



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

4 martie 2015 *

„Trimitere preliminară — Articolul 191 alineatul (2) TFUE — Directiva 2004/35/CE — Răspunderea pentru mediul înconjurător — Reglementare națională care nu prevede posibilitatea ca administrația să impună proprietarilor terenurilor poluate care nu au contribuit la această poluare executarea unor măsuri de prevenire și de reparare și care prevede doar obligația de rambursare a costurilor aferente intervențiilor efectuate de administrație — Compatibilitate cu principiile «poluatorul plătește», precauției, acțiunii preventive și remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului”

În cauza C-534/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Italia), prin decizia din 8 iulie 2013, primită de Curte la 10 octombrie 2013, în procedura

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

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

împotriva

Fipa Group Srl,

cu participarea:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

și

* Limba de procedură: italiana.

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

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

împotriva

Tws Automation Srl,

cu participarea:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

și

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

Ministero della Salute,

împotriva

Ivan Srl,

cu participarea:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ileșič, președinte de cameră, domnul A. Ó Caoimh, doamna C. Toader (raportor) și domnii E. Jarašiūnas și C. G. Fernlund, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 noiembrie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Tws Automation Srl, de R. Lazzini și de S. Prosperi Mangili, avocați;
- pentru Ivan Srl, de G. C. Di Gioia, de L. Acquarone și de G. Acquarone, avocați;
- pentru Edison SpA, de M. S. Masini, de W. Troise Mangoni și de G. L. Conti, avocați;
- pentru Versalis SpA, de S. Grassi, de G. M. Roberti și de I. Perego, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de C. Gerardis și de L. Flocco, avocați dello Stato;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de L. Pignataro-Nolin și de E. White, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 20 noiembrie 2014,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea principiilor dreptului Uniunii în domeniul mediului înconjurător, în special principiile „poluatorul plătește”, precauției, acțiunii preventive și remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului, astfel cum sunt prevăzute la articolul 191 alineatul (2) TFUE, în considerentele (13) și (24), precum și la articolul 1 și la articolul 8 alineatul (3) din 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 (JO L 143, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul a trei litigii, primele două între Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerul Mediului și al Protecției Teritoriului și a Mării), Ministero della Salute (Ministerul Sănătății) și Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (denumite în continuare, împreună, „Ministero”), pe de o parte, și Fipa Group Srl (denumită în continuare „Fipa Group”) și, respectiv, Tws Automation Srl (denumită în continuare „Tws Automation”), pe de altă parte, iar al treilea litigiu între primii doi reclamanți din cauza principală, pe de o parte, și Ivan Srl (denumită în continuare „Ivan”), pe de altă parte, cu privire la adoptarea unor măsuri specifice de securizare de urgență referitoare la proprietăți contaminate de diverse substanțe chimice.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 191 alineatul (2) primul paragraf TFUE are următorul cuprins:

„Politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii. 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 Considerentele (1), (2), (13), (18), (20), (24) și (30) ale Directivei 2004/35 sunt redactate după cum urmează:

„(1) În Comunitate există, în prezent, numeroase situri poluate care prezintă riscuri grave pentru sănătate, iar pierderea biodiversității s-a accelerat în mod dramatic în ultimele decenii. Absența unor acțiuni ar putea duce la o poluare și mai mare a așezărilor și la pierderi și mai mari ale biodiversității în viitor. Prevenirea și repararea, în cea mai mare măsură posibilă, a daunelor aduse mediului contribuie la realizarea obiectivelor și la aplicarea principiilor politicii comunitare în domeniul mediului, astfel cum sunt stabilite de tratat. La luarea deciziilor privind modul de reparare a daunelor, trebuie să se țină seama de condițiile locale.

(2) Prevenirea și repararea daunelor aduse mediului trebuie să se pună în aplicare în conformitate cu principiul «poluatorul plătește» prevăzut de tratat și cu principiul dezvoltării durabile. Prin urmare, principiul fundamental al prezentei directive ar trebui să fie cel potrivit căruia operatorul a cărui activitate a cauzat o daună asupra mediului sau o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune trebuie să răspundă financiar, pentru a-i determina pe operatori să adopte măsuri și să dezvolte practici menite să diminueze riscurile de producere a unor daune asupra mediului, astfel încât să se reducă expunerea la riscurile financiare asociate.

[...]

(13) Nu toate formele de daune aduse mediului pot fi reparate prin intermediul unui regim de răspundere. Pentru ca acesta să funcționeze, este nevoie de unul sau mai mulți poluatori identificabili, dauna ar trebui să fie concretă și cuantificabilă și ar trebui stabilită o legătură de cauzalitate între daună și poluatorul sau poluatorii identificați. Răspunderea nu constituie, prin urmare, un instrument adecvat pentru poluarea cu caracter extins și difuz, în cazul căreia este imposibil să se stabilească o legătură între efectele negative asupra mediului și acțiunile sau lipsa acțiunilor anumitor actori individuali.

[...]

(18) În conformitate cu principiul «poluatorul plătește», un operator care cauzează o daună gravă mediului sau este sursa unei amenințări iminente de producere a unei asemenea daune ar trebui să suporte, în principiu, costurile legate de măsurile de prevenire sau de reparare necesare. În cazurile în care o autoritate competentă acționează, ea însăși sau prin intermediul unui terț, în locul unui operator, această autoritate ar trebui să se asigure că cheltuielile pe care le-a suportat vor fi recuperate de la operator. De asemenea, operatorii ar trebui să suporte, în ultimă instanță, costul evaluării daunelor aduse mediului și, după caz, al evaluării amenințării iminente de producere a unor asemenea daune.

[...]

(20) Astfel, un operator nu ar trebui să fie obligat să suporte costurile legate de acțiunile de prevenire sau de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive, în cazul în care dauna respectivă sau amenințarea iminentă de producere a unei asemenea daune este rezultatul unor evenimente independente de voința sa. Statele membre pot prevedea ca operatorul care nu a comis vreo eroare sau vreo neglijență să nu suporte costurile referitoare la măsurile de reparare, în cazul în care dauna respectivă se datorează unor emisii sau evenimente autorizate în mod explicit sau al căror caracter dăunător nu putea fi cunoscut în momentul în care a avut loc evenimentul sau emisia.

[...]

(24) Este necesar să se garanteze existența unor mijloace eficiente de punere în aplicare și de executare, asigurând o protecție adecvată a intereselor legitime ale operatorilor în cauză, precum și ale altor părți interesate. Autoritățile competente trebuie să fie responsabile de sarcinile specifice care implică discreție administrativă corespunzătoare, în special în ceea ce privește evaluarea importanței daunelor și determinarea măsurilor de reparare ce ar trebui întreprinse.

[...]

(30) Dispozițiile prezentei directive nu ar trebui să se aplice daunelor cauzate înainte de expirarea termenului de punere în aplicare a acesteia.”

5 Conform articolului 1 din Directiva 2004/35, aceasta stabilește un cadru de răspundere pentru daunele aduse mediului întemeiat pe principiul „poluatorul plătește”.

6 Articolul 2 punctul 6 din directiva menționată definește noțiunea „operator” ca desemnând „orice persoană fizică sau juridică, privată sau publică, care desfășoară sau controlează o activitate profesională sau, în cazul în care legislația internă prevede acest lucru, careia 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”.

7 Potrivit articolului 2 punctul 7 din aceeași directivă, noțiunea „activitate profesională” este definită ca orice „activitate desfășurată în cadrul unei activități economice, afaceri sau întreprinderi, indiferent de caracterul său privat sau public, lucrativ sau nelucrativ”.

8 Articolul 2 punctele 10 și 11 din Directiva 2004/35 definește noțiunile următoare după cum urmează:

„10. «măsuri de prevenire» înseamnă orice măsuri luate pentru a răspunde la un eveniment, o acțiune sau lipsă de acțiune care a creat o amenințare iminentă de producere a unei daune asupra mediului, pentru a preveni sau a limita respectiva daună;

11. «măsuri de reparare» înseamnă orice acțiune sau combinație de acțiuni, inclusiv măsurile de atenuare sau măsurile intermediare menite să refacă, să reabiliteze sau să înlocuiască resursele naturale prejudiciate și/sau serviciile deteriorate sau să furnizeze o alternativă echivalentă pentru aceste resurse sau servicii, în conformitate cu anexa II.”

9 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta 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.”
- 10 Potrivit articolului 4 alineatul (5) din aceeași directivă, aceasta „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”.
- 11 Articolul 5 din Directiva 2004/35, intitulat „Acțiunea de prevenire”, are următorul cuprins:
- „(1) În cazul în care nu a survenit încă o daună asupra mediului, dar există o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune, operatorul ia, fără întârziere, măsurile de prevenire necesare.
- [...]
- (3) Autoritatea competentă poate, în orice moment:
- [...]
- (b) să solicite operatorului să ia măsurile preventive necesare;
- [...]
- (d) să ia ea însăși măsurile de prevenire necesare.
- (4) Autoritatea competentă solicită operatorului să ia măsuri de prevenire. În cazul în care operatorul nu se achită de obligațiile menționate la alineatul (1) sau la alineatul (3) litera (b) sau (c), nu poate fi identificat sau nu este obligat să suporte costurile în temeiul prezentei directive, autoritatea competentă poate lua ea însăși aceste măsuri.”
- 12 Articolul 6 din directiva menționată, intitulat „Acțiunea de reparare”, prevede:
- „(1) În cazul producerii unei daune asupra mediului, operatorul informează, fără întârziere, autoritatea competentă cu privire la toate aspectele relevante ale situației și ia:
- (a) toate măsurile practice pentru a controla, a limita, elimina sau gestiona imediat contaminanții relevanți și/sau orice alți factori dăunători, pentru a limita sau a preveni producerea unor noi daune aduse mediului și a efectelor negative asupra sănătății umane sau deteriorarea ulterioară a serviciilor și
- (b) măsurile de reparare necesare [...]
- (2) Autoritatea competentă poate, în orice moment:
- [...]
- (c) să solicite operatorului să ia măsurile de reparare necesare;
- [...]
- (e) să ia ea însăși măsurile de reparare necesare.

(3) Autoritatea competentă solicită operatorului să ia măsuri de reparare. În cazul în care acesta nu se achită de obligațiile sale, prevăzute la alineatul (1) sau (2) litera (b), (c) sau (d), nu poate fi identificat sau nu este obligat să suporte costurile în temeiul prezentei directive, autoritatea competentă poate lua ea însăși, în ultimă instanță, aceste măsuri.”

13 Articolul 8 alineatele (1) și (3) din aceeași directivă prevede:

„(1) Operatorul suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive.

[...]

(3) Un operator nu este obligat să suporte costul acțiunilor de prevenire sau de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive, în cazul în care poate demonstra că dauna adusă mediului sau amenințarea iminentă de producere a acesteia:

(a) a fost cauzată de un terț, în pofida aplicării măsurilor de securitate corespunzătoare sau

(b) a rezultat din respectarea unui ordin sau a unei instrucțiuni provenind de la o autoritate publică, altul (alta) decât un ordin sau o instrucțiune dat(ă) ca urmare a unei emisii sau a unui incident cauzat de activitățile proprii ale operatorului.

În aceste cazuri, statele membre iau măsurile necesare pentru a permite operatorului să-și recupereze costurile.”

14 Articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2004/35 are următorul cuprins:

„Obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele sau amenințarea iminentă de producere a daunelor, de a evalua importanța daunelor și de a determina măsurile de reparare care trebuie luate în temeiul anexei II revine autorității competente. [...]”

15 Articolul 16 din Directiva 2004/35, intitulat „Relația cu legislația internă”, prevede la alineatul (1) că această 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 directivei [menționate] în ceea ce privește prevenirea și repararea, precum și identificarea altor părți responsabile”.

16 În temeiul articolului 17 din Directiva 2004/35 coroborat cu articolul 19 din aceasta, directiva nu se aplică decât daunelor cauzate de o emisie, de un eveniment sau de un incident survenite după data de 30 aprilie 2007, în măsura în care aceste daune rezultă fie din activități efectuate după această dată, fie din activități efectuate anterior datei respective, însă care nu s-au încheiat înainte de această dată.

17 Anexa III la această directivă enumeră 12 activități considerate de legiuitor ca fiind periculoase în sensul articolului 3 alineatul (1) din directiva menționată.

Dreptul italian

18 Articolul 240 alineatul 1 literele m) și p) din Decretul legislativ nr. 152 din 3 aprilie 2006 privind normele în materia mediului înconjurător (supliment ordinar la GURI nr. 88 din 14 aprilie 2006), în versiunea în vigoare la data producerii faptelor din litigiile principale (denumit în continuare „Codul mediului”), figurează în titlul V din partea IV. Această dispoziție definește măsurile de securizare de urgență și de rehabilitare a siturilor.

- 19 Articolul 242 din Codul mediului, intitulat „Proceduri operaționale și administrative”, reglementează în mod relativ detaliat obligațiile care revin persoanei răspunzătoare pentru producerea unei poluări, indiferent dacă poluarea este recentă sau veche, în ceea ce privește în special adoptarea măsurilor necesare de prevenire, de restaurare și de securizare de urgență, comunicarea în raport cu autoritățile publice competente, precum și punerea în aplicare a activităților de reabilitare.
- 20 Articolul 244 din codul menționat, intitulat „Ordonanțe”, reglementează situația în care contaminarea survenită efectiv a depășit valorile de concentrație ale pragului de contaminare. În acest caz, provincia pune în întârziere, prin ordonanță motivată, persoana răspunzătoare pentru potențiala contaminare, solicitându-i adoptarea măsurilor prevăzute la articolul 240 și următoarele din același cod. Articolul 244 alineatul 3 din Codul mediului prevede că, în orice caz, ordonanța este notificată în egală măsură proprietarului sitului. Pe de altă parte, articolul 244 alineatul 4 din acest cod prevede că, în cazul în care persoana răspunzătoare nu poate fi identificată sau nu acționează, iar proprietarul sitului și nici o altă persoană vizată nu iau măsuri, măsurile de intervenție care ar fi necesare sunt adoptate de administrația competentă.
- 21 Articolul 245 din codul menționat, intitulat „Obligații de intervenție și de notificare din partea persoanelor care nu sunt răspunzătoare pentru potențiala contaminare”, prevede la alineatul 1:
- „Procedurile referitoare la măsurile de securizare, de reabilitare și de refacere a mediului reglementate de prezentul titlu pot fi, în orice caz, puse în aplicare la inițiativa persoanelor interesate care nu sunt răspunzătoare.”
- 22 Articolul 245 alineatul 2 din același cod prevede:
- „Fără a aduce atingere obligațiilor persoanei răspunzătoare pentru contaminarea potențială prevăzută la articolul 242, proprietarul sau administratorul terenului care constată depășirea sau existența riscului concret și real de depășire a valorilor de concentrație ale pragului de contaminare (CSC) este obligat să informeze regiunea, provincia și comuna competente din punct de vedere teritorial și să pună în aplicare măsurile de prevenire conform procedurii prevăzute la articolul 242. Provincia, după primirea informațiilor respective și după consultarea comunei, ia măsuri pentru identificarea persoanei răspunzătoare în scopul punerii în aplicare a măsurilor de reabilitare. Proprietarul sau orice altă persoană vizată are însă posibilitatea de a interveni voluntar în orice moment în vederea punerii în aplicare a măsurilor de reabilitare necesare în cadrul sitului al cărui proprietar este sau de care dispune.”
- 23 Articolul 250 din Codul mediului, intitulat „Reabilitarea de către administrație”, prevede:
- „Dacă persoanele răspunzătoare pentru contaminare nu execută în mod direct măsurile prevăzute de prezentul titlu sau acestea nu pot fi identificate și dacă aceste măsuri nu sunt luate nici de proprietarul sitului, nici de o altă persoană vizată, procedurile și intervențiile prevăzute la articolul 242 sunt puse în aplicare din oficiu de către comuna competentă teritorial și, în cazul în care aceasta nu procedează astfel, de către regiune, potrivit ordinii de prioritate stabilite pe plan regional pentru reabilitarea terenurilor poluate, făcând apel și la alte persoane publice sau private, desemnate în urma unor proceduri de cerere de ofertă publice specifice [...].”
- 24 Articolul 253 din codul menționat, intitulat „Sarcini reale și privilegii speciale”, prevede la alineatele 1-4:
- „1. Intervențiile prevăzute în prezentul titlu reprezintă sarcini reale («oneri reali») care grevează siturile contaminate atunci când sunt puse în aplicare din oficiu de către autoritatea competentă în sensul articolului 250. [...]

2. Cheltuielile efectuate pentru intervențiile prevăzute la alineatul 1 sunt însoțite de un privilegiu real special asupra terenurilor înseși, potrivit termenilor și finalității articolului 2748 al doilea paragraf din Codul civil. Privilegiul menționat poate fi exercitat și în detrimentul drepturilor dobândite de terți asupra bunului imobil.

3. Privilegiul și recuperarea cheltuielilor nu pot fi exercitate, în raport cu proprietarul sitului care nu are nicio legătură cu poluarea sau cu riscul de poluare, decât printr-o decizie motivată a autorității competente care să justifice, printre altele, imposibilitatea de a identifica persoana răspunzătoare sau de a iniția o acțiune recursorie împotriva acesteia din urmă ori rezultatul nesatisfăcător al unei asemenea acțiuni.

4. În orice caz, proprietarul care nu este răspunzător pentru poluare nu poate fi obligat să ramburseze [...] cheltuielile legate de intervențiile întreprinse de autoritatea competentă decât în limitele valorii de piață a terenului, stabilită după punerea în aplicare a intervențiilor menționate. În cazul în care proprietarul care nu este răspunzător pentru poluare a luat în mod spontan măsuri pentru reabilitarea sitului poluat, el are dreptul să introducă o acțiune recursorie împotriva persoanei răspunzătoare pentru recuperarea cheltuielilor efectuate și pentru repararea eventualului prejudiciu suplimentar suferit.”

Litigiile principale și întrebarea preliminară

- 25 Din elementele dosarului de care dispune Curtea reiese că, începând cu anii '60 și până în anii '80, Farmoplant SpA și Cersam Srl, două societăți care aparțin grupului industrial Montedison SpA, devenit Edison SpA, au exploatat un sit industrial de producție de insecticide și de erbicide situat într-o comună din provincia Massa Carrara, în Toscana (Italia). Întrucât terenurile acestui sit au fost grav contaminate cu diverse substanțe chimice, dintre care dicloretan și amoniac, o parte dintre ele au fost ameliorate în cursul anului 1995. Dat fiind că această „ameliorare” s-a dovedit a fi insuficientă, terenurile respective au fost calificate, în anul 1998, drept „sit de interes național al Massa Carrara” în vederea reabilitării lor.
- 26 În cursul anilor 2006 și 2008, Tws Automation și Ivan, două societăți de drept privat, au devenit proprietare ale unor diferite terenuri care aparțin sitului menționat. Tws Automation are ca obiect social vânzarea de aparate electronice. Ivan este o agenție imobiliară.
- 27 În cursul anului 2011, Nasco Srl, societate de drept privat, denumită ulterior Fipa Group, a fuzionat cu LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl și a devenit, ca urmare a acestui fapt, proprietară a unui alt teren din cadrul aceluiași sit. Fipa Group își desfășoară activitățile în domeniul construcției și al reparației de ambarcațiuni.
- 28 Prin actele administrative din 18 mai 2007, precum și din 16 septembrie și din 7 noiembrie 2011, direcțiile competente din cadrul Ministero au solicitat Tws Automation, Ivan și, respectiv, Fipa Group executarea unor măsuri specifice de „securizare de urgență” în sensul Codului mediului, și anume realizarea unei bariere hidraulice de captare în vederea protejării pânzei freatice și prezentarea unei modificări a proiectului de reabilitare a terenului existent din anul 1995. Aceste decizii au fost adresate unui număr de trei întreprinderi, în calitate de „gardien[i] ai terenului”.
- 29 Susținând că nu erau autorii poluării constatate, aceste societăți au sesizat Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Tribunalul Administrativ Regional din Toscana), care, prin trei hotărâri distincte, a anulat actele menționate pentru motivul că, în temeiul principiului „poluatorul plătește”, specific dreptului Uniunii și reglementării naționale în domeniul mediului, administrația nu putea să impună, în temeiul dispozițiilor titlului V din partea IV din Codul mediului, executarea măsurilor în cauză în sarcina unor întreprinderi care nu au nicio răspundere directă pentru producerea fenomenului de contaminare constatat pe situl respectiv.

- 30 Ministero a formulat apel împotriva respectivelor hotărâri la Consiglio di Stato.
- 31 Potrivit Ministero, o interpretare a dispozițiilor care figurează în titlul V din partea IV din Codul mediului în lumina principiului „poluatorul plătește” și a principiului precauției ar permite să se considere că proprietarul unui sit poluat este obligat să execute măsuri de securizare de urgență.
- 32 Secția sesizată a Consiglio di Stato a retrimis Adunării plenare a aceleiași instanțe spre soluționare chestiunea dacă, în temeiul principiului „poluatorul plătește”, administrația națională poate impune proprietarului unui teren poluat, care nu este autorul poluării, obligația de a pune în aplicare măsurile de securizare de urgență prevăzute la articolul 240 alineatul 1 litera m) din codul menționat sau dacă, în astfel de ipoteze, acest proprietar este obligat să îndeplinească doar sarcinile reale prevăzute în mod expres la articolul 253 din același cod.
- 33 Prin actul din 21 noiembrie 2013, Versalis SpA, care deține de asemenea terenuri ce aparțin sitului în cauză pe care le-a achiziționat de la Edison SpA, a intervenit pentru a solicita respingerea apelului formulat de Ministero.
- 34 În decizia de trimitere, Adunarea plenară a Consiglio di Stato subliniază că instanțele administrative italiene sunt în dezacord cu privire la interpretarea dispozițiilor care figurează în partea IV din Codul mediului și, într-un mod mai general, cu privire la cele referitoare la obligațiile proprietarului unui sit contaminat.
- 35 Astfel, în timp ce într-o parte a jurisprudenței, întemeiată, printre altele, pe principiile precauției, acțiunii preventive și „poluatorul plătește”, specifice dreptului Uniunii, se consideră că proprietarul este obligat să adopte măsuri de securizare de urgență și de reabilitare chiar și atunci când acesta nu este autorul poluării, o altă parte a instanțelor italiene exclude, dimpotrivă, orice răspundere a proprietarului nepoluator și, în consecință, neagă posibilitatea administrației de a solicita acestui proprietar adoptarea unor asemenea măsuri. Adunarea plenară a Consiglio di Stato împărtășește această din urmă opinie, care este dominantă în jurisprudența administrativă italiană.
- 36 În această privință, instanța de trimitere, făcând referire la Hotărârile Curții ERG și alții (C-378/08, EU:C:2010:126) și ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127), se întemeiază pe o interpretare literală a Codului mediului și pe principiile răspunderii civile, care impun stabilirea unei legături de cauzalitate între acțiune și daună. Existența acestei legături ar fi necesară pentru stabilirea fie a unei răspunderi subiective, fie a unei răspunderi obiective pentru dauna în cauză. Legătura menționată ar lipsi în cazul în care proprietarul nu este autorul poluării. În consecință, răspunderea acestuia nu s-ar întemeia pe calitatea sa de proprietar, poluarea neputând să îi fie atribuită nici în mod subiectiv, nici în mod obiectiv.
- 37 În aceste condiții, Consiglio di Stato a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiile Uniunii Europene în domeniul mediului înconjurător prevăzute la articolul 191 alineatul (2) TFUE și de Directiva 2004/35 [articolul 1 și articolul 8 alineatul (3), considerentele (13) și (24)], în special principiul «poluatorul plătește», principiul precauției și acțiunii preventive, principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului, se opun unei legislații naționale precum cea reprezentată de articolele 244, 245 și 253 din [Codul mediului], care, în cazul contaminării dovedite a unui sit și al imposibilității de a identifica persoana responsabilă pentru contaminare sau al imposibilității de a obține de la aceasta din urmă intervențiile de reparare, nu permite autorității administrative să impună proprietarului care nu este responsabil pentru poluare luarea măsurilor de securizare de urgență și de reabilitare, prevăzând pentru acesta doar o răspundere patrimonială limitată la valoarea sitului după executarea intervențiilor de reabilitare?”

Cu privire la întrebarea preliminară

38 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiile dreptului Uniunii în domeniul mediului, astfel cum sunt prevăzute la articolul 191 alineatul (2) TFUE și de Directiva 2004/35, în special principiul „poluatorul plătește”, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care, în cazul imposibilității de a identifica persoana răspunzătoare pentru poluarea unui teren sau al imposibilității de a obține de la aceasta din urmă măsurile de reparare, nu permite autorității competente să impună proprietarului acestui teren care nu este răspunzător pentru poluare executarea măsurilor de prevenire și de reparare, acesta fiind obligat doar să ramburseze cheltuielile legate de intervențiile efectuate de autoritatea competentă, în limita valorii de piață a sitului, stabilită după executarea acestor intervenții.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 191 alineatul (2) TFUE

39 Trebuie amintit că articolul 191 alineatul (2) TFUE prevede că politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție și se întemeiază, printre altele, pe principiul „poluatorul plătește”. Această dispoziție se limitează astfel la definirea obiectivelor generale ale Uniunii în materie de mediu, în măsura în care articolul 192 TFUE încredințează Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, sarcina de a decide cu privire la acțiunea care urmează a fi întreprinsă în vederea realizării acestor obiective (a se vedea Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 45, Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:127, punctul 38, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, C-478/08 și C-479/08, EU:C:2010:129, punctul 35).

40 În consecință, având în vedere că articolul 191 alineatul (2) TFUE, care cuprinde principiul „poluatorul plătește”, se referă la acțiunea Uniunii, această dispoziție nu poate fi invocată ca atare de particulari în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale precum cea în discuție în cauzele principale într-un domeniu care ține de politica de mediu în cazul în care nu este aplicabilă nicio reglementare a Uniunii adoptată în temeiul articolului 192 TFUE care să se refere în mod specific la situația în cauză (a se vedea Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 46, Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:127, punctul 39, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 36).

41 Articolul 191 alineatul (2) TFUE nu poate fi invocat nici de autoritățile competente în domeniul mediului pentru a impune, în lipsa unui temei juridic național, măsuri de prevenire și de reparare.

42 Trebuie subliniat totuși că principiul „poluatorul plătește” poate fi incident în cauzele principale în măsura în care este pus în aplicare de Directiva 2004/35. Această directivă, adoptată în temeiul articolului 175 CE, devenit în prezent articolul 192 TFUE, urmărește, potrivit celei de a treia teze a considerentului (1), să asigure „realizarea obiectivelor și [...] aplicarea principiilor politicii [Uniunii] în domeniul mediului, astfel cum sunt stabilite de tratat”, și aplică, după cum se precizează în considerentul (2) al acesteia, principiul „poluatorul plătește”.

Cu privire la aplicabilitatea ratione temporis a Directivei 2004/35

43 Ținând seama de faptul că, potrivit elementelor factuale din dosarul de care dispune Curtea, vechile daune asupra mediului în discuție în litigiile principale rezultă din activități economice desfășurate de proprietari anteriori ai terenurilor deținute în prezent de Fipa Group, de Tws Automation și, respectiv, de Ivan, există îndoieli privind aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei 2004/35 în cauzele principale.

44 Astfel, din articolul 17 prima și a doua liniuță din directiva menționată coroborat cu considerentul (30) al acesteia rezultă că aceeași directivă se aplică numai daunelor cauzate de o emisie, de un eveniment sau de un incident survenite la 30 aprilie 2007 sau după această dată, în cazul în care aceste daune

rezultă fie din activități efectuate la data menționată sau după această dată, fie din activități efectuate anterior acestei date, însă care nu s-au încheiat înainte de aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctele 40 și 41, Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:127, punctul 34, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 32).

- 45 Instanța de trimitere trebuie să verifice, pe baza situației de fapt pe care numai aceasta o poate aprecia, dacă, în cauzele principale, daunele care fac obiectul măsurilor de prevenire și de reparare impuse de autoritățile naționale competente intră sau nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, astfel cum este delimitat de articolul 17 din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 43).
- 46 Dacă această instanță ajunge la concluzia că directiva menționată nu este aplicabilă în cauzele cu care a fost sesizată, o astfel de situație s-ar încadra, în acest caz, în sfera dreptului național, cu respectarea normelor tratatului și fără a se aduce atingere altor acte de drept derivat (a se vedea Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 44, Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:127, punctul 37, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 34).
- 47 În cazul în care instanța de trimitere ajunge la concluzia că aceeași directivă este aplicabilă *ratione temporis* în cauzele principale, întrebarea preliminară trebuie examinată după cum urmează.

Cu privire la noțiunea „operator”

- 48 Din coroborarea articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/35 cu considerentele (2) și (18) ale acesteia, precum și cu articolul 2 punctele 6 și 7, cu articolele 5, 6 și 8 și cu articolul 11 alineatul (2) din această directivă reiese că una dintre condițiile esențiale ale aplicării regimului de răspundere instituit de aceste dispoziții este identificarea unui operator care poate fi calificat ca fiind răspunzător.
- 49 Astfel, a doua teză a considerentului (2) al Directivei 2004/35 enunță că principiul fundamental al acestei directive ar trebui să fie acela că operatorul a cărui activitate a cauzat o daună asupra mediului sau o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune trebuie să răspundă financiar.
- 50 După cum Curtea a constatat deja, în cadrul sistemului prevăzut la articolele 6 și 7 din Directiva 2004/35, revine în principiu operatorului responsabil pentru daunele aduse mediului sarcina de a lua inițiativa propunerii măsurilor de reparare pe care le consideră adecvate situației (a se vedea Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:127, punctul 46). De asemenea, acest operator este cel căruia autoritatea competentă poate să îi impună obligația de a lua măsurile necesare.
- 51 În mod similar, articolul 8 din această directivă, intitulat „Costuri de prevenire și reparare”, prevede la alineatul (1) că acest operator este cel care suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare întreprinse în temeiul directivei menționate. Autoritățile competente au, în temeiul articolului 11 alineatul (2) din aceeași directivă, obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele.
- 52 În schimb, alte persoane decât cele definite la articolul 2 punctul 6 din Directiva 2004/35, și anume cele care nu desfășoară o activitate profesională în sensul articolului 2 punctul 7 din această directivă, nu intră în domeniul de aplicare al directivei menționate, stabilit la articolul 3 alineatul (1) literele (a) și (b) din aceasta.
- 53 Or, în speță, astfel cum rezultă din elementele de fapt prezentate de instanța de trimitere și confirmate în ședință de toate părțile din litigiile principale, niciuna dintre pârâtele din litigiile principale nu exercită în prezent vreuna dintre activitățile enumerate în anexa III la Directiva 2004/35. În aceste condiții, trebuie analizată măsura în care aceste pârâte ar putea intra sub incidența directivei

menționate în temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (b) din aceasta, care vizează daunele cauzate de alte activități decât cele enumerate în această anexă, în cazul în care operatorul a comis o eroare sau o neglijență.

Cu privire la condițiile răspunderii pentru mediul înconjurător

- 54 După cum reiese din articolul 4 alineatul (5) și din articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2004/35 coroborate cu considerentul (13) al acesteia, regimul de răspundere pentru mediul înconjurător impune, pentru a funcționa, stabilirea de către autoritatea competentă a unei legături de cauzalitate între activitatea unuia sau a mai multor poluatori identificabili și daunele concrete și cuantificabile aduse mediului în scopul impunerii măsurilor de reparare acestui sau acestor operatori, indiferent de tipul de poluare în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctele 52 și 53, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 39).
- 55 La interpretarea articolului 3 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată, Curtea a reținut că obligația autorității competente de a stabili existența unei legături de cauzalitate se aplică în cadrul regimului de răspundere obiectivă a operatorilor pentru mediul înconjurător (a se vedea Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctele 63-65, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 45).
- 56 După cum rezultă din articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2004/35, obligația menționată există și în cadrul regimului de răspundere subiectivă care rezultă din eroarea sau din neglijența operatorului, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) litera (b) din această directivă pentru celelalte activități profesionale decât cele menționate în anexa III la directiva menționată.
- 57 Importanța deosebită a condiției privind legătura de cauzalitate dintre activitatea operatorului și dauna adusă mediului pentru aplicarea principiului „poluatorul plătește” și, prin urmare, pentru regimul răspunderii instituit de Directiva 2004/35 rezultă și din dispozițiile acesteia referitoare la consecințele care trebuie deduse din absența contribuției operatorului la poluare sau la riscul de poluare.
- 58 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 8 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/35 coroborat cu considerentul (20) al acesteia, operatorul nu este obligat să suporte costurile acțiunilor de reparare întreprinse în temeiul directivei menționate atunci când este în măsură să dovedească faptul că daunele aduse mediului sunt rezultatul acțiunii unui terț, în pofida aplicării măsurilor de securitate corespunzătoare sau al unui ordin ori al unei instrucțiuni provenind de la o autoritate publică (a se vedea în acest sens Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 67 și jurisprudența citată, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctul 46).
- 59 Atunci când nu se poate stabili nicio legătură de cauzalitate între dauna adusă mediului și activitatea operatorului, această situație face obiectul dreptului național în condițiile amintite la punctul 46 din prezenta hotărâre (a se vedea în acest sens Hotărârea ERG și alții, EU:C:2010:126, punctul 59, precum și Ordonanța Buzzi Unicem și alții, EU:C:2010:129, punctele 43 și 48).
- 60 Or, în speță, din elementele furnizate Curții și din textul însuși al întrebării preliminare, aspect a cărui confirmare revine instanței de trimitere, reiese că părțile din litigiile principale nu au contribuit la producerea daunelor în cauză aduse mediului.
- 61 Desigur, articolul 16 din Directiva 2004/35 prevede, conform articolului 193 TFUE, posibilitatea statelor membre de a menține și de a adopta măsuri mai stricte cu privire la prevenirea și la repararea daunelor aduse mediului, inclusiv identificarea altor părți responsabile, cu condiția ca aceste măsuri să fie compatibile cu tratatele.

- 62 Cu toate acestea, în speță este cert că, potrivit instanței de trimitere, reglementarea în discuție în litigiile principale nu permite să se impună proprietarului care nu este răspunzător pentru poluare măsuri de reparare, această reglementare limitându-se în această privință să prevadă că un astfel de proprietar poate fi obligat să ramburseze cheltuielile legate de intervențiile întreprinse de autoritatea competentă, în limitele valorii terenului, stabilită după punerea în aplicare a acestor intervenții.
- 63 Având în vedere toate considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară că Directiva 2004/35 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care, în cazul imposibilității de a identifica persoana răspunzătoare pentru poluarea unui teren sau al imposibilității de a obține de la aceasta măsurile de reparare, nu permite autorității competente să impună proprietarului acestui teren care nu este răspunzător pentru poluare executarea măsurilor de prevenire și de reparare, acesta fiind obligat doar la rambursarea cheltuielilor legate de intervențiile efectuate de autoritatea competentă, în limita valorii de piață a sitului, stabilită după executarea acestor intervenții.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 64 Întrucât, în privința părților din litigiile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

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 trebuie interpretată în sensul că nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care, în cazul imposibilității de a identifica persoana răspunzătoare pentru poluarea unui teren sau al imposibilității de a obține de la aceasta măsurile de reparare, nu permite autorității competente să impună proprietarului acestui teren care nu este răspunzător pentru poluare executarea măsurilor de prevenire și de reparare, acesta fiind obligat doar la rambursarea cheltuielilor legate de intervențiile efectuate de autoritatea competentă, în limita valorii de piață a sitului, stabilită după executarea acestor intervenții.

Semnături