληψή τους από τον φορέα εκμεταλλεύσεως (άρθρο 6, παράγραφος 3).

152. Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η αρμόδια αρχή έχει το δικαίωμα να απαιτήσει από τον οικείο φορέα εκμεταλλεύσεως να διενεργήσει τη δική του αξιολόγηση και να παράσχει κάθε πληροφορία και στοιχείο που είναι απαραίτητο. Εντούτοις, η αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να προσφύγει προς τούτο στον φορέα εκμεταλλεύσεως.

150. Αυτό, πάντως, δεν σημαίνει ότι οι δημόσιες αρχές υποχρεούνται να αναμένουν σε όλες τις άλλες περιπτώσεις τις προτάσεις του φορέα εκμεταλλεύσεως: άλλως οι φορείς εκμεταλλεύσεως θα μπορούσαν να αποκλείσουν ή τουλάχιστον να παρακωλύσουν την αποκατάσταση της ζημίας μένοντας άπραγοι.

153. Συνεπώς, δεν προκύπτει η ύπαρξη διατάξεως της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η οποία να απαγορεύει στην αρμόδια διοικητική αρχή να προβαίνει σε αυτεπάγγελη τροποποίηση μέτρων αποκαταστάσεως.

β) Επί της αξιολογήσεως των συνεπειών

151. Αντιστοίχως, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχεία β' έως δ', της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, επιτρέπεται στις διοικητικές αρχές να επιβάλλουν μέτρα αποκαταστάσεως στον φορέα εκμεταλλεύσεως *οποτεδήποτε*. Επίσης, στο άρθρο 11, παράγραφος 2, τονίζεται ότι η αρμόδια διοικητική αρχή είναι αυτή που

154. Η αξιολόγηση των συνεπειών προβλέπεται στο σημείο 1.3.1 του παραρτήματος II. Μεταξύ άλλων κριτηρίων, βασίζεται και σε

αυτά που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο στο ερώτημά του.

155. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 2, και την εισαγωγή του παραρτήματος, το παράρτημα II είναι δεσμευτικό σε σχέση με την επιβολή μέτρων αποκαταστάσεως. Ωστόσο, το σημείο 1.3.1 ορίζει απλώς ότι οι εύλογες επιλογές αποκαταστάσεως «θα πρέπει» να αξιολογούνται. Παρά το ότι κατά την πρόταση της Επιτροπής η αξιολόγηση αυτή προβλεπόταν ότι θα γίνεται πάντοτε⁶¹, το Συμβούλιο επέφερε αρκετές αλλαγές στη ρύθμιση αυτή, αποφεύγοντας, προφανώς συνειδητά, τη χρησιμοποίηση δεσμευτικής διατυπώσεως⁶².

156. Εντούτοις, ο τρόπος διατυπώσεως της διατάξεως δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο τέτοιο που να επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές τη μη διενέργεια αξιολογήσεως πριν από την επιβολή μέτρων αποκαταστάσεως. Αντιθέτως, κάθε απόφαση που αφορά την επιλογή μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών προϋποθέτει την αξιολόγηση των διαφόρων δυνατοτήτων. Αυτό προκύπτει ιδίως από το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας σχετικά

με την περιβαλλοντική ευθύνη, το οποίο, σε περίπτωση που συντρέχουν περισσότερες από μία περιβαλλοντικές ζημίες, προβλέπει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ορισμένα κριτήρια προκειμένου να επιλεγεί ποια από όλες θα αποκατασταθεί. Παρόμοιας φύσεως είναι καταρχήν και η απόφαση για την επιλογή μεταξύ διαφόρων πιθανών μέτρων αποκαταστάσεως μιας ζημίας.

157. Κατά την αξιολόγηση θα πρέπει ιδίως να ληφθεί υπόψη η αναφερόμενη από τους ENI κ.λπ. αρχή της αναλογικότητας⁶³. Τα κριτήρια του παραρτήματος II, σημείο 1.3.1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θεωρούνται κατά την εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη ως ιδιαίτερος πρόσφορα για μια απόφαση σχετικά με τα απαραίτητα μέτρα αποκαταστάσεως, η οποία να ανταποκρίνεται στην αρχή αυτή. Ωστόσο, η εν λόγω διάταξη παρέχει διακριτική ευχέρεια κατά την επιλογή των κριτηρίων αξιολογήσεως. Μολονότι η ευχέρεια αυτή θα πρέπει να ασκείται κατά κανόνα υπό την έννοια ότι θα χρησιμοποιούνται τα ως άνω κριτήρια, εντούτοις οι αρμόδιες αρχές δύνανται σε αιτιολογημένες περιπτώσεις να παρεκκλίνουν από αυτά εν όλω ή εν μέρει.

158. Έτσι, για παράδειγμα, δεν αποκλείεται να συντρέχει λόγος για τη λήψη ιδιαίτερα επειγόντων μέτρων, χωρίς να διενεργηθεί προηγουμένως εκτενής αξιολόγηση σύμφωνα με το παράρτημα II, σημείο 1.3.1, της

61 — Βλ. παράρτημα II, σημείο 3.2.1, της πρότασης της Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21).

62 — Αυτό φαίνεται ότι συνέβη για πρώτη φορά στην εκδοχή του παραρτήματος II, σημείο 1.3.1, που περιέχονταν στο έγγραφο 6191/03 του Συμβουλίου της 13ης Φεβρουαρίου 2003.

63 — Βλ. σημείο 145 ανωτέρω.

οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Επίσης δεν αποκλείεται να συμπεριληφθούν προς επιλογή και άλλα κριτήρια αξιολογήσεως, π.χ. λόγω ειδικών περιστάσεων σε συγκεκριμένη περίπτωση ή επειδή προέκυψαν νέα στοιχεία.

ισχυρίζονται ότι δεν ζητήθηκε η γνώμη τους σχετικά με τα προσβαλλόμενα μέτρα, θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η αρμόδια αρχή καλεί τα πρόσωπα, στις εκτάσεις των οποίων θα πρέπει να εφαρμοστούν μέτρα αποκαταστάσεως, να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους τις οποίες λαμβάνει υπόψη.

159. Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια αξιολογήσεως που χρησιμοποιήθηκαν, το συμπέρασμα της αξιολογήσεως καθώς και οι λόγοι της μη χρησιμοποιήσεως ορισμένων κριτηρίων του παραρτήματος II, σημείο 1.3.1, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη θα πρέπει να αναφέρονται στην απόφαση για τη λήψη μέτρων αποκαταστάσεως, διότι το άρθρο 11, παράγραφος 4, απαιτεί, ενόψει μιας αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, τη «δέουσα αιτιολόγηση» κάθε αποφάσεως για την επιβολή μέτρων αποκαταστάσεως. Η αιτιολόγηση αυτή είναι αναγκαία ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος της αποφάσεως από τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια⁶⁴.

161. Ακόμη και στην εξαιρετική περίπτωση, που οι υπεύθυνοι αποκαταστάσεως δεν είναι κύριοι των εκτάσεων υπό την έννοια αυτή, θα πρέπει παρά ταύτα να τους παρέχεται η δυνατότητα να εκθέσουν τις απόψεις τους, διότι η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη εκλαμβάνει ως δεδομένο ότι κατά κανόνα συμμετέχουν ακόμη περισσότερο στον καθορισμό μέτρων αποκαταστάσεως. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, είναι αυτοί που προσδιορίζουν και προτείνουν τα μέτρα αποκαταστάσεως. Σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή προβεί κατά παρέκκλιση η ίδια στον καθορισμό των μέτρων, θα πρέπει πριν από τη λήψη της σχετικής αποφάσεως να παράσχει στους υπεύθυνους αποκαταστάσεως τουλάχιστον τη δυνατότητα να εκθέσουν τις απόψεις τους.

160. Επειδή, όπως αναφέρεται στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης

162. Οι ENI κ.λπ. υπογραμμίζουν ορθώς ότι οι προαναφερθείσες διαδικαστικές απαιτήσεις ισχύουν ακόμη περισσότερο στην περίπτωση τροποποιήσεως εντολών αποκαταστάσεως. Όταν τα μέτρα αποκαταστάσεως επιβάλλονται αρχικώς κατόπιν επισταμένης

64 — Βλ. αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, Heylens κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψη 15), της 15ης Φεβρουαρίου 2007, C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy (Συλλογή 2007, σ. I-1455, σκέψη 36), και της 30ης Απριλίου 2009, C-75/08, Mellor (Συλλογή 2009, σ. I-3799, σκέψη 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

αξιολογήσεως, η τροποποίησή τους θα πρέπει να στηρίζεται σε λόγους ισχυρότερους έναντι εκείνων βάσει των οποίων έγινε η αξιολόγηση. Αυτό προϋποθέτει, ειδικότερα, ότι οι νέοι λόγοι στηρίζονται επί παρόμοιας επισημονικής βάσεως.

διάταξη», κατά την έννοια του άρθρου 16 της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Η παράλειψη αυτών των σταδίων διαδικασίας δεν θα ήταν κατάλληλη για να ενισχύσει την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά αντιθέτως θα την έθετε σε κίνδυνο. Η αξιολόγηση και η ακρόαση είναι κατάλληλα μέτρα για την καλύτερη θεμελίωση της αποφάσεως σχετικά με μέτρα αποκαταστάσεως. Εξάλλου, η παράθεση της αιτιολογίας μιας αποφάσεως ενέχει το στοιχείο του αυτοελέγχου⁶⁵. Όταν δεν είναι δυνατή η διατύπωση πειστικής αιτιολογίας, υπάρχει λόγος να επανεξεταστεί η απόφαση.

163. Αντιστοίχως, η επιβάρυνση που συνεπάγεται η αξιολόγηση μιας τροποποίησης μέτρων αποκαταστάσεως θα είναι περιορισμένη καθόσον τα κρίσιμα στοιχεία είχαν συλλεχθεί στο πλαίσιο της αξιολογήσεως των αρχικών μέτρων αποκαταστάσεως. Δεν αποκλείεται σχετικά περιορισμένα νέα στοιχεία, τα οποία προκύπτουν π.χ. από την παρατήρηση της εφαρμογής μέτρων αποκαταστάσεως, να θέτουν τα μέχρι τούδε συμπεράσματα υπό αμφισβήτηση, επιβάλλοντας από κοινού με τα προϋπάρχοντα στοιχεία την αλλαγή κατευθύνσεως.

γ) Απάντηση στο δεύτερο ερώτημα στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08

164. Τέλος, θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι ο περιορισμός της αξιολογήσεως μέτρων αποκαταστάσεως, της αιτιολογήσεως αποφάσεως σχετικής με μέτρα αποκαταστάσεως και της ακρόασεως του υπεύθυνου φορέα δεν μπορεί να συνιστά ούτε «μέτρο ενισχυμένης προστασίας», κατά την έννοια του άρθρου 176 ΕΚ, ούτε «αυστηρότερη

165. Η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν αποκλείει συνεπώς εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στη διοικητική αρχή να προβαίνει σε αυτεπάγγελτη τροποποίηση εντολών αποκαταστάσεως. Κατά τη λήψη της σχετικής αποφάσεως θα πρέπει να αξιολογούνται κατά κανόνα οι συνθήκες που επικρατούν στη συγκεκριμένη τοποθεσία, το κόστος υλοποίησης σε σχέση με τα οφέλη που μπορούν ευλόγως να αναμένονται, οι

65 — Βλ. σημείο 97 των προτάσεών μου της 13ης Δεκεμβρίου 2007 στην υπόθεση C-413/06 P, Bertelsmann και Sony Corporation of America/Impala (απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, Συλλογή 2008, σ. I-4951), και σημείο 32 των προτάσεών μου της 22ας Ιανουαρίου στην υπόθεση C-75/08, Mellor (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 64).

λιγότερο ή περισσότερο πιθανές έμμεσες ζημίες και ανεπιθύμητες επιδράσεις στην υγεία και τη δημόσια ασφάλεια καθώς και ο απαιτούμενος χρόνος υλοποίησης. Πάντως, οι αρμόδιες αρχές δύνανται σε ιδιαίτερες περιπτώσεις να παρεκκλίνουν εν όλω ή εν μέρει από τα παραπάνω, εφόσον η απόφαση ληφθεί μετά από ακρόαση των ενδιαφερόμενων και αιτιολογηθεί λεπτομερώς.

3. Επί του τρίτου ερωτήματος στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 — Συσχετισμός μέτρων αποκατάστασης με τη χρήση εκτάσεων

166. Το τρίτο ερώτημα στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 έχει ως αντικείμενο τον συσχετισμό μέτρων αποκατάστασης με τη χρήση εκτάσεων. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν συμβιβάζεται με την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη ο καθορισμός τροποποιημένων εντολών αποκατάστασης ως όρου για την έγκριση της σύννομης χρήσεως εκτάσεων, στις οποίες δεν αφορά αμέσως η αποκατάσταση, καθώς έχουν ήδη αποκατασταθεί ή δεν έχουν καν μολυνθεί.

167. Η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη αφορά τη χρήση εκτάσεων άμεσα μόνο στον βαθμό που σχετίζεται με τη λήψη προληπτικών μέτρων ή μέτρων αποκατάστασης. Ιδίως στην περίπτωση των προληπτικών μέτρων, η ασκούμενη στις συγκεκριμένες εκτάσεις δραστηριότητα ενδέχεται να επηρεαστεί άμεσα, όπως π.χ. όταν πρέπει να τηρηθούν οριακές τιμές. Επίσης δεν αποκλείεται να καθοριστούν, στο πλαίσιο λήψεως μέτρων αποκατάστασης, και οι όροι που θα πρέπει να πληρούνται για να επιτρέπεται η χρήση των αποκατεστημένων εκτάσεων. Όπως εκθέτει η Ιταλία, είναι απαραίτητο να αποφευχθούν ενδεχόμενες συγκρούσεις μεταξύ χρήσεως και αποκατάστασης. Περαιτέρω προκύπτει, π.χ. από το παράρτημα II, σημείο 2, της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η ανάγκη λήψεως μέτρων για να αποτραπούν οι συνδεδεμένοι με τη χρήση κίνδυνοι, οι προερχόμενοι από τη ρύπανση μιας εκτάσεως.

168. Τέτοιου είδους επιταγές θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις της οδηγίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη και ιδίως τις προπαρατεθείσες διαδικαστικές προϋποθέσεις.

169. Αντιθέτως, για την περίπτωση που, όπως υπονοείται και στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, οι συγκεκριμένες εκτάσεις δεν εμφανίζουν (πλέον) ή δεν προκαλούν περιβαλλοντική ζημία, η οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη δεν περιέχει ρυθμίσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν. Σε αντίθεση με ό,τι ισχυρίζεται η ERG, από την οδηγία δεν προκύπτει απαγόρευση για τον περιορισμό της χρήσεως

πλήρως εξυγιασμένων εκτάσεων. Μάλιστα, στην περίπτωση που αυτού του είδους οι περιορισμοί της χρήσης τέτοιων εκτάσεων αποτελούν εύλογο μέσο για την εφαρμογή των υποχρεώσεων που προβλέπονται από την οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, η επιβολή τους ενδέχεται να είναι επιβεβλημένη από το κοινοτικό δίκαιο⁶⁶.

ερωτήματος στην υπόθεση C-378/08, καθώς ισχυρίζεται ότι το εθνικό δικαστήριο δεν εκθέτει με επαρκή τρόπο τα πραγματικά και νομικά δεδομένα που πλαισιώνουν το ερώτημα αυτό.

170. Συνεπώς, δεν αντίκειται στην οδηγία σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη ο καθορισμός τροποποιημένων εντολών αποκαταστάσεως ως όρου για την έγκριση της σύννομης χρήσεως εκτάσεων, στις οποίες δεν αφορά αμέσως η αποκατάσταση, καθώς έχουν ήδη αποκατασταθεί ή δεν έχουν καν μολυνθεί.

172. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η ανάγκη ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου χρήσιμη για το εθνικό δικαστήριο επιβάλλει τον εκ μέρους του προσδιορισμό του πραγματικού και κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται τα ερωτήματα που υποβάλλει ή, τουλάχιστον, τη διευκρίνιση των περιπτώσεων με τις οποίες συναρτώνται τα ερωτήματα αυτά⁶⁷.

Δ — Επί του τετάρτου ερωτήματος στην υπόθεση C-378/08 — Ανάγκη διεξαγωγής δημόσιου διαγωνισμού

173. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δεν πληροί τις απαιτήσεις αυτές. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει μόνον ότι η διοίκηση ανέθεσε στη Sviluppo Italia τον σχεδιασμό και —σε περίπτωση μη ανταπόκρισης των επιχειρήσεων— την εν συνεχεία εκτέλεση των επίδικων μέτρων αποκαταστάσεως,

1. Επί του παραδεκτού

171. Η Επιτροπή εκφράζει έντονες επιφυλάξεις σχετικά με το παραδεκτό του τετάρτου

67 — Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1993, C-320/90 έως C-322/90, Telemarsicabruzzo κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-393, σκέψη 6)· διατάξεις της 19ης Μαρτίου 1993, C-157/92, Banchemo (Συλλογή 1993, σ. I-1085, σκέψη 4), της 30ής Απριλίου 1998, C-128/97 και C-137/97, Testa και Modesti (Συλλογή 1998, σ. I-2181, σκέψη 5), της 28ης Ιουνίου 2000, C-116/00, Laguillaumie (Συλλογή 2000, σ. I-4979, σκέψη 15), και της 8ης Οκτωβρίου 2002, C-190/02, Viacom (Συλλογή 2002, σ. I-8287, σκέψη 15)· αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, C-72/03, Carbonati Aruani (Συλλογή 2004, σ. I-8027, σκέψη 10), της 17ης Φεβρουαρίου 2005, C-134/03, Viacom Outdoor (Συλλογή 2005, σ. I-1167, σκέψη 22), της 6ης Δεκεμβρίου 2005, C-453/03, C-11/04, C-12/04 και C-194/04, ABNA κ.λπ. (Συλλογή 2005, σ. I-10423, σκέψη 45), της 14ης Δεκεμβρίου 2006, C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (Συλλογή 2006, σ. I-11987, σκέψη 26), και της 2ας Απριλίου 2009, C-260/07, Pedro IV Servicios (Συλλογή 2009, σ. I-2437, σκέψη 29).

66 — Βλ., π.χ., απόφαση της 3ης Μαΐου 2005, C-387/02, C-391/02 και C-403/02, Berlusconi κ.λπ. (Συλλογή 2005, σ. I-3565, σκέψη 65 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

χωρίς να διεξαγάγει προηγουμένως δημόσιο διαγωνισμό, καθώς και ότι η Sviluppo Italia είναι εταιρία που ιδρύθηκε από το κράτος και δραστηριοποιείται στην αγορά.

176. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι το τέταρτο ερώτημα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτο.

174. Δεν εκτίθενται περαιτέρω στοιχεία σχετικά με την ανάθεση του έργου. Δεν προκύπτει πότε, υπό ποια μορφή και με ποιο ακριβώς περιεχόμενο ανατέθηκε το έργο, ούτε ποια είναι η αξία του. Το δικαστήριο περιορίστηκε στη γενική περιγραφή ότι πρόκειται για «εργασίες με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και ιδιαίτερα υψηλής οικονομικής αξίας». Επίσης, δεν παρατίθενται στοιχεία σχετικά με το κατά πόσο η Sviluppo Italia ελέγχεται από το κράτος. Τέλος, το αιτούν δικαστήριο δεν παραθέτει ούτε τις διατάξεις του ιταλικού δικαίου που ισχύουν για την ανάθεση του έργου.

2. Πρόσθετες σκέψεις σχετικά με την απάντηση του ερωτήματος

177. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει παραδεκτό το τέταρτο υποβληθέν ερώτημα, θα ήθελα να συμπεριλάβω στις παρούσες προτάσεις μου ορισμένες επισημάνσεις σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να διευκολύνουν το εθνικό δικαστήριο στην αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών της αρχικής δίκης από σκοπιάς κοινοτικού δικαίου.

175. Λόγω των παραπάνω ανεπαρκειών, το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να προσδιορίσει επακριβώς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, βάσει των οποίων θα μπορούσε να γίνει μια νομική αξιολόγηση της ανάθεσης του έργου, ούτε βέβαια να προβεί σε ερμηνεία σε σχέση με τα πραγματικά δεδομένα της υπόθεσης της κύριας δίκης. Επομένως, τα στοιχεία που περιέχονται στην προδικαστική απόφαση δεν επιτρέπουν στο Δικαστήριο να προσφέρει στον εθνικό δικαστή μια ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου η οποία να εξυπηρετεί την υπόθεση.

178. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει την ανάθεση της εκτέλεσης μέτρων αποκαταστάσεως χωρίς τη διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού συμβιβάζεται με την οδηγία 2004/18, την οδηγία 93/37 και την οδηγία 89/665.

179. Όπως πολύ εύστοχα παρατηρεί η Επιτροπή, η οδηγία 89/665 δεν είναι κρίσιμη για

την εξέταση του ζητήματος αν η ανάθεση των μέτρων αποκαταστάσεως έγινε σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Και αυτό διότι η οδηγία 89/665 περιέχει μόνο δικονομικές ρυθμίσεις σχετικά με την άσκηση ένδικων βοηθημάτων σε περίπτωση ενδεχόμενης παραβάσεως διατάξεων του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Αντιθέτως, η οδηγία 89/665 δεν περιέχει προδιαγραφές για το περιεχόμενο της ίδιας της διαδικασίας αναθέσεως.

180. Ορθώς η Επιτροπή επισημαίνει, επίσης, ότι η οδηγία 93/37 προφανώς δεν τυχάνει εφαρμογής. Διότι κατά το άρθρο 82 σε συνδυασμό με το άρθρο 80, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/18, η οδηγία 93/37 έχει καταργηθεί από 31ης Ιανουαρίου 2006. Η οδηγία 93/37 αντικαταστάθηκε από την οδηγία 2004/18⁶⁸. Παρότι το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρει την ημερομηνία ανάθεσης του έργου στη Sviluppo Italia, από τα εκτιθέμενα στην απόφαση για την υποβολή προδικαστικού αιτήματος προκύπτει ότι η ανάθεση έγινε πριν από την 31η Ιανουαρίου 2006. Η καταρτισθείσα από τη Sviluppo Italia μελέτη, η οποία προβλέπει μεταξύ άλλων την κατασκευή τεχνητής νήσου, αποτελεί μάλλον νεότερο σχεδιασμό, ο οποίος αποφασίστηκε για πρώτη φορά στις 20 Δεκεμβρίου 2007.

181. Για τον λόγο αυτό, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να διαπιστώσει καταρχήν αν η ανάθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18. Προς τούτο, θα πρέπει να πρόκειται για «δημόσια σύμβαση», κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18, και η απαγωγή στην οδηγία θα πρέπει να ορίζεται από τον τίτλο II, κεφάλαιο II. Τα στοιχεία που περιέχονται στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δεν αρκούν για να αποφανθεί το Δικαστήριο επί των ανωτέρω. Ωστόσο, όλα τα δεδομένα της υποθέσεως της κύριας δίκης συνηγορούν υπέρ του ότι πρόκειται για συμβάσεις έργων και υπηρεσιών, η αξία των οποίων υπερβαίνει τα ελάχιστα όρια. Εάν συμβαίνει αυτό, θα έπρεπε να τηρηθεί η διαδικασία αναθέσεως σύμφωνα με την οδηγία 2004/18. Η υποχρέωση διεξαγωγής μιας τέτοιας διαδικασίας δεν παύει να ισχύει αυτομάτως ούτε στην περίπτωση που η επίδικη δημόσια σύμβαση συναφθεί για τον λόγο ότι κάποιο από τα πρόσωπα που υποχρεούται να εκτελέσει τις εν λόγω εργασίες δεν ανταποκρίνεται στην υποχρέωσή του αυτή («εκτέλεση για λογαριασμό άλλου»).

182. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, ωστόσο, ότι η κατάρτιση της συμβάσεως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, διότι ανήκει στις λεγόμενες «αναθέσεις in-house». Η Polimeri κ.λπ. δεν συμφωνούν με την άποψη αυτή.

183. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που

68 — Βλ. πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/18.

αφορούν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων δεν εφαρμόζονται όταν πρόκειται για τις λεγόμενες «ανάθεσις in-house», διότι στην περίπτωση αυτή δεν συνάπτεται σύμβαση μεταξύ δύο προσώπων. Για να χαρακτηριστεί μια ανάθεση ως «ανάθεση in-house», θα πρέπει να συντρέχουν τα δύο παρακάτω κριτήρια. Πρώτον, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να ασκεί επί του συγκεκριμένου φορέα, στον οποίο ανατίθεται το έργο, έλεγχο παρόμοιο με αυτόν που ασκεί επί των ιδίων των υπηρεσιών της. Η συμμετοχή ιδιώτη επιχειρηματία στο κεφάλαιο του συγκεκριμένου φορέα αποκλείει το ενδεχόμενο η αναθέτουσα αρχή να ασκεί επί του φορέα έλεγχο παρόμοιο με αυτόν που ασκεί επί των υπηρεσιών της. Δεύτερον, θα πρέπει ο συγκεκριμένος φορέας να δραστηριοποιείται ιδίως για την αναθέτουσα αρχή, η οποία κατέχει τα μερίδιά του⁶⁹.

ισχυρισμούς αυτούς. Η σχετική κρίση ανήκει στο εθνικό δικαστήριο.

185. Σε περίπτωση που δεν πρόκειται για «ανάθεση in-house» και ούτε τίθεται κατά τα λοιπά θέμα εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, η ανάθεση επιτρέπεται να γίνει χωρίς τη διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού μόνο στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 31.

184. Οι Polimeri κλπ. ισχυρίζονται ότι το κεφάλαιο της Sviluppo Italia δεν ανήκει εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο και ότι η Sviluppo Italia δεν δραστηριοποιείται κυρίως για το Δημόσιο. Ωστόσο, το Δικαστήριο, λόγω της μη αναφοράς σχετικών στοιχείων στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, δεν είναι σε θέση να ελέγξει τους

186. Μόνη ερευνητέα θα μπορούσε να είναι εν προκειμένω η διάταξη του άρθρου 31, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/18. Κατ' αυτήν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκηρύξεως, στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις ενδιαφερόμενες αναθέτουσες αρχές, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προβλεπόμενων προθεσμιών. Ωστόσο, είναι μάλλον απίθανο ο σχεδιασμός και η εκτέλεση των μέτρων αποκαταστάσεως να κατέστησαν κατεπείγοντα χωρίς η διοίκηση να μπορούσε να το προβλέψει. Όπως προαναφέρθηκε, η ρύπανση του περιβάλλοντος στην περιοχή ανάγεται σε πολύ προγενέστερο χρόνο και μάλιστα έχει αποτελέσει αντικείμενο προηγούμενων μέτρων αποκαταστάσεως. Όμως και αυτό το ζήτημα μπορεί να κριθεί τελικά μόνον από το εθνικό δικαστήριο.

69 — Βλ. σχετικά με τις δύο προϋποθέσεις τις αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-107/98, Teckal (Συλλογή 1999, σ. I-8121, σκέψη 50), της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, Stadt Halle και RPL Lochau (Συλλογή 2005, σ. I-1, σκέψη 49), της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-84/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-139, σκέψη 38), της 11ης Μαΐου 2006, C-340/04, Carbotermo και Consorzio Alisei (Συλλογή 2006, σ. I-4137, σκέψη 33), και της 9ης Ιουνίου 2009, C-480/06, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2009, σ. I-4747, σκέψη 34).

VI — Πρόταση

187. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-378/08 ως εξής:

1. Η οδηγία 2004/35/ΕΚ, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, δεν εφαρμόζεται επί περιβαλλοντικών ζημιών προκληθεισών από δραστηριότητες που ασκήθηκαν προ της 30ής Απριλίου 2007. Συνεπώς, επιτρέπει τη θέσπιση εθνικών κανόνων σχετικά με την αποκατάσταση τέτοιου είδους ζημιών.

2. Η καθιέρωση ευθύνης για περιβαλλοντική ζημία ανεξαρτήτως της συμμετοχής στην πρόκληση της ζημίας αυτής προσκρούει στην οδηγία 2004/35 μόνον στον βαθμό που θα μπορούσε να περιορίσει την πρωταρχική ευθύνη του φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε τη ζημία.

3. Η οδηγία 2004/35 επιτρέπει στη διοίκηση:
 - να μην ολοκληρώσει τον προσδιορισμό των αιτίων της ζημίας, αν εκτιμά ότι η συνέχιση της έρευνας δεν θα καταλήξει σε αποτέλεσμα, και

— να λάβει επείγοντα μέτρα πριν από την ολοκλήρωση της έρευνας.

4. Η οδηγία 2004/35 επιτρέπει τη θέσπιση κανόνων που ρυθμίζουν την ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία ανεξαρτήτως πταίσματος.

5. Το τέταρτο ερώτημα είναι απαράδεκτο.

188. Τα ερωτήματα στις υποθέσεις C-379/08 και C-380/08 να απαντηθούν από το Δικαστήριο ως εξής:

1. Η οδηγία 2004/35 επιτρέπει την τροποποίηση επιβληθεισών υποχρεώσεων αποκατάστασης, εφόσον τηρούνται οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

2. Η οδηγία 2004/35 επιτρέπει τη θέσπιση εθνικών κανόνων που επιτρέπουν στις αρχές την τροποποίηση αυτεπαγγέλτως επιβληθεισών υποχρεώσεων αποκατάστασης. Κατά τη λήψη της σχετικής απόφασης θα πρέπει να αξιολογούνται κατά κανόνα οι συνθήκες που επικρατούν στη συγκεκριμένη τοποθεσία, το κόστος υλοποίησης σε σχέση με τα οφέλη που μπορούν ευλόγως να αναμένονται, οι λιγότερο ή περισσότερο πιθανές έμμεσες ζημίες και ανεπιθύμητες επιδράσεις στην υγεία και τη δημόσια ασφάλεια καθώς και ο απαιτούμενος χρόνος

υλοποίησης. Ωστόσο, οι αρμόδιες αρχές δύνανται σε ειδικές περιπτώσεις να παρεκκλίνουν εν όλω ή εν μέρει εκ των ανωτέρω, λαμβάνοντας τη βέλτιστη απόφαση, εφόσον αυτή ληφθεί μετά από ακρόαση των ενδιαφερομένων και αιτιολογηθεί λεπτομερώς.

3. Δεν προσκρούει στην οδηγία 2004/35 η επιβολή, εκ μέρους της διοικήσεως, διαφορετικών απαιτήσεων ως προϋποθέσεων για την έγκριση της σύννομης χρήσεως εκτάσεων, στις οποίες δεν αφορά αμέσως η αποκατάσταση, καθώς έχουν ήδη αποκατασταθεί ή δεν έχουν καν μολυνθεί.