

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
JULIANE KOKOTT  
prezentate la 22 octombrie 2009<sup>1</sup>

I — Introducere

dat naștere prezentelor cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare<sup>3</sup>.

„δός μοί (φησι) πού στώ και κινώ τήν γήν”<sup>2</sup>

1. Această frază este atribuită savantului grec Arhimede. Ea ilustrează efectul principiului pârghiei formulat de acesta.

2. Arhimede trăia în orașul Siracuza din Sicilia. Nu departe de acest oraș se află un golf, Rada di Augusta, un sit puternic poluat de mulți ani de substanțe nocive. Încercările de a repara aceste daune aduse mediului au

3. Desigur, nu ni s-a solicitat să găsim un punct de sprijin care să permită „scoaterea din balamale” a Pământului. Cu toate acestea, s-a ridicat problema temeiului răspunderii pentru daunele aduse mediului. Poate fi angajată numai răspunderea celor care au cauzat dauna sau este de asemenea posibil să fie angajată răspunderea altor operatori, care dețin terenuri în situl în discuție sau care desfășoară în acest sit o activitate industrială?

4. Astfel, în acțiunea principală din cauza C-378/08, s-a susținut că autoritățile competente au obligat întreprinderile care acționează în situl în discuție la repararea daunelor aduse mediului, fără să fi verificat și fără să fi demonstrat existența unei legături de cauzalitate între comportamentul

1 — Limba originală: germana.

2 — „Dați-mi un punct de sprijin și voi urni Pământul”, citat preluat de la Pappus Alexandrinus, *Collectionis quae supersunt*, Voluminis 3, Tomus 1, publicat de Friedrich Hultsch, 1878, p. 1060 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination> consultat ultima dată la 2 septembrie 2009).

3 — În afară de cele trei cauze examinate în speță, alte două cauze conexate care se referă la acest sit sunt pendinte în fața Curții: Buzzi Unicem și alții (C-478/08 și C-479/08, JO 2009, C 19, p. 14-15).

întreprinderilor și daunele aduse mediului sau existența unei culpe a întreprinderilor.

7. În sfârșit, din punctul de vedere al reglementării achizițiilor publice, se solicită să se stabilească în ce condiții administrația publică poate atribui contracte referitoare la planificarea și la executarea măsurilor de reparare fără a aplica procedura prevăzută în materie de achiziții publice.

5. Instanța de trimitere adresează această întrebare referindu-se în special la Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului<sup>4</sup> (denumită în continuare „Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător”). Totuși, este necesar să se stabilească în primul rând în ce măsură această directivă este importantă în privința unor daune care au fost cauzate în mare parte înainte de intrarea în vigoare a directivei.

## II — Cadrul juridic

8. Principiile comunitare ale politicii în domeniul mediului și în special principiul „poluatorul plătește” sunt prevăzute la articolul 174 alineatul (2) CE:

„Politica Comunității în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Comunității.

6. Măsurile dispuse pentru repararea daunelor ridică alte întrebări. Autoritățile competente ar fi modificat în mod considerabil *a posteriori* planul de depoluare deja adoptat, fără să fi consultat întreprinderile în discuție, fără să analizeze consecințele acestor modificări sau să motiveze acest mod de a acționa. Prin urmare, se solicită să se stabilească dacă acest comportament este compatibil cu Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

Aceasta se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului și pe principiul «poluatorul plătește».

4 — JO L 143, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168.

[...]”

9. Din obiectivul Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător, prevăzut la articolul 1 din aceasta, rezultă că directiva se întemeiază pe principiul „poluatorul plătește”:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea unui cadru de răspundere pentru daunele aduse mediului întemeiat pe principiul «poluatorul plătește», pentru a preveni și a repara daunele aduse mediului.”

10. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1), această directivă se aplică:

„(a) daunelor aduse mediului, prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale enumerate în anexa III, și oricărei amenințări iminente de producere a unor asemenea daune care este determinată de una dintre aceste activități;

(b) daunelor aduse speciilor și habitatelor naturale protejate prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale, altele decât cele enumerate în anexa III, și oricărei amenințări iminente de producere a unor asemenea daune determinate de una dintre aceste activități, în cazul în care operatorul a comis o eroare sau o neglijență.”

11. Excepțiile la domeniul de aplicare al directivei sunt enumerate la articolul 4. La articolul 4 alineatul (5) se prevede că:

„Prezenta directivă se aplică exclusiv daunelor aduse mediului sau amenințării iminente de producere a unor astfel de daune cauzate de o poluare cu caracter difuz, în cazul în care se poate stabili o legătură de cauzalitate între daune și activitățile diferiților operatori.”

12. În ceea ce privește costul măsurilor de reparare, articolul 8 alineatul (1) prevede:

„Operatorul suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive.”

13. Noțiunea de operator este definită după cum urmează la articolul 2 punctul 6:

„[O]rice persoană fizică sau juridică, privată sau publică, ce desfășoară sau controlează o

activitate profesională sau, în cazul în care legislația internă prevede acest lucru, căreia i s-a încredințat o putere economică însemnată asupra funcționării tehnice a unei astfel de activități, inclusiv titularul unui permis sau al unei autorizații pentru o astfel de activitate sau persoana care înregistrează sau notifică o astfel de activitate.”

— daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite înainte de data prevăzută la articolul 19 alineatul (1);

14. Articolul 16 alineatul (1) reglementează adoptarea de dispoziții mai stricte de către statele membre:

— daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite după data prevăzută la articolul 19 alineatul (1), în cazul în care acestea rezultă dintr-o activitate specifică ce a avut loc și s-a terminat înainte de data respectivă;

— [...]”

„Prezenta directivă nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte dispoziții mai stricte cu privire la prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, inclusiv identificarea altor activități în vederea supunerii lor la cerințele prezentei directive în ceea ce privește prevenirea și repararea, precum și identificarea altor părți responsabile.”

16. Articolul 19 alineatul (1) stabilește termenul de transpunere:

15. Aplicarea în timp a directivei este limitată la articolul 17:

„Statele membre pun în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 30 aprilie 2007.”

„Prezenta directivă nu se aplică:

17. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în cauza C-378/08 se referă în plus, în ceea ce privește contractele

de achiziții publice, la Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii<sup>5</sup>, la Directiva 93/37/CEE<sup>6</sup> a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări<sup>7</sup> și la Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări<sup>8</sup>. Prin urmare, nu este necesar să se reproducă dispozițiile acestor directive.

### III — Situația de fapt și cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

#### A — Cauza C-378/08

18. În cauza C-378/08, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare prezintă următoarea situație de fapt.

5 — JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116.

6 — Este adevărat că, în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, instanța națională adresează întrebarea referitoare la compatibilitatea cu Directiva 93/97/CEE. Totuși, Directiva 93/97/CEE de completare a Directivei 91/263/CEE în ceea ce privește echipamentele stațiilor terestre de comunicații prin satelit este în mod vădit irelevantă pentru acțiunea principală, astfel încât este necesar să se presupună că suntem în prezența unei erori de dactilografie și că instanța națională urmărea în realitate să adreseze întrebarea referitoare la compatibilitatea cu Directiva 93/37/CEE.

7 — JO L 199, p. 54.

8 — JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237.

19. Situl Rada di Augusta se caracterizează prin fenomene cauzate de o poluare a mediului care, după toate probabilitățile, a început cu mult timp în urmă, aparent cel târziu după cel de al Doilea Război Mondial. În special, fundul marin al acestui sector este puternic contaminat de substanțe poluante.

20. În perioada în care se presupune că s-ar fi produs poluarea s-au succedat și/sau au coexistat în situl din Rada di Augusta o serie de întreprinderi din sectorul industriei și al hidrocarburilor. Potrivit instanței de trimitere, această împrejurare ar putea avea drept consecință imposibilitatea de a determina în mod concret răspunderea individuală a diferitelor întreprinderi cu privire la poluare.

21. Prin diferite decizii succesive, administrația italiană a impus întreprinderilor care acționează în prezent în situl Rada di Augusta să reabiliteze fundul marin contaminat. În cazul refuzului executării acestor măsuri de către întreprinderi, administrația le-a amenințat cu realizarea din oficiu a lucrărilor de reabilitare, pe cheltuiala întreprinderilor.

22. Întreprinderile somate să efectueze reabilitarea exercită activități care implică folosirea sau tratarea de substanțe poluante.

23. Din constatările instanței de trimitere rezultă că administrația a obligat întreprinderile care își exercită activitatea în Rada di Augusta să elimine poluarea mediului existentă, fără a face distincție între poluarea anterioară și poluarea actuală și fără o examinare a răspunderii fiecăreia dintre întreprinderile în discuție pentru daunele cauzate.

24. Aceste decizii au fost atacate de unele dintre întreprinderile interesate. Înainte de a formula prezentele cereri în fața Curții, Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia anulase deja mai multe decizii contestate, în hotărâri diferite, printre altele pentru motivul că acestea încălcau principiul comunitar „poluatorul plătește”. În schimb, instanța de apel, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, a considerat că era legal să se apeleze la întreprinderile stabilite în Rada di Augusta și, prin urmare, a dispus în una dintre cauze suspendarea executării unei hotărâri pronunțate de Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. În procedura aflată la originea cauzei C-378/08, mai multe întreprinderi care își desfășoară activitatea în Rada di Augusta contestă o decizie din 20 decembrie 2007 ce le obligă să efectueze reabilitarea fundului marin.

26. Reabilitarea fundului marin trebuie efectuată în conformitate cu un plan elaborat de Società Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A. (denumită în continuare „Sviluppo Italia”). Potrivit acestui plan, sedimentele contaminate trebuie să fie dragate și utilizate, după tratare, pentru a construi o insulă artificială în mare. Insula artificială trebuie să servească drept „placă turnantă portuară” pentru nave portcontainer de diferite dimensiuni.

27. Sviluppo Italia este o întreprindere creată de stat care își exercită activitatea pe piață. Administrația italiană a încredințat Sviluppo Italia misiunea de a efectua planificarea și – în cazul inacțiunii întreprinderilor – realizarea ulterioară a măsurilor de reabilitare în litigiu, fără să fi apelat în prealabil la o procedură de atribuire a contractelor de achiziții publice. În opinia instanței naționale, costul lucrărilor care au fost încredințate sunt „de o valoare economică foarte ridicată”.

28. În afară de acțiunea în anulare a deciziei în litigiu, întreprinderile reclamante au solicitat, prin procedura măsurilor provizorii, suspendarea executării deciziei.

de realizarea vreunei anchete menite să identifice cine este răspunzător de poluarea în cauză?

29. În cadrul procedurii măsurilor provizorii, Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

2) Principiul «poluatorul plătește» (articolul 174 CE, fostul articol 130 R al doilea paragraf din Tratatul CE) și dispozițiile Directivei 2004/35/CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care permite administrației publice să atribuie răspunderea pentru repararea daunelor aduse mediului într-o formă specifică subiectului titular al unor drepturi reale și/sau care exercită o activitate lucrativă în situl contaminat, în temeiul simplului raport de «prezență» în care se află acel subiect (acesta fiind un operator care își desfășoară activitatea în interiorul sitului), respectiv fără a fi necesar să se stabilească în prealabil existența unei legături de cauzalitate între conduita subiectului respectiv și evenimentul care se află la originea poluării?

„1) Principiul «poluatorul plătește» (articolul 174 CE, fostul articol 130 R al doilea paragraf din Tratatul CE) și dispozițiile Directivei 2004/35/CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care permite administrației publice să impună întreprinzătorilor privați – pentru simplul fapt că aceștia își exercită în prezent activitatea într-o zonă de mult timp poluată sau care este limitrofă cu o astfel de zonă – punerea în aplicare a unor măsuri de reparare, independent

3) Reglementarea comunitară prevăzută la articolul 174 CE (fostul articol 130 R al doilea paragraf din Tratatul CE) și

dispozițiile Directivei 2004/35/CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care, în afară de principiul «poluatorul plătește», permite administrației publice să atribuie răspunderea pentru repararea daunelor aduse mediului într-o formă specifică subiectului titular al unor drepturi reale și/sau care exercită o activitate lucrativă în situl contaminat, fără a fi necesar să se stabilească în prealabil, în afară de existența unei legături de cauzalitate între conduita subiectului respectiv și evenimentul care se află la originea poluării, existența condiției subiective a doliului sau a culpei?

- 4) Principiile comunitare în materie de protecție a concurenței prevăzute de Tratatul de instituire a Comunității Europene și de Directivele citate anterior 2004/18/CE, 93/37/CEE și 89/665/CEE se opun unei reglementări naționale care permite administrației publice să încredințeze unor subiecte de drept privat (Società Sviluppo S.p.A. și Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A.) activități de caracterizare, de planificare și de executare a unor lucrări de reabilitare – sau, mai corect, de realizare a unor lucrări publice – în zonele aflate în proprietatea statului, fără respectarea în prealabil a procedurilor prevăzute în materie de achiziții publice?”

B — *Cauzele conexe C-379/08 și C-380/08*

30. Aceste cauze privesc două măsuri de reparare a daunelor aduse mediului, care au fost dispuse printr-o decizie din 16 aprilie 2008.

31. În primul rând, întreprinderile reclamante ar fi fost obligate la îndiguirea terenurilor care le aparțin, adiacente Rada di Augusta, prin ridicarea unei bariere fizice la sol. În al doilea rând, autorizația de utilizare a terenurilor în zona care trebuia depoluată ar fi fost subordonată reparării daunelor aduse mediului și construirii barierei în discuție. Aceste condiții s-ar fi aplicat de asemenea unor suprafețe curățate și unor suprafețe nepoluate.

32. Întreprinderile reclamante susțin că aceste cerințe modifică decizii anterioare și că au fost adoptate fără consultarea acestora, fără vreo motivare sau fără realizarea unui studiu corespunzător al consecințelor acestora.



33. În consecință, Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia a adresat Curții, în cadrul procedurii măsurilor provizorii, următoarele întrebări preliminare:

anexa II) trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite administrației publice să impună din oficiu astfel de măsuri, respectiv fără a fi evaluat condițiile specifice sitului, costurile de executare în raport cu beneficiile previzibile în mod rațional, daunele colaterale eventuale sau probabile și efectele adverse asupra sănătății și a securității publice, precum și termenele necesare executării?

„1) Directiva comunitară privind repararea daunelor aduse mediului (Directiva 2004/35/CE, în special articolul 7 și anexa II) trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite administrației publice să impună, cu titlu de «opțiuni rezonabile de reparare a daunelor aduse mediului», realizarea unor intervenții asupra matricelor de mediu (care constau, în speță, în «îndiguirea fizică» a pânzei de apă situate de-a lungul coastei), diferite și ulterioare față de intervențiile care au fost decise inițial în urma unei anchete contradictorii adaptate și care sunt deja aprobate, puse în aplicare și în curs de executare?

3) Având în vedere specificitatea situației sitului de interes național Priolo, Directiva comunitară privind repararea daunelor aduse mediului (Directiva 2004/35/CE, în special articolul 7 și anexa II) trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite administrației publice să impună din oficiu astfel de măsuri, cu titlu de condiții de autorizare pentru utilizarea legitimă a unor terenuri care nu sunt vizate în mod direct de reabilitare, în măsura în care acestea au făcut deja obiectul unei reabilitări sau, în orice caz, nu sunt luate și sunt cuprinse în

2) Directiva comunitară privind repararea daunelor aduse mediului (Directiva 2004/35/CE, în special articolul 7 și

perimetrul sitului de interes național V — **Apreciere juridică**  
Priolo?”

*A — Cu privire la admisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare*

#### **IV — Procedura în fața Curții**

34. Polimeri Europa S.p.A. și Syndial S.p.A. (denumite în continuare, împreună, „Polimeri și alții”), care au depus un memoriu comun în cauza C-378/08, ENI S.p.A., Polimeri Europa S.p.A. și Syndial S.p.A. (denumite în continuare, împreună, „ENI și alții”), care au depus un memoriu comun în cauzele C-379/08 și C-380/08, precum și ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (denumită în continuare „ERG”) au participat la procedura scrisă în calitate de reclamante în acțiunea principală. De asemenea, au mai participat Republica Italiană și Comisia Comunităților Europene. Regatul Țărilor de Jos și Republica Elenă au prezentat observații scrise în cauza C-378/08.
35. Polimeri și alții, ENI și alții, ERG și Sviluppo Italia, în calitate de părți în acțiunea principală, precum și Italia, Grecia, Țările de Jos și Comisia au participat la ședința comună celor trei cauze, care a avut loc la 15 septembrie 2009.
36. În primul rând, vom prezenta pe scurt obiecțiile ridicate de Italia împotriva admisibilității cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare. În măsura în care există îndoieli specifice referitoare la admisibilitatea anumitor întrebări, le vom examina în legătură cu aceste întrebări.
1. Cu privire la finalitatea și la obiectul cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare
37. Guvernul italian susține că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare urmărește în esență confirmarea interpretării dreptului național făcută de instanța de trimitere, interpretare care diferă de cea a instanței de apel, și că, prin urmare, aceasta urmărește un obiectiv care nu este prevăzut la articolul 234 CE.
38. Este adevărat că procedura prevăzută la articolul 234 CE poate avea ca obiect numai

interpretarea dreptului comunitar sau validitatea actelor comunitare de drept derivat<sup>9</sup>. Totuși, prezentele cereri se referă în mod expres la interpretarea normelor de drept comunitar primar sau derivat. În consecință, argumentul este lipsit de orice fundament.

39. Nici divergența față de opinia instanței de apel nu se opune cererii. Astfel, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare are ca obiect eliminarea dubiilor referitoare la interpretarea dreptului comunitar<sup>10</sup>. Divergențele de opinie dintre instanțe cu privire la întrebările de drept comunitar demonstrează că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare se întemeiază pe îndoiele reale.

2. Cu privire la conținutul cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare

40. Guvernul italian consideră în plus că întrebările sunt prea detaliate și critică de asemenea prezentarea situației de fapt ca fiind inexactă și tendențioasă.

41. Problema dacă întrebările sunt prea detaliate poate fi relevantă pentru admisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare numai în măsura în care, în cadrul unei proceduri introduse în temeiul articolului 234 CE, Curtea nu este competentă să aplice normele de drept comunitar într-un caz determinat<sup>11</sup>. Totuși, în prezentele cauze, se impune numai interpretarea dispozițiilor de drept comunitar având în vedere împrejurările cauzei. Aplicarea dreptului în prezenta cauză rămâne în competența instanței naționale.

42. Problema dacă instanța de trimitere a expus în mod corect situația de fapt nu poate fi clarificată de Curte în cadrul procedurii preliminare<sup>12</sup>. Instanțele naționale competente sunt cele care trebuie să constate situația de fapt.

43. Prin urmare, obiecțiile ridicate de Italia împotriva admisibilității cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu pot fi primite.

<sup>9</sup> — Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, Rec., p. I-8613, punctul 34).

<sup>10</sup> — A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Rec., p. I-8151, punctul 33).

<sup>11</sup> — Hotărârea din 24 septembrie 1987, Coenen (37/86, Rec., p. 3589, punctul 8), și Hotărârea din 5 martie 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, Rep., p. I-1513, punctul 24).

<sup>12</sup> — Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri (C-153/02, Rec., p. I-13555, punctul 34 și urm.), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctul 42), și Hotărârea din 12 ianuarie 2006, Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, Rec., p. I-589, punctul 21).

B — *Cu privire la primele trei întrebări preliminare din cauza C-378/08*

44. Prin intermediul primelor trei întrebări adresate în cauza C-378/08 se urmărește să se stabilească dacă este compatibil cu principiul „poluatorul plătește” prevăzut la articolul 174 CE și în Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător să se angajeze răspunderea anumitor persoane pentru repararea daunelor aduse mediului prin activitatea lucrativă a acestora sau prin poziția lor de proprietari de terenuri, independent de orice contribuție la fapta cauzatoare sau de orice culpă.

45. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare menționează desigur articolul 174 CE, însă această dispoziție nu necesită o examinare separată. Aceasta se limitează la definirea obiectivelor generale ale Comunității în domeniul mediului pe care legiuitorul comunitar trebuie să le concretizeze înainte ca acestea să fie obligatorii pentru statele membre<sup>13</sup>. Prin urmare, aplicabilitatea dispozițiilor naționale în domeniul răspunderii nu poate fi evaluată în temeiul articolului 174 CE.

46. În schimb, nu este posibil să se excludă faptul că Directiva privind răspunderea

pentru mediul înconjurător se opune unor norme naționale în materia răspunderii. În cadrul interpretării acestei directive, articolul 174 CE și principiul „poluatorul plătește” consacrat de acesta au o importanță deosebită, în măsura în care concretizează principiile directoare ale Comunității în materia politicii în domeniul mediului.

47. Regimul răspunderii prevăzut de dreptul italian, descris în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, nu este nici impus, nici expres interzis de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Dimpotrivă, articolul 16 nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte dispoziții mai stricte cu privire la prevenirea și la repararea daunelor aduse mediului, inclusiv identificarea altor părți responsabile.

48. Articolul 16 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător reia articolul 176 CE. Potrivit acestui articol, măsurile adoptate în temeiul articolului 175 CE, și anume dispozițiile aflate exclusiv sub incidența dreptului comunitar al mediului<sup>14</sup>, precum Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, nu pot împiedica niciun stat membru să mențină sau să stabilească măsuri de protecție mai stricte.

13 — Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta (C-379/92, Rec., p. I-3453, punctul 57 și urm.).

14 — În ceea ce privește derogarea de la măsurile de protecție a mediului care pot fi de asemenea întemeiate în special pe articolul 95 CE, alineatele (4)-(6) al acestui articol prevăd norme speciale.

49. Potrivit Curții, o măsură națională de protecție mai strictă în sensul articolului 176 CE trebuie să urmărească aceeași orientare de protecție a mediului precum directiva în discuție<sup>15</sup> sau să fie compatibile cu aceasta<sup>16</sup>. Măsurile care nu îndeplinesc aceste condiții fie sunt contrarii directivei, fie se referă la întrebări care nu sunt reglementate de directivă.

50. Ar fi contrar efectului juridic obligatoriu al dreptului comunitar ca statele membre să poată adopta măsuri incompatibile cu directiva. Directiva se opune unor astfel de măsuri.

51. În schimb, articolul 176 CE nu poate fi invocat în cazul în care măsura statului membru privește o chestiune care nu este reglementată de directivă. Noțiunea de măsură de protecție mai strictă presupune, în mod logic, o comparație. Pentru a exista o „măsură de protecție mai strictă” trebuie să existe în dreptul comunitar o măsură potențial mai puțin strictă. În lipsa unei asemenea măsuri, nu poate exista o măsură de protecție mai strictă. Întrucât, în absența unor dispoziții de drept comunitar relevante, statul membru se

limitează să își exercite propriile competențe, dispozițiile comunitare care aparțin exclusiv dreptului mediului nu se pot opune, în acest caz, efectului dispozițiilor de drept intern. Stabilirea măsurii în care alte dispoziții de drept comunitar se pot opune măsurilor naționale nu face obiectul articolului 176 CE.

52. Aceste considerații se aplică nu numai măsurilor de protecție mai stricte în sensul articolului 176 CE, ci și măsurilor mai stricte în sensul articolului 16 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

1. Cu privire la aplicabilitatea Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător

53. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu poate fi, așadar, folosită ca element de comparație pentru măsuri mai stricte decât în măsura în care aceasta este aplicabilă. Or, atât aplicabilitatea acesteia *ratione temporis*, cât și cea *ratione materiae* sunt contestate în acțiunea principală.

15 — Hotărârea din 14 aprilie 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, Rec., p. I-2753, punctul 41).

16 — Hotărârea Deponiezweckverband Eiterköpfe (citată la nota de subsol 15, punctul 52).

a) Cu privire la domeniul de aplicare în timp al Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător

prezentat încă din luna aprilie 2007, cu alte cuvinte înainte de data relevantă. Pe de altă parte, din scurta descriere a daunelor aduse mediului din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare reiese că situl Rada di Augusta este caracterizat de fenomene cauzate de o poluare a mediului care, după toate probabilitățile, a început cu mult timp în urmă<sup>17</sup>.

54. În temeiul articolului 17 și al articolului 19 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, directiva nu se aplică daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite înainte de 30 aprilie 2007. De asemenea, directiva nu se aplică daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite după această dată, în cazul în care acestea rezultă dintr-o activitate specifică ce a avut loc și s-a terminat înainte de data respectivă.

57. Totuși, se pare că activitățile despre care se presupune că au cauzat daune continuă să fie exercitate. Deducem din aceasta că daunele aduse mediului, care trebuie reparate, sunt, potrivit constatărilor actuale ale instanței de trimitere, daune cumulative care au survenit cu siguranță în mare parte înainte de 30 aprilie 2007, însă acest lucru nu exclude adăugarea ulterioară a unor noi poluări. Problema dacă într-adevăr aceasta a fost situația nu poate fi clarificată de Curte în cadrul procedurii preliminare<sup>18</sup>. Instanțele naționale competente sunt cele care trebuie să constate situația de fapt.

55. Prin urmare, guvernele italian și olandez, precum și Comisia exprimă îndoieli în cadrul observațiilor acestora în ceea ce privește aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Acestea pornesc de la ideea că daunele aduse mediului care trebuie reparate au survenit toate înainte de 30 aprilie 2007. Dacă această ipoteză este corectă, trebuie să se achieseze la teza acestor guverne.

58. Din modul de redactare a articolului 17 prima și a doua liniuță din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, precum și din contextul în care aceasta se înscrie reiese că, în caz de daune cumulative,

56. Guvernul olandez arată în mod corect că decizia atacată în acțiunea principală se întemeiază în special pe un studiu care a fost

17 — În cursul ședinței, Polimeri și alții au susținut chiar că daunele rezultă din poluări produse între 1958 și 1979.

18 — A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 12.

directiva se aplică părții din daune survenite sau care pot surveni după 30 aprilie 2007.

considerată de asemenea o emisie<sup>19</sup>. În dreptul german al garantării, termenul ilustrativ „Weiterfressen” (propagare) a fost adoptat pentru a descrie acest tip de daune<sup>20</sup>.

59. Articolul 17 prima liniuță din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător exclude din domeniul de aplicare al acesteia daunele cauzate înainte de data relevantă (daunele vechi).

62. Articolul 17 prima și a doua liniuță din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător urmărește excluderea oricărei aplicări retroactive a directivei. Comisia a urmărit acest obiectiv încă din timpul lucrărilor pregătitoare ale directivei<sup>21</sup>. Considerentul (30) al directivei reia această idee, afirmând că dispozițiile acesteia nu ar trebui să se aplice daunelor cauzate înainte de expirarea termenului de transpunere a directivei.

60. În plus, articolul 17 a doua liniuță exclude daunele cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite după data relevantă, în cazul în care acestea rezultă dintr-o activitate specifică care a avut loc și s-a terminat înainte de data respectivă.

63. Fundamentul excluderii retroactivității constă în principiul certitudinii juridice care se opune, în general, stabilirii punctului de plecare al domeniului de aplicare în timp al unui act comunitar la o dată anterioară

61. Se pare că ipotezele tipice de aplicare a celei de a doua norme sunt reprezentate în special de poluări vechi care produc noi daune, cum ar fi cazul scurgerii unor substanțe nocive dintr-un depozit de deșeuri, care poluează apele învecinate. Această formă de propagare a substanțelor poluante poate fi

19 — A se vedea definiția de la articolul 2 punctul 8 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător: „degașajarea în mediu, ca urmare a activităților umane, a unor substanțe, preparate, organisme sau microorganisme”.

20 — A se vedea hotărârea Bundesgerichtshof din 24 noiembrie 1976 (VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, p. 379 [381]).

21 — Cartea albă a Comisiei privind răspunderea pentru mediul înconjurător [COM(2000) 66 final din 9 februarie 2000, p. 14 și urm.] și Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului [COM(2002)17 final din 23 ianuarie 2002, p. 17 și 24] resping în mod expres aplicarea retroactivă.

publicării sale. Situația ar putea fi diferită numai cu titlu excepțional, în cazul în care scopul care trebuie atins impune acest lucru și încrederea legitimă a persoanelor interesate este respectată în mod corespunzător<sup>22</sup>. Legiuitorul a indicat totuși în mod expres faptul că nu urmărea să confere un astfel de efect retroactiv directivei.

64. Pe de altă parte, o normă nouă se aplică imediat efectelor viitoare ale unei situații care a apărut sub incidența normei vechi<sup>23</sup>. Astfel, domeniul de aplicare al principiului protecției încrederii legitime nu poate fi extins pentru a se opune, în general, aplicării unei reglementări noi la efecte viitoare ale unor situații apărute anterior<sup>24</sup>.

65. În lumina acestor considerații, articolul 17 prima liniuță din Directiva privind

- 22 — Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Racke (98/78, Rec., p. 69, punctul 20), Hotărârea din 22 noiembrie 2001, Țările de Jos/Consiliul (C-110/97, Rec., p. I-8763, punctul 151), și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Sudholz (C-17/01, Rec., p. I-4243, punctul 33).
- 23 — Hotărârea din 5 decembrie 1973, SOPAD (143/73, Rec., p. 1433, punctul 8), Hotărârea din 10 iulie 1986, Licata/CES (270/84, Rec., p. 2305, punctul 31), Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldanha și MTS (C-122/96, Rec., p. I-5325, punctul 14), Hotărârea din 29 ianuarie 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Rec., p. I-1049, punctul 50), și Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rep., p. I-9465, punctul 43).
- 24 — Hotărârea din 16 mai 1979, Tomadini (84/78, Rec., p. 1801, punctul 21), Hotărârea din 14 ianuarie 1987, Germania/Comisia (278/84, Rec., p. 1, punctul 36), Hotărârea din 29 iunie 1999, Butterfly Music (C-60/98, Rec., p. I-3939, punctul 25), și Hotărârea Pokrzeptowicz-Meyer (citată la nota de subsol 23, punctul 55).

răspunderea pentru mediul înconjurător definește daunele survenite înainte de 30 aprilie 2007 ca situații care nu mai intră sub incidența directivei.

66. Contrar opiniei exprimate de guvernul elen în cadrul procedurii scrise, aceeași este situația și în cazul în care activitatea de la originea daunei a început cu siguranță înainte de data relevantă, însă a continuat ulterior. Este adevărat că aceste cazuri nu sunt vizate de articolul 17 a doua liniuță din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, care impune ca activitatea să se fi terminat înainte de 30 aprilie 2007. Totuși, prima liniuță poate exclude astfel de activități din domeniul de aplicare al directivei, în cazul în care acestea au avut loc înainte de data relevantă.

67. După cum a arătat în mod întemeiat Comisia, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător trebuie în schimb să se aplice în cazul în care o activitate continuă cauzează noi daune. Acesta se impune în special pentru a îndeplini obligația de prevenire a daunelor aduse mediului prevăzută la articolul 5. În afară de principiul „poluatorul plătește”, această dispoziție concretizează alte două principii ale dreptului comunitar al mediului, în conformitate cu articolul 174 alineatul (2) CE: principiul acțiunii preventive și principiul remedierii la sursă a daunelor provocate mediului.



68. Faptul că o activitate a început înainte de intrarea în vigoare a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu poate constitui un obstacol în calea obligației de prevenire. Dacă, de exemplu, o instalație cauzează de mult timp daune mediului, în cadrul funcționării sale normale, în temeiul directivei, începând de la 30 aprilie 2007, trebuie în principiu să se prevină aceste daune.

69. În speță, nu se poate exclude în special că somația în litigiu în cauzele C-379/08 și C-380/08, referitoare la construirea unei bariere fizice, contribuie de asemenea la prevenirea daunelor viitoare aduse mediului, rezultate din continuarea exploatării instalațiilor. Instanțele naționale competente trebuie să verifice, dacă este cazul, dacă această măsură ar fi adecvată pentru realizarea obiectivului urmărit.

70. Aplicarea obligației de prevenire implică în plus faptul că daunele care ar fi trebuit să fie prevenite, însă care au apărut totuși, trebuie reparate. În consecință, daunele cauzate începând cu data relevantă de activități continuate trebuie reparate în temeiul Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător. În

cazul în care aceste activități sunt conforme cu dreptul aplicabil și/sau cu stadiul tehnicii, articolul 8 alineatul (4) permite totuși scutirea de costuri.

71. În cazul unor daune cumulative, poate fi într-adevăr dificil în practică să se facă distincție între noile daune și vechile daune; totuși, problema cauzării de daune cumulative este cunoscută în alte domenii ale dreptului răspunderii și nu este imposibil de soluționat. Articolul 9 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător conferă în această privință statelor membre o marjă importantă de apreciere, prevăzând că directiva nu aduce atingere actelor cu putere de lege de drept intern referitoare la alocarea costurilor în caz de cauzalitate multiplă. Acesta se aplică de asemenea poluatorilor care nu intră sub incidența directivei, în calitate de autori ai unor daune vechi, însă care intră sub incidența acesteia în calitate de autori de daune noi.

72. Rămâne să se mai verifice dacă partea daunelor vechi recent survenite *care se propagă* intră sub incidența Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător în cazul în care este continuată activitatea aflată la originea poluării.

73. O astfel de interpretare ar putea fi întemeiată pe modul de redactare a articolului 17 a doua liniuță din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, având în vedere că activitatea care a cauzat poluarea nu s-a finalizat, ci continuă. Continuarea exercitării acestei activități și propagarea daunelor vechi ar indica faptul că suntem în prezența unei situații care nu s-a finalizat încă și care este supusă unor noi norme pentru viitor. Aceasta ar garanta de asemenea, pentru viitor, restrângerea unor astfel de daune care se propagă în conformitate cu directiva.

74. Totuși, aceasta ar conduce la extinderea indirectă a aplicării directivei unor activități care au fost exercitate înainte de intrarea în vigoare a acesteia. Este exact ceea ce urmăresc să împiedice dispozițiile referitoare la aplicarea în timp a directivei.

75. Obligația de prevenire a daunelor aduse mediului nu conduce la un rezultat diferit. Prevenirea daunelor aduse mediului în cadrul exercitării unei activități are o natură total diferită de cea a prevenirii efectelor de propagare ale vechilor daune. Este dificil să se poată considera că măsurile care urmăresc prevenirea propagării daunelor intră tot sub incidența prevenirii sau a remedierii la sursă a atingerilor aduse mediului. Acestea ar putea fi considerate mai degrabă măsuri de reparare a

daunelor vechi. Or, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu impune în mod precis o astfel de obligație în sarcina operatorului. În schimb, prevenirea unor noi daune viitoare, rezultate din exercitarea unei activități, privește în special respectiva activitate. Directiva are ca obiectiv expres împiedicarea faptului ca această activitate să producă și alte daune pe viitor.

76. În consecință, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu se aplică daunelor aduse mediului care au fost cauzate de activități exercitate înainte de 30 aprilie 2007. Prin urmare, aceasta nu se opune unei reglementări naționale referitoare la repararea unor astfel de daune.

b) Cu privire la aplicabilitatea *ratione materiae* a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător

77. Pe de altă parte, Comisia exprimă îndoiele cu privire la aplicabilitatea *ratione materiae* a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător pentru situația de fapt din acțiunea principală. Aceste îndoiele rezultă din faptul că instanța națională a considerat, ca urmare a faptului că în Rada di Augusta s-au succedat o serie de întreprinderi, că ar

putea fi imposibil să se stabilească răspunderea individuală a fiecăreia.

78. Potrivit articolului 4 alineatul (5), Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător se aplică exclusiv daunelor aduse mediului cauzate de o poluare cu caracter difuz, în cazul în care se poate stabili o legătură de cauzalitate între daune și activitățile diferiților operatori.

79. Desigur, această dispoziție face parte din excepțiile la Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Totuși, în realitate, este vorba mai degrabă de o precizare privind domeniul de aplicare al dispozițiilor generale referitoare la aplicarea directivei, prevăzute la articolul 3 alineatul (1): în temeiul acestui articol, directiva se aplică daunelor aduse mediului prin exercitarea unei activități profesionale. Articolul 4 alineatul (5) precizează că aceasta se aplică de asemenea daunelor cauzate de o poluare cu caracter difuz. Prin urmare, astfel de poluări nu constituie în principiu un obstacol în calea aplicării directivei, din moment ce poate fi constatată legătura de cauzalitate necesară.

80. Articolul 4 alineatul (5) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător se întemeiază pe considerația potrivit

căreia, în practică, poate fi deosebit de dificil să se dovedească legătura de cauzalitate concretă în cazul în care poluarea are un caracter difuz. Acest lucru este demonstrat de exemplele pe care Comisia le avea în vedere atunci când a redactat aceste dispoziții: schimbarea climatică determinată de emisiile de dioxid de carbon și de alte emisii, distrugerea pădurilor cauzată de ploile acide și poluarea atmosferică cauzată de trafic<sup>25</sup>. Totuși, aceasta nu modifică domeniul de aplicare material al directivei.

81. Cu toate acestea, este necesar să se interpreteze în mod restrictiv condiția potrivit căreia dauna în discuție adusă mediului trebuie să fi fost cauzată de o activitate profesională, condiție careia articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător subordonează aplicarea acesteia. Astfel, directiva prevede de asemenea examinarea cauzelor daunei. Potrivit articolului 11 alineatul (2), obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele sau amenințarea iminentă de producere a daunelor revine autorității competente. În plus, articolul 5 alineatul (4), articolul 6 alineatul (3) și articolul 8 alineatul (2) al doilea paragraf permit adoptarea de măsuri în cazul în care autorul daunei nu poate fi identificat. Aceste dispoziții, asupra cărora vom reveni<sup>26</sup>, ar fi lipsite de sens dacă directiva nu ar fi aplicabilă atât timp cât nu este stabilită cauza daunei.

25 — Cartea albă (citată la nota de subsol 21, p. 11).

26 — A se vedea punctul 118 și urm. de mai jos.

82. Prin urmare, trebuie să se rețină că dauna cauzată de o activitate profesională este condiția principală a unei răspunderi pentru daunele aduse mediului în sensul directivei. În schimb, pot fi aplicabile alte dispoziții ale Directivei privind răspunderea pentru mediu înconjurător, deși nu s-a stabilit (încă) faptul că daunele în discuție aduse mediului au fost cauzate de o astfel de activitate.

c) Cu privire la răspunderea în temeiul Directivei privind răspunderea pentru mediu înconjurător

83. În măsura în care Directiva privind răspunderea pentru mediu înconjurător este aplicabilă în speță, din dispozițiile acesteia referitoare la repararea daunelor aduse mediului rezultă eventuale efecte limitative asupra dreptului național, în lumina principiului „poluatorul plătește”.

84. Principiul „poluatorul plătește” este, în conformitate cu articolul 174 alineatul (2) CE, unul dintre principiile fundamentale ale politicii comunitare în domeniul mediului. Articolul 1 și considerentul (2) al Directivei privind răspunderea pentru mediu înconjurător constată în această privință că

prevenirea și repararea daunelor aduse mediului trebuie puse în aplicare în conformitate cu acest principiu. Prin urmare, principiul „poluatorul plătește” este principiul director al Directivei privind răspunderea pentru mediu înconjurător.

85. Termenul german „Verursacherprinzip” („principiul cauzatorului”) urmărește ca răspunderea pentru eliminarea unei poluări să fie suportată de cel care a cauzat-o. Alte versiuni lingvistice, care indică în mod expres că „poluatorul plătește” („polluter-pays principle”, „principe du pollueur-payeur”), subliniază că este vorba despre o regulă de repartizare a costurilor<sup>27</sup>. Nici societatea, nici terții nu trebuie să suporte costul eliminării unei poluări, ci poluatorul. Aceasta conduce la o internalizare a costurilor de mediu, cu alte cuvinte la includerea costurilor de mediu în costurile de producție ale întreprinderii poluatoare<sup>28</sup>.

86. În acest mod, potențialii poluatori sunt stimulați să evite orice poluare<sup>29</sup>. Prin urmare, în afară de funcția de a repartiza în

27 — A se vedea în această privință punctul 120 din Concluziile prezentate la 13 martie 2000 în cauza Commune de Mesquer (Hotărârea din 24 iunie 2008, C-188/07, Rep., p. I-4501).

28 — A se vedea punctul 66 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 30 aprilie 2002 în cauza GEMO (Hotărârea din 20 noiembrie 2003, C-126/01, Rec., p. I-13769).

29 — A se vedea punctul 1 din anexa la Recomandarea 75/436/Euratom, CECA, CEE a Consiliului din 3 martie 1975 privind alocarea costurilor și acțiunile întreprinse de autoritățile publice în probleme de mediu, JO L 194, p. 94.

mod echitabil cheltuielile, principiul „poluatorul plătește” are de asemenea o funcție de stimulare și respectă principiul acțiunii preventive<sup>30</sup>.

87. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător concretizează principiul „poluatorul plătește” în special obligând operatorul responsabil la repararea daunei, în conformitate cu articolul 6, și prevăzând la articolul 8 alineatul (1) că operatorul suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare întreprinse în temeiul directivei. În temeiul articolului 2 punctul 6, operatorul este persoana care își asumă răspunderea pentru activitatea care a cauzat dauna. Acesta este, în principiu, cel mai bine plasat pentru a preveni daunele aduse mediului rezultate din activitatea sa.

88. În practică, este posibil să fie necesare norme suplimentare în cazul daunelor survenite pe terenuri care aparțin unor terți. Directiva se referă la proprietarii acestora numai prin intermediul consultării prevăzute la articolul 7 alineatul (4). Totuși, nu este posibil să se deducă din aceasta că persoana

care este obligată la reparare poate adopta măsuri privind proprietatea altei persoane.

89. De altfel, din articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător reiese că aceasta nu prevede o răspundere pentru toate daunele aduse mediului; în ceea ce privește această răspundere, directiva face în plus distincție între diferitele daune.

90. Aceasta vizează pe de o parte daunele cauzate mediului de una dintre activitățile profesionale enumerate în anexa III [articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător]. Anexa III menționează diferite activități care sunt asociate unor riscuri speciale pentru mediu, în temeiul altor dispoziții din dreptul comunitar al mediului. În speță, punctul 1 sau punctul 7 din această anexă ar putea fi, de exemplu, aplicabil, și anume exploatarea instalațiilor care fac obiectul unui permis, în temeiul Directivei 96/61<sup>31</sup>, sau fabricarea, utilizarea, depozitarea, tratarea, condiționarea,

30 — A se vedea considerațiile noastre consacrate funcțiilor principiului „poluatorul plătește” prevăzute la punctul 30 și urm. din Concluziile prezentate la 23 aprilie 2009 în cauza Futura Immobiliare și alții (Hotărârea din 16 iulie 2009, C-254/08, Rep., p. I-6995).

31 — Directiva Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183), codificată de Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 24, p. 8).

eliminarea în mediu și transportul în sit al anumitor substanțe periculoase.

aflată la originea daunei era autorizată sau a fost executată în conformitate cu stadiul tehnicii. Criteriul mai strict al unei răspunderi obiective corespunde riscurilor speciale pentru mediu acceptate în cadrul exercitării activităților în discuție, care sunt prin natura lor activități cu factor de risc.

91. Pe de altă parte, articolul 3 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător prevede o răspundere pentru culpă sau neglijență în cadrul altor activități în cazul daunelor aduse speciilor și habitatelor naturale protejate de articolul 6 alineatele (3) și (4) sau de articolul 16 din Directiva habitate<sup>32</sup> sau de articolul 9 din Directiva păsări<sup>33</sup>. Cu toate acestea, nu a fost furnizat sau comunicat niciun element în ceea ce privește astfel de daune.

92. Întrucât răspunderea în caz de daune cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate este în mod expres atribuită unui comportament culpabil, răspunderea în caz de daune rezultate din activitățile vizate în anexa III poate fi, *a contrario*, angajată în principiu independent de orice comportament culpabil. Această teză este confirmată de posibilitatea lăsată statelor membre de articolul 8 alineatul (4), de a prevedea o scutire de costurile acțiunilor de reparare în cazul în care operatorul nu este culpabil și activitatea

93. În ambele cazuri, răspunderea în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător presupune totuși cauzarea daunelor de activitățile prevăzute. Potrivit articolului 11 alineatul (2), obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele revine autorității naționale competente. Independent de o asemenea constatare, operatorul are obligația, în temeiul articolelor 5-7, să ia măsuri de prevenire, să repare dacă este cazul daunele și să informeze autoritățile competente. Această răspundere este limitată de articolul 8 alineatul (3) în cazul în care operatorul demonstrează că daunele au fost cauzate de terți sau că au rezultat din respectarea unui ordin al autorităților publice.

94. În consecință, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător urmărește concretizarea principiului „poluatorul plătește” sub o anumită formă. În principiu, operatorii trebuie să suporte costurile daunelor aduse mediului pe care aceștia le cauzează. Această alocare a costurilor reprezintă pentru operatori o stimulare pentru prevenirea daunelor aduse mediului. Aceasta este justificată

32 — Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

33 — Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77).

în măsura în care operatorii exercită, în special în cazul răspunderii obiective, o activitate cu factor de risc și în general beneficiază și de avantajele economice ale acestei activități.

acel subiect (acesta fiind un operator care își desfășoară activitatea în interiorul sitului). În acest caz, nu ar fi necesar să se stabilească existența unei legături de cauzalitate între conduita subiectului respectiv și poluare.

95. În schimb, în măsura în care autorii daunelor nu sunt cunoscuți, directiva nu prevede nicio obligație de reparare. Întrucât acesta este cazul în speță, potrivit cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare în acțiunea principală, este necesar să se presupună că somațiile de reparare în litigiu nu trebuie să fie considerate o aplicare a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

97. Comisia consideră că o astfel de răspundere este admisibilă, în temeiul măsurilor mai stricte autorizate de articolul 176 CE și de articolul 16 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

d) Cu privire la răspunderea fără cauzarea daunelor

98. Cu toate acestea, nu putem adera fără rezerve la un astfel de punct de vedere: o răspundere obiectivă nu ar corespunde orientării Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător și nu ar fi conformă cu aceasta dacă ar reduce răspunderea persoanei care, în temeiul directivei, este responsabilă de producerea poluării. Astfel, în special pentru operatorul responsabil, directiva creează un stimul pentru prevenirea daunelor aduse mediului și prevede că acesta trebuie să suporte costurile pentru repararea daunelor care totuși s-au produs.

96. Prin intermediul celei de a doua întrebări adresate în cauza C-378/08, instanța de trimitere urmărește să afle dacă se poate admite atribuirea răspunderii pentru repararea daunelor aduse mediului subiectului titular al unor drepturi reale și/sau care exercită o activitate lucrativă în situl contaminat. Instanța explică această întrebare adăugând că răspunderea poate fi angajată în temeiul simplului raport de „prezență” în care se află

99. Condițiile în care operatorul poluator nu este obligat să suporte costurile sunt

reglementate în special la articolul 8 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Scutiri mai ample de costuri ar denatura probabil concretizarea principiului „poluatorul plătește” prevăzut de directivă. Acestea ar reduce efectul stimulant al răspunderii prevăzute și ar modifica repartizarea costurilor considerată echitabilă de legiuitorul comunitar.

100. Desigur, articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător arată că este posibil ca operatorul poluator să nu fie singura parte responsabilă. Această dispoziție autorizează în mod expres statele membre să identifice alte părți responsabile.

101. În plus, articolul 5 alineatul (4), articolul 6 alineatul (3) și articolul 8 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător ilustrează admisibilitatea unor norme complementare privind răspunderea. Potrivit acestor dispoziții, în cazul în care operatorul poluator nu poate fi identificat, autoritatea competentă poate lua ea însăși măsuri de reparare sau de prevenire și, dacă este cazul, suportă costurile. Aceste dispoziții, care nu erau

prevăzute în propunerea Comisiei, au fost inserate de Consiliu la cererea mai multor state membre<sup>34</sup>.

102. Dacă nu dorim să golim de conținut răspunderea principală a operatorului responsabil, articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu trebuie interpretat în sensul că statele membre pot identifica alte<sup>35</sup> părți responsabile care se substituie acestuia. Este de asemenea necesar să se respingă posibilitatea de identificare a unor persoane responsabile suplimentare<sup>36</sup> care să fie obligate la răspundere în același temei precum acesta și care să îi diminueze răspunderea.

103. În plus, ar fi problematic să fie angajată într-o primă etapă și fără motiv răspunderea unei alte părți, care ar trebui ulterior să se întoarcă împotriva operatorului responsabil. Desigur, articolul 8 alineatul (3) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător pare să evoce această posibilitate atunci

34 — A se vedea articolul 4 alineatul (4), articolul 5 alineatul (3) și articolul 6 alineatul (4) din proiectul din 16 aprilie 2002, Documentul Consiliului nr. 7771/02 și articolul 8 alineatul (4) din proiectul din 7 mai 2002, Documentul Consiliului nr. 8647/02.

35 — În special, potrivit termenilor din versiunile în limbile franceză, italiană, spaniolă, portugheză și română ale Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

36 — În special, potrivit termenilor din versiunile în limbile germană și engleză.



când impune statelor membre să permită operatorului să își recupereze costurile de depoluare, în cazul în care acesta dovedește că daunele au fost cauzate de terți sau în urma unor ordine ale autorității publice. Aceasta se explică totuși prin faptul că operatorul este în general cel mai bine plasat pentru a realiza repararea, întrucât el deține controlul sursei daunelor și, în orice caz, deține terenurile afectate în primul rând. În schimb, în majoritatea cazurilor, alți poluatori pot fi constrânși numai să suporte costurile.

104. Răspunderea altor părți trebuie să aibă mai degrabă un caracter complementar. Aceasta nu poate fi angajată decât în cazul în care nu poate fi imputată niciunui operator poluator.

105. Sub această rezervă, statele membre pot concretiza principiul „poluatorul plătește” într-un alt mod decât cel din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător [a se vedea punctul (i)] și pot dezvolta norme privind răspunderea care să se aplice independent de orice contribuție la daună [a se vedea punctul (ii)].

i) Regimuri complementare de răspundere întemeiate pe principiul „poluatorul plătește”

106. Este logic să se identifice alte persoane responsabile în subsidiar, respectându-se totodată, în primul rând, principiul „poluatorul plătește”. Având în vedere posibila complexitate a daunelor aduse mediului, atât statele membre, cât și Comunitatea dispun în această privință de o vastă putere de apreciere<sup>37</sup>. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu elimină puterea de apreciere prevăzută de dreptul comunitar. Aceasta angajează numai răspunderea operatorului în discuție în calitate de poluator, însă lasă statelor membre posibilitatea de a extinde răspunderea la alți poluatori. Articolul 16 alineatul (1) prevede ca exemplu extinderea la alte activități.

107. În speță, s-ar putea concepe în plus, de exemplu, să se considere poluator proprietarul sau utilizatorul unui teren care este într-o stare ce cauzează daune mediului – de exemplu, sub formă de daune care se propagă – independent de orice activitate profesională. Astfel, cauza daunei se află într-o zonă al cărei control este deținut de acesta, iar colaborarea sa este necesară pentru repararea

<sup>37</sup> — A se vedea punctul 52 și urm. și în special punctul 58 din Concluziile prezentate în cauza Futura Immobiliare și alții (hotărâre citată la nota de subsol 30).

prejudiciului. Prin urmare, nu ar fi contrar principiului „poluatorul plătește” să se angajeze, pentru această daună, răspunderea proprietarului sau a utilizatorului terenului.

108. Nu ar fi contrar principiului „poluatorul plătește” nici să se considere poluator avândul-cauză al autorului unei daune, cel puțin în cazul în care nu poate fi angajată răspunderea poluatorului inițial.

109. În plus, o răspundere financiară este în principiu de asemenea conformă cu principiul „poluatorul plătește”, în cazul în care poate fi determinată o contribuție la producerea daunei, nu însă și importanța acesteia. Astfel, în practică, deseori este dificil, chiar imposibil, să se cifreze exact contribuția diferitelor persoane la anumite daune aduse mediului. În cazul în care acestea ar fi total exonerate de răspundere, principiul „poluatorul plătește” ar fi fragilizat. În astfel de cazuri, statele membre ar putea pune costurile în sarcina comună a poluatorilor care pot fi identificați. Prin urmare, dreptul național ar trebui să adopte normele necesare în ceea ce privește împărțirea sarcinilor între diferiții poluatori și s-ar putea inspira din dispozițiile corespunzătoare care sunt aplicabile în alte domenii ale dreptului răspunderii. Această competență a statelor membre este conformă cu aprecierea articolului 9 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător.

110. În cursul procesului legislativ, Comisia considera de asemenea în mod vădit că este compatibil cu principiul „poluatorul plătește” să se impună unui posibil poluator sarcina de a dovedi că nu a cauzat nicio daună<sup>38</sup>. În final, aceasta a propus facilitarea sarcinii probei, cel puțin în ceea ce privește stabilirea faptului dacă daunele intră în domeniul de aplicare în timp al directivei<sup>39</sup>. Chiar dacă această dispoziție nu a fost preluată în versiunea finală a directivei, ar putea fi prevăzute în această privință norme naționale care să cuprindă prezumții relative referitoare la contribuția la daune – sub rezerva dispozițiilor Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător referitoare la stabilirea cauzelor daunei, pe care trebuie încă să le analizăm<sup>40</sup>.

ii) Regimuri complementare de răspundere, independent de orice contribuție la daună

111. În schimb, o răspundere care nu ar presupune o legătură de cauzalitate între activitatea persoanei responsabile și daună ar fi, în opinia Polimeri și alții, contrară principiului „poluatorul plătește”, consacrat în Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Trebuie să subscriem la acest punct de vedere, în măsura în care funcția de împărțire

38 — Cartea albă (citată la nota de subsol 21, p. 19).

39 — Articolul 19 alineatul (2) din propunere (citată la nota de subsol 21, p. 46).

40 — A se vedea punctul 118 și urm. de mai jos.

echitabilă a costurilor determinată de acest principiu ar fi fragilizată dacă ar fi imputate costurile depoluării unei persoane care nu a produs dauna<sup>41</sup>.

112. Din principiul „poluatorul plătește” nu se poate totuși deduce interdicția absolută de a imputa costurile pentru repararea daunelor aduse mediului în sarcina altor persoane decât poluatorii. O astfel de interdicție ar conduce la acceptarea daunelor aduse mediului în cazul în care nu poate fi angajată răspunderea poluatorului. Astfel, chiar în cazul reparării pe cheltuiala colectivității, costurile ar trebui suportate de o persoană care nu este responsabilă pentru daună. Însă acceptarea daunelor aduse mediului nu ar fi compatibilă cu obiectivul de promovare a unui nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului. Principiul „poluatorul plătește” urmărește susținerea acestui obiectiv – enunțat nu numai la articolul 174 alineatul (2) CE, ci și la alineatul (1) al acestei dispoziții și în special la articolul 2 CE. Principiul „poluatorul plătește” nu poate fi interpretat în sensul că acesta este în definitiv contrar protecției mediului, împiedicând, de exemplu, repararea daunelor aduse mediului atunci când nu poate fi angajată răspunderea persoanei responsabile.

41 — A se vedea punctul 141 și urm. din Concluziile prezentate în cauza *Commune de Mesquer* (hotărâre citată la nota de subsol 27) și punctul 32 din Concluziile prezentate în cauza *Futura Immobiliare și alții* (hotărâre citată la nota de subsol 30).

113. În consecință, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător admite de asemenea suportarea cheltuielilor de reparare către de alte persoane decât operatorul responsabil. Astfel, aceasta permite statului membru să adopte măsuri pe cheltuiala proprie în cazul în care poluatorul nu poate fi identificat sau nu are capacități suficiente<sup>42</sup>.

114. În cazul în care un poluator nu poate fi identificat, împărțirea echitabilă a costurilor ar justifica, pe de altă parte, alocarea costurilor de depoluare proprietarului terenurilor reabilite, în măsura în care a crescut valoarea acestor terenuri. În caz contrar, acesta ar beneficia de o îmbogățire fără justă cauză, pe cheltuiala altuia.

115. Având în vedere indicațiile furnizate în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în speță nu prezintă importanță dacă pot fi prevăzute regimuri complementare de răspundere, independent de orice contribuție la cauzarea daunei, care ar trebui contestate din punctul de vedere al dreptului comunitar. O posibilă limită ar putea fi reprezentată de principiul proporționalității, care se opune

42 — A se vedea punctul 100 de mai sus.

unor rezultate vădit disproporționate<sup>43</sup>. Cu toate acestea, este îndoielnic că acest principiu de drept comunitar poate fi aplicat unor măsuri de protecție mai stricte în sensul articolului 176 CE<sup>44</sup>. În cazul în care se respectă răspunderea principală a operatorului responsabil, nu se poate concluziona existența în speță a unor regimuri de răspundere vădit disproporționate.

răspunderea pentru mediul înconjurător se opune unei răspunderi pentru daune independente de orice contribuție la cauzarea daunei numai în cazul în care o astfel de răspundere ar aduce atingere răspunderii principale a operatorului responsabil.

iii) Răspunsul la a doua întrebare adresată în cauza C-378/08

e) Cu privire la renunțarea la stabilirea cauzelor

116. Pentru a reveni la fraza lui Arhimede citată în introducere, răspunderea pentru daunele aduse mediului nu presupune în mod necesar un punct de sprijin sub forma unei cauzalități, astfel cum se prevede în Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Dimpotrivă, statele membre dispun de o vastă putere de apreciere pentru a institui regimuri de răspundere complementare.

118. Prin intermediul primei întrebări adresate în cauza C-378/08 se urmărește să se stabilească dacă se poate impune unor întreprinderi care își exercită în prezent activitatea într-o zonă de mult timp poluată sau care este limitrofă cu o astfel de zonă punerea în aplicare a unor măsuri de reparare, independent de realizarea vreunei anchete menite să stabilească cine este răspunzător de poluarea în cauză.

117. În acest sens, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că Directiva privind

119. Potrivit articolului 11 alineatul (2) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele sau amenințarea iminentă de producere a daunelor revine autorității competente. Această obligație are o importanță fundamentală pentru aplicarea principiului „poluatorul plătește”, astfel cum este concretizat în directivă. Dacă potențialii

43 — A se vedea Hotărârea Futura Immobiliare și alții (citată la nota de subsol 30) și punctul 32 din concluziile prezentate în această cauză.

44 — A se vedea Hotărârea Deponiezweckverband Eiterköpfe (citată la nota de subsol 15, punctul 63).

poluatori nu se tem să fie descoperiți, aceștia nu sunt stimulați să prevină daunele. De asemenea, o împărțire echitabilă a costurilor nu este posibilă în cazul în care poluatorul rămâne necunoscut.

competente să adopte ea însăși, cu alte cuvinte pe propria cheltuială, măsuri de reparare sau de prevenire în cazul în care operatorul nu poate fi identificat și nu are la dispoziție alte mijloace.

120. În plus, procedura de formulare a acțiunii prevăzută la articolul 12 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător pentru posibilele daune aduse mediului („cererea de acțiune”) ar fi lipsită de sens în cazul în care autoritățile competente nu ar avea obligația de a realiza o anchetă privind daunele aduse mediului. Instanța de trimitere va trebui, prin urmare, să ia în considerare că ERG, ENI și alții și Polimeri și alții au arătat că, în cadrul altor proceduri, a fost identificată ca poluator o altă întreprindere.

122. Din aceasta rezultă că Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător permite abținerea de la stabilirea cauzelor unei daune în cazul în care nu se întvede obținerea unui rezultat prin continuarea anchetei.

121. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare arată totodată că stabilirea poluatorului poate presupune dificultăți importante. De altfel, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător recunoaște în mod expres că este posibil ca operatorul responsabil să nu fie identificat. Potrivit articolului 4 alineatul (5), aceasta nu se aplică unei poluări cu caracter difuz, în cazul în care nu se poate stabili o legătură de cauzalitate între daune și activitățile diferiților operatori. În cazul altor poluări, articolul 5 alineatul (4), articolul 6 alineatul (3) și articolul 8 alineatul (2) al doilea paragraf permit autorității

123. Se poate preconiza de asemenea adoptarea unor măsuri de urgență înainte de finalizarea anchetei sau chiar înainte de începutul acesteia. Autoritățile competente vor decide cum trebuie să procedeze, ținând seama de toate împrejurările fiecărei spețe.

124. Întrucât aceste decizii necesită estimări previzionale complexe, autoritățile competente dispun de o vastă putere de apreciere. Totuși, acestea trebuie să se întemeieze pe cele mai bune date științifice și tehnice

disponibile, după cum impune în general articolul 174 alineatul (3) CE în cadrul aplicării dreptului european al mediului<sup>45</sup>.

în esență, dacă Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător se opune unor reglementări naționale care prevăd o răspundere obiectivă în materie de daune aduse mediului.

125. Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător permite

- abținerea de la stabilirea cauzelor unei daune în cazul în care nu se întrevide obținerea unui rezultat prin continuarea anchetei și
- luarea unor măsuri de urgență înainte de finalizarea anchetei.

127. Însăși Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător prevede două tipuri de răspundere în materie de daune aduse mediului: o răspundere obiectivă, fără culpă, care se aplică în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (a) anumitor activități legate de riscuri speciale. În paralel, toate activitățile profesionale sunt supuse unei răspunderi pentru culpă, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (b), pentru anumite daune cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate.

#### f) Cu privire la răspunderea obiectivă

126. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle,

128. O răspundere obiectivă a poluatorului care ar depăși activitățile menționate la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător ar continua aceeași orientare de protecție a mediului precum directiva și ar fi compatibilă cu aceasta. Astfel, în măsura în care Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător presupune o culpă, aceasta restrânge principiul „poluatorul plătește”. Statele membre trebuie să fie autorizate să renunțe la această restricție în cadrul măsurilor de protecție mai severe. Astfel, o răspundere obiectivă are în esență drept consecință practică impunerea

45 — A se vedea Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (C-235/04, Rep., p. I-5415, punctul 25, referitor la zone de protecție specială pentru păsări), Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Spania (C-79/03, Rec., p. I-11619, punctul 41, referitor la volumul vânatului), și Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Țările de Jos/Comisia [C-405/07 P, Rep., p. I-8301, punctul 61, referitor la măsurile adoptate de Comisie în temeiul articolului 95 alineatele (5) și (6) CE].

în sarcina părților în discuție a unor obligații mai stricte de diligență față de mediu. Acest lucru este valabil nu numai pentru regimurile de răspundere prevăzute de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, ci și pentru eventualele regimuri complementare de răspundere ale statelor membre.

plătește” prezintă de asemenea importanță pentru acțiunile principale, întrucât este posibil ca Directiva-cadru privind deșeurile<sup>46</sup> să fie aplicabilă acestora.

129. Din aceasta reiese, în ceea ce privește a treia întrebare adresată în cauza C-378/08, că Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu se opune unor regimuri de răspundere obiectivă în materie de daune aduse mediului.

2. Cu privire la relevanța principiului „poluatorul plătește” în cadrul Directivei-cadru privind deșeurile

130. Independent de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, întrebările referitoare la principiul „poluatorul

131. Este adevărat că Directiva-cadru privind deșeurile este aplicabilă numai din 1977<sup>47</sup> și, prin urmare, este foarte probabil ca aceasta să nu reglementeze toate poluările care au produs daunele în discuție aduse mediului. Totuși, în cei 30 de ani anteriori intrării în vigoare a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător, este posibil să fi fost cauzată o parte mult mai considerabilă din daunele aduse mediului decât cea cauzată în cursul celor 2 ani în care era aplicabilă directiva menționată. Problema măsurii în care continuă să se aplice Directiva-cadru privind deșeurile după intrarea în vigoare a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător și a efectelor viitoare ale noii sale redactări<sup>48</sup> nu a fost ridicată în speță și nu este necesar să se răspundă la aceasta.

46 — Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45). Această directivă codifică Directiva 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39), cu modificările ulterioare.

47 — În versiunea Directivei 75/442, care prevedea deja la articolul 11 o dispoziție referitoare la răspunderea pentru costuri în conformitate cu principiul „poluatorul plătește”.

48 — Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3). Potrivit articolului 2 alineatul (1) litera (b), se exclud din domeniul de aplicare al Directivei-cadru privind deșeurile, în noua sa redactare, soluri (*in situ*), inclusiv soluri contaminate neexcavate și clădiri legate permanent de sol. În temeiul articolului 41, directiva-cadru anterioară se abrogă de la 12 decembrie 2010.

132. Curtea a constatat deja că hidrocarburile deversate accidental în sol, în apele subterane sau în mare, care nu mai pot fi folosite în conformitate cu destinația lor, trebuie să fie considerate deșeuri<sup>49</sup>. Aceeași calificare drept „deșeu” se impune pentru solul contaminat în urma unei deversări accidentale de hidrocarburi<sup>50</sup>. Aceleași considerații ar trebui să se aplice altor substanțe poluante.

133. În conformitate cu articolul 4 din Directiva-cadru privind deșeurile, acestea trebuie recuperate sau eliminate fără a periclita sănătatea oamenilor și fără a utiliza procedee sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu. Eliminarea sau valorificarea poluanților care au cauzat daunele în discuție aduse mediului, precum și a solului contaminat vor include deja, în numeroase cazuri, o parte din repararea daunelor.

134. În temeiul articolului 15 din Directiva-cadru privind deșeurile, costul eliminării deșeurilor trebuie suportat, în conformitate cu principiul „poluatorul plătește”, de deținătorul care își transferă deșeurile unei societăți de colectare sau unei întreprinderi de eliminare și/sau de deținătorii precedenți sau de

producătorul produsului de unde provin deșeurile. Directiva-cadru privind deșeurile nu condiționează răspunderea de existența unei culpe.

135. Spre deosebire de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, această dispoziție nu precizează care dintre aceste persoane suportă costurile eliminării deșeurilor. Cu toate acestea, Curtea a pornit de la ideea că, în ceea ce privește o scurgere de hidrocarburi în cadrul exploatării unei benzinării, în principiu operatorul benzinăriei este responsabil, în calitatea sa de deținător și de producător al acestor deșeuri<sup>51</sup>. În cazul unor hidrocarburi deversate accidental în mare în urma avariei unui petrolier, armatorul navei care asigură transportul acestora se află efectiv în posesia acestora în momentul imediat anterior transformării acestora în deșeuri. În consecință, în principiu, acesta suportă costurile aferente eliminării deșeurilor<sup>52</sup>.

136. Cu toate acestea, răspunderea altor părți poate fi angajată în cazul în care acestea sunt responsabile de generarea deșeurilor datorită unor împrejurări speciale<sup>53</sup>.

49 — Hotărârea din 7 septembrie 2004, Van de Walle și alții (C-1/03, Rec., p. I-7613, punctele 47-50), și Hotărârea Commune de Mesquer (citată la nota de subsol 27, punctele 57-59).

50 — Hotărârea Van de Walle și alții (citată la nota de subsol 49, punctul 52).

51 — Hotărârea Van de Walle și alții (citată la nota de subsol 49, punctul 59).

52 — Hotărârea Commune de Mesquer (citată la nota de subsol 27, punctul 74).

53 — A se vedea Hotărârile citate anterior Van de Walle și alții (punctul 60) și Commune de Mesquer (punctul 76 și urm.).



137. În consecință, există numeroase elemente care sugerează să se considere că, în acțiunile principale, întreprinderile sunt responsabile, în conformitate cu Directiva-cadru privind deșeurile, de eliminarea poluanților pe care i-au evacuat în mediu de la instalațiile lor de producție în cadrul activității lor.

Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Întrucât nu se poate exclude, în ceea ce privește cel puțin o parte din daunele în discuție aduse mediului, aplicabilitatea directivei<sup>54</sup>, Curtea trebuie să răspundă și la aceste întrebări.

138. În principiu, Directiva-cadru privind deșeurile se opune unor regimuri derogatorii în același mod precum Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Aceasta înseamnă că răspunderea principală a persoanei responsabile în primul rând în conformitate cu principiul „poluatorul plătește” poate fi cu siguranță completată, însă nu poate fi înlocuită sau atenuată. În consecință, nu s-ar putea renunța pur și simplu la stabilirea persoanelor responsabile.

1. Cu privire la prima întrebare adresată în cauzele C-379/08 și C-380/08 — Modificarea măsurilor de reparare

140. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător se opune unei reglementări naționale care permite administrației publice să impună alte măsuri de reparare în locul unor măsuri de reparare care au fost decise inițial în urma unei anchete contradictorii adaptate și care sunt deja aprobate, puse în aplicare și în curs de executare.

*C — Cu privire la întrebările adresate în cauzele C-379/08 și C-380/08*

139. Întrebările adresate în cauzele C-379/08 și C-380/08 nu privesc răspunderea de principiu pentru daunele aduse mediului, ci stabilirea măsurilor de reparare în temeiul

141. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu cuprinde nicio dispoziție expresă referitoare la modificarea

<sup>54</sup> — A se vedea punctul 54 și urm. (în special punctul 57).

somațiilor de reparare. Articolul 7 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (2) stabilesc numai că autoritatea competentă decide cu privire la măsurile de reparare ce trebuie adoptate. În mod evident, această formulare trebuie interpretată în sensul că include măsuri de reparare modificate sau suplimentare<sup>55</sup>.

142. Această interpretare se impune în special întrucât aprecierea eficienței măsurilor de reparare poate varia în timpul executării sau după executarea acestora. Prin urmare, ar fi incompatibil cu obiectivul unui nivel de protecție ridicat și, pe de altă parte, ar putea fi disproporționat faptul de a trebui să se respecte neschimbate măsurile de reparare care au fost dispuse, chiar dacă eficacitatea acestora este tot mai îndoielnică.

143. În absența unor dispoziții relevante ale directivei referitoare la modificarea somațiilor de reparare, este de competența statelor membre să soluționeze această chestiune. Totuși, acestea nu pot depăși cadrul stabilit de principiile aplicabile ale dreptului comunitar,

55 — A nu se confunda cu măsurile de „reparare complementară” care compensează, în conformitate cu anexa II punctul 1 litera (b), pierderea de resurse naturale sau de servicii care nu pot fi reparate.

precum principiul protecției încrederii legitime<sup>56</sup> și principiul proporționalității<sup>57</sup>, pe care trebuie să le respecte în cadrul transpunerii și al aplicării dreptului comunitar<sup>58</sup>.

144. Încrederea legitimă cu privire la menținerea somațiilor de reparare poate fi protejată, în temeiul acestor principii, în cazul în care actele autorităților administrative au indus unui operator economic prudent și diligent o încredere rezonabilă în stabilitatea acestora<sup>59</sup>. Având în vedere lipsa certitudinilor științifice cu privire la repararea daunelor aduse mediului, ipotezele în care s-ar impune protecția încrederii legitime ar trebui să fie totuși rare.

145. Întemeiul principiului proporționalității, măsurile de reparare a daunelor aduse

56 — Hotărârea din 3 decembrie 1998, Belgocodex (C-381/97, Rec., p. I-8153, punctul 26), Hotărârea din 26 aprilie 2005, Goed Wonen (C-376/02, Rec., p. I-3445, punctul 32), și Hotărârea din 14 septembrie 2006, Elmeka (C-181/04-C-183/04, Rec., p. I-8167, punctul 31).

57 — Hotărârea din 17 decembrie 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Rec., p. 1161, punctul 21 și urm.), Hotărârea din 18 noiembrie 1987, Maizena și alții (137/85, Rec., p. 4587, punctul 15), Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 13), Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, Rec., p. I-7285, punctul 97), și Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Viames Agrar Handel (C-37/06 și C-58/06, Rep., p. I-69, punctul 33).

58 — Hotărârea din 24 martie 1994, Bostock (C-2/92, Rec., p. I-955, punctul 16), Hotărârea din 18 mai 2000, Rombi și Arkopharma (C-107/97, Rec., p. I-3367, punctul 65), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec., p. I-12971, punctul 87), Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 105), și Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 28).

59 — Hotărârea Elmeka (citată la nota de subsol 56, punctul 32).

mediului nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru restaurarea mediului, având în vedere că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniențele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate<sup>60</sup>.

că Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu se opune modificării somațiilor de reparare atât timp cât sunt respectate principiile generale de drept comunitar.

146. În întrebarea adresată, instanța de trimitere subliniază în special că măsurile modificate au fost deja executate. Cu siguranță trebuie să se țină seama de această împrejurare în cadrul deciziei privind modificarea măsurilor, însă aceasta nu exclude în mod necesar orice modificare. Desigur, poate fi disproporționat ca autoritățile competente să devalorizeze *a posteriori* anumite măsuri de reparare impunând alte măsuri, fără ca acestea din urmă să garanteze o valoare adăugată suficientă. Totuși, dacă se demonstrează în cursul executării măsurilor de reparare că acestea nu sunt suficiente, trebuie să poată fi impuse măsuri modificate sau suplimentare pentru a garanta succesul reparării.

2. Cu privire la a doua întrebare adresată în cauzele C-379/08 și C-380/08 — Renunțarea la o analiză a efectelor

147. Prin urmare, este necesar să se concluzioneze, în ceea ce privește prima întrebare,

148. Prin urmare, autoritățile competente pot modifica în principiu somațiile de reparare, însă este neclar încă în ce condiții este posibil acest lucru. O parte din aceste condiții face obiectul celei de a doua întrebări, prin intermediul căreia se urmărește să se stabilească dacă autoritățile competente pot să modifice din oficiu somațiile de reparare și să renunțe la evaluarea condițiilor specifice sitului, a costurilor de executare în raport cu beneficiile previzibile în mod rațional, a daunelor colaterale eventuale sau probabile și a efectelor adverse asupra sănătății și a securității publice, precum și a termenelor necesare executării.

60 — A se vedea în acest sens Hotărârile citate la nota de subsol 57 Köster, Berodt & Co. (punctele 28 și 32), Fedesa și alții (punctul 13) și Viamex Agrar Handel (punctul 35), precum și Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Rec., p. 2237, punctul 21), și Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 81).

a) Cu privire la somațiile din oficiu

expres că această decizie ține de puterea sa discreționară.

149. După cum subliniază ENI și alții și ERG, din articolul 7 alineatul (1) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător reiese că, în principiu, operatorul responsabil propune măsuri de reparare. Se menționează, ca o derogare expresă, că autoritatea competentă poate ea însăși să ia măsurile de reparare necesare [articolul 6 alineatul (2) litera (e)], în special în cazul în care operatorul nu poate fi chemat să suporte costurile [articolul 6 alineatul (3)].

152. Într-adevăr, articolul 11 alineatul (2) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător abilitază autoritatea competentă să ceară operatorului respectiv să efectueze propria sa evaluare și să îi comunice toate informațiile și datele necesare. Totuși, autoritatea nu este obligată să apeleze la operator în această privință.

150. Aceasta nu înseamnă totuși că, în celelalte cazuri, autoritățile trebuie să aștepte mereu propuneri de la operator. Dimpotrivă, operatorii ar putea bloca sau cel puțin aduce atingere reparării daunelor aduse mediului prin abținerea de a acționa.

153. Prin urmare, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu pare să cuprindă dispoziții care să împiedice autoritatea competentă să modifice din oficiu măsurile de reparare.

b) Cu privire la evaluarea efectelor

151. În consecință, articolul 6 alineatul (2) literele (b)-(d) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător autorizează autoritățile să transfere *în orice moment* în sarcina operatorului măsurile de reparare. Articolul 11 alineatul (2) subliniază de asemenea că autoritatea competentă determină măsurile de reparare care trebuie luate. Din considerentul (24) reiese în mod

154. Evaluarea efectelor este prevăzută la punctul 1.3.1. din anexa II. Elementele enumerate de instanța de trimitere în întrebarea

sa sunt prevăzute de aceasta împreună cu alte criterii.

obligatoriu luate în considerare în cazul în care trebuie să se aleagă între repararea diferitelor daune. Alegerea între diferitele măsuri posibile de reparare a unei daune este în principiu de natură similară.

155. Anexa II are în principiu caracter obligatoriu în ceea ce privește determinarea măsurilor de reparare, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) și cu introducerea anexei. Punctul 1.3.1. se limitează totuși să indice că opțiunile de reparare rezonabile „ar trebui” evaluate. În propunerea Comisiei, se mai prevedea ca această evaluare să fie mereu realizată<sup>61</sup>, însă Consiliul a modificat în mod considerabil această dispoziție și, în mod vădit, a evitat deliberat reținerea unei formulări obligatorii<sup>62</sup>.

157. În cadrul evaluării, trebuie luat în considerare în special principiul proporționalității<sup>63</sup>, menționat de ENI și alții. Potrivit legiuitorului comunitar, criteriile enumerate în anexa II punctul 1.3.1. la Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător sunt în special adaptate pentru adoptarea unei decizii proporționale privind măsurile de reparare. Totuși, această dispoziție permite o marjă de apreciere în ceea ce privește criteriile de evaluare. Desigur, aceasta trebuie folosită în general în sensul aplicării criteriilor menționate în mod expres, însă autoritățile competente le pot înlătura, în tot sau în parte, în cazul în care consideră că există motive în acest sens.

156. Totuși, această tehnică legislativă nu poate fi interpretată în sensul că autoritățile competente nu au obligația de a realiza o evaluare la alegerea măsurilor de reparare. Dimpotrivă, orice decizie referitoare la acest aspect presupune o evaluare a diferitelor variante. Acest lucru este prevăzut în special la articolul 7 alineatul (3) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, care prevede că anumite criterii trebuie în mod

158. De exemplu, se poate concepe că trebuie adoptate măsuri deosebit de urgente fără să se mai realizeze în prealabil o evaluare completă, în conformitate cu punctul 1.3.1. din

61 — A se vedea anexa II punctul 3.2.1. din propunerea Comisiei (citată la nota de subsol 21).

62 — Se pare că aceasta s-a întâmplat prima dată în redactarea punctului 1.3.1. din anexa II la Documentul Consiliului 6191/03 din 13 februarie 2003.

63 — A se vedea punctul 145 de mai sus.

anexa II la Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Pe de altă parte, nu se poate exclude că în cazul alegerii se ține seama de criteriile de evaluare suplimentare – de exemplu, în funcție de împrejurările speciale din speță sau de experiența dobândită.

să se facă trimitere în plus la articolul 7 alineatul (4) din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Potrivit acestei dispoziții, autoritatea competentă invită, în orice caz, persoanele pe terenul cărora ar trebui să se aplice măsurile de reparare să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama.

159. În orice caz, criteriile de evaluare folosite, rezultatul evaluării și motivele renunțării la anumite criterii menționate la punctul 1.3.1. din anexa II la Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător trebuie să fie precizate în motivarea deciziei referitoare la măsurile de reparare. Astfel, articolul 11 alineatul (4) impune, în lumina principiului protecției jurisdicționale efective, să fie indicate „motivele exacte” ale adoptării deciziilor referitoare la măsurile de reparare. Această motivare este necesară pentru ca instanțele naționale competente să poată controla decizia<sup>64</sup>.

161. Chiar dacă, în mod excepțional, persoanele responsabile de reparație nu sunt proprietarii terenurilor în sensul acestei dispoziții, acestea trebuie totuși să fie ascultate. Astfel, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător se întemeiază pe ipoteza potrivit căreia acestea vor participa, în general și mai îndeaproape, la definirea măsurilor de reparare. În temeiul articolului 7 alineatul (1), acestea trebuie să determine și să propună măsurile de reparare. În cazul în care autoritatea competentă nu ia în considerare aceste propuneri și determină ea însăși măsurile, aceasta trebuie să le dea totuși persoanelor responsabile de reparație ocazia să prezinte observații înainte de a adopta propria decizie.

160. Întrucât din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare reiese că reclamantele din acțiunea principală susțin că nu au fost consultate cu privire la măsurile atacate, este necesar

162. ENI și alții subliniază în mod întemeiat că cerințele procedurale menționate mai sus se aplică într-o formă mai strictă în cazul modificării somațiilor de reparare. Dacă într-o primă etapă au fost ordonate măsuri de

64 — A se vedea Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții (222/86, Rec., p. 4097, punctul 15), Hotărârea din 15 februarie 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Rep., p. I-1455, punctul 36), și Hotărârea din 30 aprilie 2009, Mellor (C-75/08, Rep., p. I-3799, punctul 59 și jurisprudența citată).

reparare ca urmare a unei evaluări aprofundate, modificarea acestora trebuie să se întemeieze pe motive care prevalează în raport cu evaluarea realizată inițial. Aceasta presupune în special că noile motive se întemeiază pe un fundament științific similar.

176 CE, nici „dispoziții mai stricte” în sensul articolului 16 din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător. Renunțarea la aceste etape procedurale nu ar fi de natură să consolideze protecția mediului, ci mai degrabă ar putea să o pună în pericol. Evaluarea și consultarea urmăresc să completeze informațiile pe care se întemeiază decizia referitoare la măsurile de reparare. Expunerea motivelor unei decizii conține în schimb un element de autocontrol<sup>65</sup>. Dacă nu este posibil să se formuleze motive convingătoare, este necesar să se reexamineze decizia.

163. Totuși, sarcina reprezentată de evaluarea unei modificări a măsurilor de reparare poate fi redusă, chiar și numai pentru că au fost colectate informații importante în cadrul evaluării măsurilor de reparare inițiale. Nu se poate exclude ca unele informații noi, relativ limitate, rezultate, de exemplu, din observarea măsurilor de reparare, să pună în discuție rezultatele anterioare și să impună, împreună cu informațiile cunoscute, o reorientare a reparării.

c) Răspunsul la a doua întrebare adresată în cauzele C-379/08 și C-380/08

165. Prin urmare, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu se opune unei reglementări naționale care permite autorității competente să modifice din oficiu somația de reparare. În mod normal, pentru această decizie trebuie evaluate condițiile specifice sitului, costurile de executare a măsurilor prevăzute în raport cu beneficiile previzibile în mod rezonabil, daunele

164. În sfârșit, trebuie să se precizeze că limite ale evaluării măsurilor de reparare, ale motivării unei decizii referitoare la măsuri de reparare și ale consultării operatorului responsabil nu pot constitui nici „măsuri de protecție mai stricte” în sensul articolului

<sup>65</sup> — A se vedea punctul 97 din Concluziile prezentate la 13 decembrie 2007 în cauza Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (Hotărârea din 10 iulie 2008, C-413/06 P, Rep., p. I-4951) și punctul 32 din Concluziile prezentate la 22 ianuarie 2009 în cauza Mellor (Hotărârea din 30 aprilie 2009, C-75/08, citată la nota de subsol 64).

colaterale eventuale sau probabile și efectele asupra sănătății și a securității publice, precum și termenele necesare executării. Totuși, în cazuri speciale, autoritatea competentă poate decide să se abțină, în tot sau în parte, de la realizarea acestei evaluări, după o apreciere corespunzătoare a situației, în cazul în care această decizie este adoptată după consultarea părților interesate și este motivată în mod corespunzător.

3. Cu privire la a treia întrebare adresată în cauzele C-379/08 și C-380/08 — Legătura dintre măsurile de reparare și utilizarea terenurilor

166. A treia întrebare adresată în cauzele C-379/08 și C-380/08 privește legătura dintre măsurile de reparare și utilizarea terenurilor. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă este compatibil cu Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător să se adopte somații de reparare modificate cu titlu de condiții de autorizare pentru utilizarea legitimă a unor terenuri care nu sunt vizate în mod direct de reabilitare, în măsura în care acestea au făcut deja obiectul unei reabilitări sau, în orice caz, nu sunt poluate.

167. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu se referă în mod direct la utilizarea terenurilor decât în măsura în care aceasta privește măsuri de prevenire sau de reparare. În special măsurile de prevenire pot afecta în mod direct activitatea exercitată pe teren, de exemplu, în cazul în care trebuie să fie respectate valori limită. Nu este interzis nici să se stabilească, în cadrul măsurilor de reparare, condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca terenurile care trebuie reabilitate să poată fi utilizate. După cum arată Italia, trebuie să se evite eventualele conflicte între utilizare și reabilitare. În plus, anexa II punctul 2 la Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător arată, de exemplu, necesitatea de a lua măsuri pentru a preveni riscurile pentru utilizare care ar putea rezulta din poluarea unui teren.

168. Astfel de somații trebuie să fie conforme cu cerințele Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător și în special cu dispozițiile sale procedurale deja amintite.

169. În schimb, în cazul în care – după cum sugerează întrebările preliminare – terenurile în discuție nu prezintă sau nu (mai) cauzează daune mediului, Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu cuprinde norme aplicabile. Contrar punctului de vedere al ERG, din aceasta nu se poate deduce interdicția de a restrânge utilizarea



terenurilor total reabilitate. Dimpotrivă, în cazul în care restricțiile de utilizare a unor astfel de terenuri constituie un mijloc efectiv și proporțional de punere în aplicare a obligațiilor rezultate din Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, dreptul comunitar poate chiar impune adoptarea acestora<sup>66</sup>.

170. În consecință, nu este contrar Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător să se adopte somații de reparare modificate cu titlu de condiții de autorizare pentru utilizarea legitimă a terenurilor care nu sunt afectate în mod direct de reabilitare, în măsura în care acestea au făcut deja obiectul unei reabilitări sau, în orice caz, nu sunt poluate.

D — *Cu privire la a patra întrebare din cauza C-378/08 — necesitatea unei licitații publice*

## 1. Cu privire la admisibilitate

171. Comisia manifestă îndoieli serioase cu privire la admisibilitatea celei de a patra

66 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec., p. I-3565, punctul 65 și jurisprudența citată).

întrebări adresate în cauza C-378/08, pentru motivul că instanța națională nu ar fi prezentat în mod suficient de detaliat situația de fapt și contextul normativ în care se înscrie a patra întrebare.

172. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să îi fie utilă instanței naționale impune ca aceasta din urmă să definească situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări<sup>67</sup>.

173. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu îndeplinește aceste cerințe. Astfel, instanța de trimitere arată numai că Sviluppo Italia a fost însărcinată cu planificarea și — în cazul inacțiunii întreprinderilor — cu realizarea ulterioară a măsurilor de reabilitare, în lipsa oricărei proceduri de

67 — Hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții (C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 6), Ordonanța din 19 martie 1993, Banchemo (C-157/92, Rec., p. I-1085, punctul 4), Ordonanța din 30 aprilie 1998, Testa și Modesti (C-128/97 și C-137/97, Rec., p. I-2181, punctul 5), și Ordonanța din 28 iunie 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec., p. I-4979, punctul 15), Hotărârea din 8 octombrie 2002, Viacom (C-190/02, Rec., p. I-8287, punctul 15), Hotărârea din 9 septembrie 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, Rec., p. I-8027, punctul 10), Hotărârea din 17 februarie 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, Rec., p. I-1167, punctul 22), Hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții (C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 45), Hotărârea din 14 decembrie 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, Rec., p. I-11987, punctul 26), și Hotărârea din 2 aprilie 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, Rep., p. I-2437, punctul 29).

atribuire a contractelor de achiziții publice, precum și că Sviluppo Italia este o întreprindere creată de stat care își exercită activitatea pe piață.

176. Prin urmare, în opinia noastră, a patra întrebare trebuie respinsă ca inadmisibilă.

174. Nu există indicații mai exacte cu privire la atribuirea contractului. Data și forma de atribuire a contractului nu sunt indicate, nici conținutul exact sau valoarea acestuia. Dimpotrivă, instanța de trimitere se limitează să descrie în mod foarte general lucrările atribuite ca lucrări „al căror impact asupra mediului este relevant și cu o valoare economică foarte ridicată”. Nu există nici indicații referitoare la măsura în care Sviluppo Italia este controlată de stat. În sfârșit, instanța de trimitere a omis să menționeze dispozițiile din dreptul italian care sunt aplicabile atribuirii contractului.

175. Având în vedere aceste afirmații inexacte, Curtea nu poate stabili cu exactitate dispozițiile de drept comunitar la care trebuie să se refere pentru aprecierea juridică a atribuirii contractului și, *a fortiori*, nu poate face o interpretare în lumina situației de fapt din acțiunea principală. În consecință, indicațiile din ordonanța de trimitere nu permit Curții să ofere instanței naționale o interpretare utilă a dreptului comunitar.

## 2. Observații suplimentare privind răspunsul la întrebare

177. În cazul în care Curtea ar hotărî să se pronunțe cu privire la a patra întrebare preliminară, vom include totuși în concluziile noastre anumite precizări referitoare la cadrul juridic în dreptul comunitar al atribuirii contractelor de achiziții publice, precizări care pot facilita pentru instanța națională aprecierea situației de fapt din acțiunea principală, din punctul de vedere al dreptului comunitar.

178. Instanța de trimitere adresează întrebarea privind compatibilitatea cu Directivele 2004/18, 93/37 și 89/665 a unei reglementări naționale care autorizează atribuirea executării măsurilor de reparare fără procedura achizițiilor publice.

179. După cum arată în mod întemeiat Comisia, Directiva 89/665 nu este relevantă

pentru a răspunde la întrebarea dacă atribuirea măsurilor de reparare a fost efectuată în conformitate cu dreptul comunitar în acțiunea principală. Astfel, Directiva 89/665 conține numai dispoziții procedurale referitoare la căile de atac în cazul încălcării dispozițiilor referitoare la atribuirea contractelor. În schimb, Directiva 89/665 nu conține norme de fond referitoare la însăși procedura de atribuire.

181. În consecință, instanța națională va trebui să verifice în primul rând dacă există posibilitatea aplicării Directivei 2004/18. Pentru aceasta va trebui să existe un „contract de achiziții publice” în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2004/18, iar directiva să fie aplicabilă în conformitate cu dispozițiile titlului II capitolul II. Indicațiile din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu sunt suficiente pentru a verifica acest aspect. Contextul general al speței pare totuși să indice că este vorba despre contracte de achiziții publice de lucrări și de servicii a căror valoare depășește pragurile comunitare. În acest caz, în principiu ar fi trebuit aplicată procedura de atribuire a contractelor prevăzută de Directiva 2004/18. Caracterul imperativ al unei asemenea proceduri nu dispare în mod necesar nici în cazul în care contractul în discuție a fost atribuit pentru motivul că o parte obligată în mod prioritar la executarea lucrărilor nu își îndeplinește această obligație („reparare cu titlu substitutiv”).

180. De asemenea, Comisia susține în mod întemeiat că Directiva 93/37 nu pare a fi aplicabilă *ratione temporis*. Astfel, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 82 și ale articolului 80 alineatul (1) din Directiva 2004/18, Directiva 93/37 a fost abrogată de la 31 ianuarie 2006. Directiva 93/37 a fost înlocuită de Directiva 2004/18<sup>68</sup>. Deși instanța de trimitere nu indică data atribuirii contractului către Sviluppo Italia, se poate prezuma, în lumina considerațiilor din ordonanța de trimitere, că atribuirea a avut loc după 31 ianuarie 2006. Astfel, planul redactat de Sviluppo Italia, care cuprinde între altele construirea unei insule artificiale, pare a fi un proiect mai recent, pe baza căruia a fost adoptată o decizie pentru prima dată la 20 decembrie 2007.

182. Totuși, guvernul italian susține că, în ceea ce privește un contract denumit „in house”, atribuirea contractului nu este cuprinsă în domeniul de aplicare al Directivei 2004/18. Polimeri și alții contestă această opinie.

183. Din jurisprudența Curții reiese că dispozițiile dreptului comunitar referitoare la contractele de achiziții publice nu sunt

68 — A se vedea considerentul (1) al Directivei 2004/18.

aplicabile contractelor denumite „in house”, întrucât, în cazul unor astfel de operațiuni „in house”, nu există un contract încheiat între două persoane diferite. Suntem în prezența unui contract „in house” în cazul în care sunt îndeplinite următoarele două criterii: în primul rând, autoritatea contractantă trebuie să exercite asupra entității distincte în discuție, căreia îi este atribuit contractul, un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii. Participarea unei întreprinderi private la capitalul entității distincte în discuție exclude faptul ca autoritatea publică să poată exercita asupra acestei entități un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii. În al doilea rând, entitatea în discuție trebuie să realizeze cu autoritatea publică care o deține esențialul activității sale<sup>69</sup>.

184. Polimeri și alții afirmă că administrația publică nu deține în întregime capitalul Sviluppo Italia și că aceasta din urmă nici nu realizează cu administrația publică esențialul activității sale. Însă, în lipsa unor indicații în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Curtea nu poate să verifice această afirmație. Este de competența instanței

naționale să se pronunțe cu privire la această chestiune.

185. În lipsa unui contract „in house” și, în plus, în afara ipotezelor de aplicare a Directivei 2004/18, un contract nu poate fi atribuit fără publicarea unui anunț de participare decât în cazurile enumerate la articolul 31.

186. Singura dispoziție relevantă în speță ar putea fi articolul 31 primul paragraf punctul 1 litera (c) din Directiva 2004/18. În temeiul acesteia, un contract poate fi încheiat prin recurgerea la procedura de negociere fără publicarea unui anunț de participare în cazul în care, într-o măsură strict necesară, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritățile contractante în cauză, nu se pot respecta termenele prevăzute. Totuși, este puțin probabil ca planificarea și executarea măsurilor de reparare să devină urgente, fără ca administrația să fi putut prevedea acest lucru. De fapt, poluarea există de mult timp și a făcut deja obiectul altor măsuri de reparare. Totuși, și această chestiune poate fi apreciată în definitiv numai de instanța națională.

69 — Cu privire la cele două condiții, a se vedea Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 50), Hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle și RPL Lochau (C-26/03, Rec., p. I-1, punctul 49), Hotărârea din 13 ianuarie 2005, Comisia/Spania (C-84/03, Rec., p. I-139, punctul 38), Hotărârea din 11 mai 2006, Carbotermo și Consorzio Alisei (C-340/04, Rec., p. I-4137, punctul 33), și Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, Rep., p. I-4747, punctul 34).

## VI — Concluzie

187. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă după cum urmează cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în cauza C-378/08:

- „1) Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului nu se aplică daunelor aduse mediului care au fost cauzate de activități exercitate înainte de 30 aprilie 2007. Prin urmare, aceasta nu se opune unei reglementări naționale referitoare la repararea unor astfel de daune.
  
- 2) Directiva 2004/35 se opune unei răspunderi pentru daunele aduse mediului independente de orice contribuție la cauzarea daunei numai în cazul în care o astfel de răspundere ar aduce atingere răspunderii principale a operatorului responsabil.
  
- 3) Directiva 2004/35 permite
  - abținerea de la stabilirea cauzelor unei daune în cazul în care nu se întrevode obținerea unui rezultat pozitiv prin continuarea anchetei și

— luarea unor măsuri de urgență înainte de finalizarea anchetei.

- 4) Directiva 2004/35 nu se opune unor regimuri de răspundere obiectivă în materie de daune aduse mediului.
  
- 5) A patra întrebare este inadmisibilă.”

188. Curtea ar trebui să răspundă întrebărilor adresate în cauzele C-379/08 și C-380/08 după cum urmează:

- „1) Directiva 2004/35 nu se opune modificării somațiilor de reparare atât timp cât sunt respectate principiile generale de dreptului comunitar.
  
- 2) Directiva 2004/35 nu se opune unei reglementări naționale care permite autorității competente să modifice din oficiu somații de reparare. În mod normal, pentru această decizie trebuie evaluate condițiile specifice sitului, costurile de executare a măsurilor prevăzute în raport cu beneficiile previzibile în mod rezonabil, daunele colaterale eventuale sau probabile și efectele asupra sănătății și a securității publice, precum și termenele necesare executării. Totuși, în cazuri

speciale, autoritatea competentă poate decide să se abțină, în tot sau în parte, de la realizarea acestei evaluări, după o apreciere corespunzătoare a situației, în cazul în care această decizie este adoptată după consultarea părților interesate și este motivată în mod corespunzător.

- 3) Nu este contrar Directivei 2004/35 să se adopte măsuri de reparare modificate cu titlu de condiții de autorizare pentru utilizarea legitimă a terenurilor care nu sunt afectate în mod direct de reabilitare, în măsura în care acestea au făcut deja obiectul unei reabilitări sau, în orice caz, nu sunt poluate.”