

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

9 martie 2010\*

În cauzele conexe C-379/08 și C-380/08,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 234 CE de Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italia), prin deciziile din 5 iunie 2008 și, respectiv, din 19 iunie 2008, primite de Curte la 21 august 2008, în procedurile

**Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),**

**Polimeri Europa SpA,**

**Syndial SpA**

împotriva

**Ministero dello Sviluppo economico,**

\* Limba de procedură: italiana.

**Ministero della Salute,**

**Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero delle Infrastrutture,**

**Ministero dei Trasporti,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell'Interno,**

**Regione siciliana,**

**Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),**

**Assessorato regionale Industria (Sicilia),**

**Prefettura di Siracusa,**

**Istituto superiore di Sanità,**

**Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),**

**Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),**

**Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),**

**Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),**

**Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,**

**Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,**

**Provincia regionale di Siracusa,**

**Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,**

**Comune di Siracusa,**

**Comune di Augusta,**

**Comune di Melilli,**

**Comune di Priolo Gargallo,**

**Azienda Unità sanitaria locale N. 8,**

**Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,**

**Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, fostă Sviluppo Italia SpA,**

cu participarea:

**ENI Divisione Exploration and Production SpA,**

**ENI SpA,**

**Edison SPA,**

și

**ENI SpA (C-380/08)**

împotriva

**Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

**Ministero della Salute,**

**Regione siciliana,**

**Istituto superiore di Sanità,**

**Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,**

**Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,**

cu participarea:

**Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, fostă Sviluppo Italia SpA,**

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, doamnele R. Silva de Lapuerta, P. Lindh și C. Toader (raportor), președinți de cameră, domnii C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Küris, E. Juhász, A. Arabadjiev și J.-J. Kasel, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,  
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 septembrie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, de D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone și G. Acquarone, avvocati;
  
- pentru Polimeri Europa SpA și pentru Syndial SpA, de G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi și P. Amara, avvocati;
  
- pentru ENI SpA, de G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi și C. Giuliano, avvocati;
  
- pentru Sviluppo Italia Aree Produttive SpA și pentru Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, fostă Sviluppo Italia SpA, de F. Sciaudone, avvocato;
  
- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul C. Zadra și de doamna D. Recchia, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 octombrie 2009,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- 1 Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea principiului „poluatorul plătește” și a Directivei 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 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii între societățile Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA și ENI SpA, pe de o parte, și diferite autorități naționale, regionale și locale italiene, pe de altă parte, în legătură cu măsurile de reparare a daunelor aduse mediului adoptate de aceste autorități în privința radei portului Augusta (Italia) în jurul căreia se află instalațiile și/sau terenurile societăților menționate.



## Cadrul juridic

### *Dreptul Uniunii*

- 3 Considerentele Directivei 2004/35, cu relevanță în ceea ce privește prezentele cauze, au următorul cuprins:

„(1) [...] 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.

(3) [...] [O]biectivul prezentei directive, și anume stabilirea unui cadru comun pentru prevenirea și repararea daunelor aduse mediului la un cost rezonabil pentru societate, nu poate fi realizat suficient de bine de către statele membre și, prin urmare, poate fi realizat mai bine la nivel comunitar [...]

[...]

- (7) În scopul evaluării daunelor asupra solului, definite de prezenta directivă, este de dorit să se recurgă la proceduri de evaluare a riscurilor pentru a determina în ce măsură sănătatea umană ar putea fi afectată.

[...]

- (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.

[...]”

- 4 Articolul 2 punctul 11 din Directiva 2004/35 definește „măsurile de reparare” ca fiind „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”.
- 5 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, a elimina sau a 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 în conformitate cu articolul 7.

(2) Autoritatea competentă poate, în orice moment:

- (a) să solicite operatorului să furnizeze informații suplimentare privind producerea unei daune;

(b) să ia toate măsurile practice, să solicite operatorului să ia măsuri practice sau să dea instrucțiuni operatorului cu privire la toate măsurile practice cu scopul de a controla, a limita, a elimina sau a gestiona imediat contaminanții relevanți și/sau orice alți factori dăunători, pentru a limita sau a preveni noi daune aduse mediului și efectele negative asupra sănătății umane sau deteriorarea ulterioară a serviciilor;

(c) să solicite operatorului să ia măsurile de reparare necesare;

(d) să furnizeze operatorului instrucțiunile care trebuie urmate în ceea ce privește măsurile de reparare care trebuie luate sau

(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.”

6 Articolul 7 din Directiva 2004/35, intitulat „Determinarea măsurilor de reparare”, prevede:

„(1) Operatorii determină, în conformitate cu anexa II, măsurile de reparare posibile și le prezintă autorității competente pentru aprobare, cu excepția cazului

în care aceasta a luat măsuri în temeiul articolului 6 alineatul (2) litera (e) și alineatul (3).

(2) Autoritatea competentă decide măsurile de reparare care trebuie puse în aplicare în conformitate cu anexa II, după caz în colaborare cu operatorul respectiv.

(3) În cazul în care s-au produs mai multe daune asupra mediului, iar autoritatea competentă nu poate asigura luarea măsurilor de reparare necesare în mod simultan, aceasta este abilitată să decidă care dintre daunele aduse mediului trebuie reparată în primul rând.

Autoritatea competentă ia această decizie ținând seama, *inter alia*, de natura, amploarea și gravitatea respectivelor daune aduse mediului și de posibilitatea de regenerare naturală. Trebuie luate în considerare, de asemenea, riscurile pentru sănătatea umană.

(4) Autoritatea competentă invită persoanele menționate la articolul 12 alineatul (1) și, 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.”

7 Articolul 8 alineatul (2) primul paragraf din directiva menționată prevede:

„Sub rezerva alineatelor (3) și (4), autoritatea competentă recuperează, *inter alia*, prin intermediul unei garanții reale sau al altor garanții corespunzătoare, de la operatorul care a cauzat dauna sau amenințarea iminentă de producere a daunei, costurile pe

care le-a suportat pentru desfășurarea acțiunilor de prevenire sau de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive.”

8 Articolul 11 din aceeași directivă, intitulat „Autoritatea competentă”, prevede:

„(1) Statele membre desemnează autoritatea competentă sau autoritățile competente responsabile pentru îndeplinirea obligațiilor prevăzute de prezenta directivă.

(2) 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. În acest sens, autoritatea competentă este abilitată să ceară operatorului respectiv să efectueze propria sa evaluare și să-i comunice toate informațiile și datele necesare.

(3) Statele membre veghează ca autoritatea competentă să poată delega sau impune terților să aplice măsurile necesare de prevenire sau de reparare.

(4) Orice decizie, luată în temeiul prezentei directive, care impune măsuri de prevenire sau de reparare, indică motivele exacte pe care se întemeiază. O asemenea decizie se notifică, fără întârziere, operatorului respectiv, care este în același timp informat cu privire la căile și termenele de atac de care dispune, în conformitate cu legislația în vigoare în statul membru respectiv.”

9 Articolul 12 din Directiva 2004/35, intitulat „Cererea de acțiune”, prevede:

„(1) Persoanele fizice sau juridice:

(a) afectate sau susceptibile de a fi afectate de dauna adusă mediului sau

(b) care au un interes suficient în ceea ce privește luarea deciziilor în domeniul mediului privind dauna sau

(c) care invocă o atingere a unui drept, în cazul în care dreptul procedural administrativ al unui stat membru impune o astfel de condiție,

au dreptul să prezinte autorității competente orice observații legate de producerea unor daune asupra mediului sau de o amenințare de producere a unor astfel de daune de care au cunoștință și au dreptul să solicite autorității competente să ia măsuri în temeiul prezentei directive.”

10 Intitulat „Relația cu legislația internă”, articolul 16 din Directiva 2004/35 prevede, la alineatul (1), că aceasta „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”.

- 11 Articolul 17 din aceeași directivă, intitulat „Aplicarea în timp”, prevede că aceasta nu se aplică:

„[...]”

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

— 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 care a avut loc și s-a terminat înainte de data respectivă;

— daunelor, în cazul în care au trecut peste treizeci de ani de la emisia, evenimentul sau incidentul care le-a cauzat.”

- 12 Articolul 19 alineatul 1 primul paragraf din directiva menționată precizează că statele membre trebuiau să pună în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma acesteia până la 30 aprilie 2007.



13 Anexa II la Directiva 2004/35, intitulată „Repararea daunelor aduse mediului”, al cărei punct 1.3 privește alegerea opțiunilor de reparare, are următorul cuprins:

„1.3.1. Opțiunile de reparare rezonabile ar trebui evaluate cu ajutorul celor mai bune tehnici disponibile, bazate pe următoarele criterii:

- efectul fiecărei opțiuni asupra sănătății și a siguranței publice;
  
- costul punerii în aplicare a opțiunii;
  
- perspectivele de reușită a fiecărei opțiuni;
  
- măsura în care fiecare opțiune va împiedica orice daună care s-ar putea produce în viitor și va evita daunele colaterale care s-ar putea produce ca rezultat al punerii în aplicare a acestei opțiuni;
  
- măsura în care fiecare opțiune are efecte favorabile asupra fiecărui component al resursei naturale și/sau al serviciului;

- măsura în care fiecare opțiune ține seama de aspectele sociale, economice și culturale relevante și de alți factori relevanți specifici locului;
  
- termenul necesar pentru repararea efectivă a daunei aduse mediului;
  
- măsura în care fiecare opțiune permite reabilitarea locului în care s-a produs dauna asupra mediului;
  
- legătura geografică cu situl afectat.

[...]"

### *Dreptul național*

<sup>14</sup> Instanța de trimitere face referire la Decretul legislativ nr. 22 din 5 februarie 1997 de transpunere a Directivei 91/156/CEE [a Consiliului din 18 martie 1991 de modificare a Directivei 75/442/CEE privind deșeurile] (JO L 78, p. 32), a Directivei 91/689/CEE [a Consiliului din 12 decembrie 1991] privind deșeurile periculoase (JO L 377, p. 20 [Ediție specială, 15/vol. 2, p. 91]) și a Directivei 94/62/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994] privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 365, p. 10 [Ediție specială, 13/vol. 14, p. 238]) (supliment ordinar la GURI nr. 38 din 15 februarie 1997, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 22/1997”). Acest decret a fost abrogat și înlocuit de Decretul legislativ nr. 152 din 3 aprilie 2006 privind

normele de mediu (supliment ordinar la GURI nr. 88 din 14 aprilie 2006) care, la articolele 299-318, transpune în ordinea juridică italiană Directiva 2004/35.

- 15 Articolul 17 din Decretul legislativ nr. 22/1997 prevedea că „orice persoană care depășește, chiar și în mod accidental, limitele prevăzute la alineatul 1 litera a) sau care creează un risc concret și real de depășire a limitelor menționate este obligată să realizeze, pe propria cheltuială, intervențiile de securizare, de «reabilitare» și de refacere a mediului în zonele poluate și în cadrul instalațiilor care prezintă un risc de poluare”.
- 16 Articolul 9 din Decretul ministerial nr. 471 din 25 octombrie 1999 de definire a criteriilor, a procedurilor și a modalităților de securizare, de „reabilitare” și de refacere a mediului în siturile poluate, în conformitate cu articolul 17 din Decretul legislativ nr. 22 din 5 februarie 1997, cu modificările și completările ulterioare (supliment ordinar la GURI nr. 293 din 15 decembrie 1999), are următorul cuprins:

„Proprietarul unui sit sau altă persoană care [...] vrea să demareze din proprie inițiativă procedurile privind măsurile de securizare de urgență, de «reabilitare» și de refacere a mediului, în conformitate cu articolul 17 paragraful 13a din Decretul legislativ [nr. 22/1997], este obligat să comunice autorităților regionale și locale situația poluării constatate, precum și eventualele măsuri de securizare de urgență necesare pentru asigurarea protecției sănătății și a mediului adoptate și aflate în fază de executare. Comunicarea trebuie însoțită de o documentație tehnică adecvată care trebuie să evidențieze caracteristicile măsurilor sus-menționate. [...] [A]utoritățile locale sau, dacă poluarea privește teritoriul mai multor comune, cele regionale verifică eficiența măsurilor de securizare de urgență adoptate și poate impune dispoziții și măsuri complementare, în special măsuri de supraveghere care trebuie adoptate

pentru a verifica condițiile de poluare, și controale ce trebuie efectuate pentru a verifica eficiența măsurilor adoptate în vederea protecției sănătății publice și a mediului înconjurător [...]"

- 17 Articolul 311 alineatul 2 din Decretul legislativ nr. 152 din 3 aprilie 2006 prevede:

„Orice persoană vinovată de săvârșirea unui fapt ilicit sau care omite să exercite activitățile necesare sau să adopte comportamentele necesare, cu încălcarea legii, a regulamentelor ori a măsurilor administrative prin neglijență, incompetență, imprudență sau prin încălcarea unor norme tehnice, care cauzează daune mediului prin alterarea, deteriorarea ori distrugerea, totală sau parțială, a acestuia este obligată să restabilească situația anterioară și, în caz contrar, să despăgubească statul într-un quantum echivalent.”

### **Acțiunile principale și întrebările preliminare**

- 18 Acțiunile principale se înscriu într-o serie de acțiuni formulate de societățile riverrane radei portului Augusta împotriva deciziilor mai multor autorități administrative italiene prin care li s-au impus obligații de eliminare a poluării constatate în situl de interes național Priolo.
- 19 Reclamantele din acțiunile principale contestă în esență faptul că autoritățile administrative menționate au acționat în mod unilateral în ceea ce privește determinarea măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului cauzate sitului respectiv. În special, acestea contestă faptul că autoritățile au modificat, radical și fără consultarea părților interesate, proiecte de intervenție care făcuseră deja obiectul unei aprobări din partea acestor autorități. Aceste proiecte, care presupun în special realizarea unor lucrări

de îndiguire de natură hidraulică a pânzei de apă, ar fi făcut obiectul unui început de executare. Or, proiectul actual, în special construirea unui baraj fizic pe întregul țărm adiacent siturilor industriale ale reclamantelor din acțiunile principale, ar fi radical diferit de vechiul proiect și nu ar fi făcut obiectul niciunei evaluări de mediu. În sfârșit, se contestă că respectivele autorități au condiționat fără temei posibilitatea acestor reclamante de a utiliza propriile terenuri industriale de realizarea de către acestea a lucrărilor menționate, care privesc de fapt alte terenuri sau zone aflate în proprietatea statului decât cele pe care reclamantele le dețin în proprietate.

- 20 Instanța de trimitere, deja sesizată anterior de reclamantele din acțiunile principale, a anulat măsurile adoptate de autoritățile administrative menționate, în special în cadrul Hotărârii nr. 1254/2007 din 21 iulie 2007. Astfel, aceasta a arătat că, dat fiind că proiectele inițiale fuseseră deja aprobate printr-un decret interministerial, ceea ce le conferea un caracter definitiv, și se aflau într-o fază avansată de executare, eventuale modificări ale acestor proiecte puteau fi hotărâte numai printr-un nou decret interministerial. Această instanță a mai constatat că era illogic să se dorească obținerea finalizării mai rapide a lucrărilor prin recurgerea la o tehnologie total diferită de cea deja aprobată. În sfârșit, aceasta a apreciat că decizia autorităților menționate nu era motivată și nu cuprindea nicio examinare tehnică și că nu s-a realizat niciun studiu de impact asupra mediului al noilor măsuri de reparare impuse reclamantelor din acțiunile principale.

- 21 În pofida acestei hotărâri, autoritățile administrative italiene și-au reiterat ulterior cerințele, în special cu privire la realizarea unui baraj fizic. Astfel a fost adoptat Decretul nr. 4486 din 16 aprilie 2008 având ca obiect o „măsură finală de adoptare [...] a conferinței decizionale a serviciilor implicate din 6 martie 2008 privind situl de interes național Priolo”. Reclamantele din acțiunile principale au sesizat din nou instanța de trimitere, care ridică problema dacă o astfel de practică administrativă este conformă dreptului Uniunii. Potrivit acestei instanțe, situația specifică a poluării

mediului din situl de interes național Priolo, care ar putea face inutilă sau neconcludentă o analiză a riscurilor și a responsabilităților privind acest sit, ar putea totuși justifica faptul că, pe de o parte, autoritățile menționate acționează din oficiu, fără a respecta principiul contradictorialității și nici regula motivării actelor administrative, și, pe de altă parte, că acestea impun astfel soluțiile pe care le consideră cele mai adaptate pentru stoparea efectelor producției industriale asupra mediului.

- 22 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale della Sicilia a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva [2004/35] (...) și, în speță, articolul 7 și anexa II menționată la acest articol) 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 proceduri contradictorii adaptate și care sunt deja aprobate, puse în aplicare și în curs de executare?

2) Directiva [2004/35] (...) și, în speță, articolul 7 și anexa II menționată la acest articol) 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 a măsurilor prescrise 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 pentru realizare?

- 3) Având în vedere specificitatea situației care există în situl de interes național Priolo, Directiva [2004/35] ([...] și, în speță, articolul 7 și anexa II menționată la acest articol) 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 nu sunt poluate, terenuri cuprinse în perimetrul sitului de interes național Priolo?”
- 23 Prin Ordonanța președintelui Curții din 21 octombrie 2008, cauzele C-379/08 și C-380/08 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

## **Cu privire la întrebările preliminare**

### *Cu privire la admisibilitate*

- 24 Guvernul italian arată că trimiterea preliminară este inadmisibilă în special pentru motivul că, pe de o parte, întrebările adresate ar presupune examinarea de către Curte a reglementării naționale și că, pe de altă parte, obiectivul instanței de trimitere nu ar fi soluționarea litigiului cu care este sesizată, ci, mai degrabă, repunerea în discuție a jurisprudenței instanței de apel.
- 25 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, în cadrul unei trimiteri preliminare, deși este adevărat că nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei dispoziții naționale, aceasta este totuși competentă să furnizeze toate elementele de interpretare proprii acestui drept care sunt de natură să permită instanței naționale să aprecieze această compatibilitate

în vederea soluționării cauzei deduse judecății sale (Hotărârea din 22 mai 2008, citiworks, C-439/06, Rep., p. I-3913, punctul 21 și jurisprudența citată).

- 26 Pe de altă parte, organul jurisdicțional care nu se pronunță în ultimă instanță trebuie să fie liber, în special în cazul în care consideră că aprecierea juridică efectuată de instanța superioară ar putea să îl determine să pronunțe o hotărâre contrară dreptului Uniunii, să sesizeze Curtea cu întrebările care îl preocupă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 ianuarie 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Rec., p. 33, punctul 4).
- 27 Ținând seama de observațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de Tribunale amministrative regionali della Sicilia, prin care se urmărește obținerea unei interpretări a dispozițiilor Directivei 2004/35.

*Cu privire la primele două întrebări*

- 28 Prin intermediul primelor două întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 7 și articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2004/35 coroborate cu anexa II la aceasta permit autorității competente să dispună din oficiu o modificare substanțială a măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului care au fost stabilite în urma unei proceduri contradictorii desfășurate în colaborare cu operatorii în cauză și care au fost deja executate sau au făcut obiectul unui început de executare, fără ca impunerea acestor noi măsuri să fi fost precedată de o evaluare, de către autoritatea menționată, a costurilor și a avantajelor modificărilor avute în vedere din punct de vedere economic, al mediului și sanitar.



29 Ținând seama de circumstanțele acțiunilor principale, astfel cum sunt expuse de instanța de trimitere și astfel cum le-au abordat guvernul italian, precum și Comisia Comunităților Europene, înainte de a răspunde la întrebările adresate, trebuie stabilite condițiile de aplicabilitate *ratione temporis* a directivei menționate în astfel de circumstanțe.

Cu privire la aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei 2004/35

30 Guvernul italian și Comisia manifestă îndoieli cu privire la aplicabilitatea *ratione temporis* a Directivei 2004/35 în ceea ce privește situația de fapt din acțiunile principale, în măsura în care dauna adusă mediului ar fi anterioară datei de 30 aprilie 2007 și/sau ar rezulta, în orice caz, din activități anterioare încheiate înainte de data menționată. Comisia sugerează totuși că această directivă s-ar putea aplica în privința daunelor ulterioare datei de 30 aprilie 2007 care decurg din activitatea actuală a operatorilor în cauză. Cu toate acestea, directiva nu s-ar putea aplica unei poluări anterioare aceleiași date, cauzată de alți operatori decât cei care operează în prezent în rada portului Augusta, poluare care se încearcă a fi imputată acestora din urmă.

31 În această privință, astfel cum reiese din considerentul (30) al Directivei 2004/35, legiuitorul Uniunii a considerat că dispozițiile privind regimul răspunderii pentru medii înconjurător instituit de această directivă „nu ar trebui să se aplice daunelor cauzate înainte de expirarea termenului de punere în aplicare” a acesteia, și anume înainte de 30 aprilie 2007.

32 Legiuitorul menționat a indicat în mod expres, la articolul 17 din Directiva 2004/35, tipurile de situații în care aceasta nu se aplică. Dat fiind că au fost definite astfel în mod negativ situațiile care nu intră în domeniul de aplicare *ratione temporis* al acestei

directive, trebuie să se deducă faptul că orice altă situație este cuprinsă în principiu, din punct de vedere temporal, în regimul răspunderii pentru mediul înconjurător instituit prin directiva menționată.

- 33 Din articolul 17 prima și a doua liniuță din Directiva 2004/35 reiese că aceasta nu se aplică daunelor a căror cauză, fie aceasta o emisie, un eveniment sau un incident, este anterioară datei de 30 aprilie 2007 și nici daunelor a căror cauză este ulterioară acestei date în cazul în care acestea rezultă dintr-o activitate specifică ce a avut loc și s-a încheiat înainte de data respectivă.
- 34 Trebuie să se deducă din aceasta că directiva menționată se aplică daunelor cauzate de o emisie, de un eveniment sau de un incident survenite după 30 aprilie 2007, în cazul în care aceste daune rezultă fie din activități efectuate după această dată, fie din activități efectuate anterior acestei date, însă care nu s-au încheiat înainte de aceasta.
- 35 În temeiul articolului 267 TFUE, care se întemeiază pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta nu este abilitată să se pronunțe decât cu privire la interpretarea sau la validitatea unui text al dreptului Uniunii, pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională. Rezultă că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul menționat, nu Curtea, ci instanța națională este competentă să aplice normele de drept al Uniunii pe care Curtea le-a interpretat în cazul unor măsuri sau al unor situații naționale (a se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2008, CEPSA, C-279/06, Rep., p. I-6681, punctul 28).
- 36 Prin urmare, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, pe baza situației de fapt pe care numai aceasta o poate aprecia, dacă, în acțiunile principale, daunele care fac obiectul măsurilor de refacere a mediului decise de autoritățile naționale competente corespund uneia dintre situațiile prevăzute la punctul 34 din prezenta hotărâre.

- 37 Dacă această instanță ajunge la concluzia că Directiva 2004/35 nu este aplicabilă în cauzele cu care a fost sesizată, o astfel de situație se va încadra în acest caz în sfera dreptului național, cu respectarea normelor tratatului și fără a se aduce atingere altor acte de drept derivat.
- 38 În această privință, articolul 174 CE indică faptul că politica Comunității Europene în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție și se întemeiază, în special, pe principiul „poluatorul plătește”. Această dispoziție se limitează astfel la definirea obiectivelor generale ale Comunității în materie de mediu, în măsura în care articolul 175 CE încredințează Consiliului Uniunii Europene sarcina de a decide cu privire la acțiunea care urmează a fi întreprinsă prin aplicarea, dacă este cazul, a procedurii codeciziei împreună cu Parlamentul European (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 1994, Peralta, C-379/92, Rec., p. I-3453, punctele 57 și 58).
- 39 Având în vedere că articolul 174 CE, care cuprinde principiul „poluatorul plătește”, se referă la acțiunea Comunității, această dispoziție nu poate fi invocată ca atare de particulari în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale, precum cea în cauză în acțiunile principale, într-un domeniu care ține de politica de mediu în cazul în care nu este aplicabilă nicio reglementare comunitară adoptată în temeiul articolului 175 CE care să se refere în mod specific la situația în cauză.
- 40 În măsura în care instanța de trimitere ajunge la concluzia, pe de o parte, că Directiva 2004/35 este aplicabilă *ratione temporis* în acțiunile principale și, pe de altă parte, că sunt îndeplinite condițiile de aplicare *ratione materiae* a acestei directive, în special cele precizate la punctele 53-59 din Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-378/08, Rep., p. I-1919), întrebările preliminare trebuie abordate după cum urmează:

Cu privire la modalitățile de adoptare a unor măsuri de reparare în sensul Directivei 2004/35

— Observațiile prezentate Curții

- <sup>41</sup> Reclamantele din acțiunile principale arată în esență că, în cadrul sistemului Directivei 2004/35, determinarea măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului trebuie făcută la propunerea operatorilor în cauză sau cel puțin după consultarea acestora. Ar rezulta că autoritatea competentă nu poate modifica, în mod unilateral și fără consultarea operatorilor menționați, măsurile de reparare a daunelor aduse mediului deja acceptate de această autoritate, și aceasta cu atât mai mult cu cât măsurile de reparare inițiale au făcut deja obiectul unui început de executare și permiteau atingerea obiectivului de reparare a daunelor aduse mediului și de eliminare a oricărui risc grav de producere a unui efect negativ asupra sănătății umane.
- <sup>42</sup> În plus, în cadrul determinării măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului, autoritatea competentă ar fi obligată să realizeze o analiză a costurilor și a beneficiilor măsurilor preconizate, precum și a fezabilității tehnice a acestora în măsura în care pot fi în mod valabil reținute numai „opțiunile de reparare rezonabile”, cu alte cuvinte cele care nu sunt disproporționate și care se întemeiază pe „cele mai bune tehnici disponibile”. În sfârșit, această autoritate ar trebui de asemenea să țină seama de daunele potențiale pe care chiar măsurile de reparare le-ar putea determina asupra mediului și a sănătății persoanelor.
- <sup>43</sup> Guvernul italian consideră că reglementarea sa este conformă articolului 7 din Directiva 2004/35, întrucât autoritatea competentă poate prescrie nu numai măsuri de reparare conforme cu cele prevăzute în anexa II la această directivă, ci și măsuri mai severe, eventual diferite de cele adoptate la propunerea operatorilor interesați și în urma unei dezbateri contradictorii. În acțiunile principale, împrejurarea că nu a avut

loc o asemenea dezbatere în cadrul măsurilor subsecvente adoptate de autoritatea menționată nu ar fi nicidecum în contradicție cu cerințele acestei directive.

44 Comisia consideră că, chiar admitând aplicabilitatea Directivei 2004/35 în ceea ce privește acțiunile principale, aceasta nu se opune unei intervenții unilaterale a autorității competente. Astfel, articolul 6 alineatul (2) și articolul 7 alineatul (2) din această directivă ar conferi unei astfel de autorități o largă putere de apreciere în cadrul determinării măsurilor adecvate de reparare a daunelor aduse mediului, întrucât se prevede că stabilirea acestora se face numai „după caz, în colaborare cu operatorul respectiv”. Anexa II la directiva menționată nu ar prevedea în această privință forme specifice și imperative de reparare și nici modalități procedurale speciale. Această anexă s-ar limita numai la stabilirea criteriilor și a obiectivelor care trebuie atinse în alegerea măsurilor celor mai adecvate.

45 În plus, articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/35 ar permite statelor membre să mențină sau să adopte regimuri naționale de răspundere pentru mediul înconjurător mai stricte, iar aceasta în condițiile prevăzute la articolul 176 CE. Deși, potrivit articolului 7 alineatul (4) din aceeași directivă, autoritatea competentă trebuie să invite „persoanele [...] pe terenul cărora ar trebui să se aplice măsurile de reparare să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama”, Comisia consideră totuși că astfel de observații nu sunt obligatorii pentru această autoritate, cu condiția însă ca modalitățile reținute, în sensul anexei II la această directivă, să permită atingerea obiectivelor de mediu stabilite de directivă.

#### — Răspunsul Curții

46 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.

Ținând seama de elementele pe care operatorul se presupune că le cunoaște cu privire la natura daunelor cauzate mediului prin activitatea sa, un astfel de sistem poate permite determinarea și executarea rapidă a unor măsuri adecvate de reparare a daunelor aduse mediului.

47 Astfel, din articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/35 reiese că, în cazul producerii unei daune asupra mediului, operatorul informează fără întârziere autoritatea competentă și ia, printre altele, măsurile de reparare necesare în conformitate cu articolul 7 din această directivă.

48 Cu toate acestea, potrivit alineatului (2) al articolului 6 menționat, această autoritate poate în orice moment să solicite operatorului, printre altele, să ia măsurile de reparare necesare, să îi furnizeze instrucțiunile care trebuie urmate pentru punerea în aplicare a acestora sau, în ultimă instanță, să ia ea însăși aceste măsuri.

49 În plus, potrivit articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2004/35, autoritatea competentă decide măsurile de reparare ce trebuie puse în aplicare în conformitate cu anexa II la această directivă, iar aceasta, după caz, în colaborare cu operatorul respectiv.

50 Potrivit articolului 11 din directiva menționată, obligația de a determina măsurile de reparare care trebuie luate în ceea ce privește anexa II la această directivă revine, în orice caz și în ultimă instanță, autorității competente.

51 În aceste condiții, trebuie să se considere, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 141 și 142 din concluziile prezentate, că autoritatea competentă este de asemenea abilitată să modifice, inclusiv din oficiu, și anume chiar în lipsa unei propuneri inițiale

a operatorului, măsurile de reparare a daunelor aduse mediului adoptate anterior. Astfel, această autoritate poate, printre altele, să constate în practică necesitatea unei acțiuni complementare celei deja decise sau chiar să concluzioneze că măsurile decise inițial se dovedesc ineficiente și că sunt necesare alte măsuri pentru a remedia un anumit tip de poluare a mediului.

- 52 În această privință, din considerentul (24) al Directivei 2004/35 reiese totuși că, în punerea în aplicare și în executarea unor mijloace eficiente care vizează aplicarea regimului răspunderii pentru mediul înconjurător prevăzut de această directivă, trebuie asigurată o protecție adecvată a intereselor legitime ale operatorilor în cauză, precum și ale altor părți interesate.
- 53 În timp ce articolul 7 alineatul (4) din directiva menționată obligă autoritatea competentă, în toate cazurile, să invite în special persoanele pe terenul cărora trebuie să se aplice măsurile de reparare să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama, acest articol 7, în special alineatul (2) al acestuia, nu are o formulare similară în ceea ce îl privește pe operatorul vizat de măsura de reparare pe care autoritatea menționată intenționează să o impună.
- 54 Cu toate acestea, principiul contradictorialității, a cărui respectare este asigurată de Curte, impune autorității publice să permită persoanelor interesate să își expună poziția înainte de a adopta o decizie care le vizează (a se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2007, Land Oberösterreich și Austria/Comisia, C-439/05 P și C-454/05 P, Rep., p. I-7141, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 55 În aceste condiții, deși la articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2004/35 nu s-a menționat în mod expres un drept al operatorului în cauză de a fi ascultat în toate cazurile, trebuie să se admită că această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că

autoritatea competentă nu este obligată să îl asculte pe acest operator cu ocazia determinării măsurilor de reparare, inclusiv a celor prevăzute la articolul 6 alineatul (2) literele (c) și (d) din această directivă.

- 56 Rezultă că, în vederea modificării substanțiale a măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului pe care autoritatea competentă le-a aprobat deja, modificări pe care aceasta din urmă este autorizată să le adopte în temeiul Directivei 2004/35, articolul 7 alineatul (2) din aceasta obligă autoritatea menționată să asculte operatorii cărora le sunt impuse astfel de măsuri, cu excepția cazului în care urgența situației mediului impune o acțiune imediată a autorității competente. În plus, potrivit alineatului (4) al aceluiași articol 7, autoritatea respectivă va fi obligată să invite în special persoanele pe terenul cărora ar trebui să se aplice aceste măsuri să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama.
- 57 În ceea ce privește datele care trebuie luate în considerare în procedura de punere în aplicare a măsurilor de reparare necesare, din articolul 7 alineatul (2) și din articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2004/35 reiese că revine autorității competente obligația de a evalua importanța daunelor și de a determina aceste măsuri, în conformitate cu anexa II la această directivă.
- 58 Anexa II la Directiva 2004/35 stabilește un cadru comun care trebuie aplicat de autoritatea competentă pentru a alege măsurile cele mai potrivite pentru a asigura repararea daunelor aduse mediului. Punctul 1.3.1 din această anexă prevede că opțiunile de reparare „ar trebui evaluate cu ajutorul celor mai bune tehnici disponibile”, atunci când acestea sunt determinate, pe baza unei serii de criterii precizate la punctul menționat.
- 59 Legiuitorul Uniunii nu a definit în mod precis și detaliat metodologia exactă care trebuie urmată de autoritatea competentă în ceea ce privește determinarea măsurilor de reparare, în special deoarece, astfel cum rezultă din considerentul (24) al



Directivei 2004/35, pentru a îndeplini misiunea care îi este încredințată în cadrul sistemului acestei directive, autoritatea menționată trebuie să poată dispune de o putere discreționară corespunzătoare pentru a evalua importanța daunelor și pentru a determina măsurile de reparare ce ar trebui întreprinse. Cu toate acestea, anexa II la aceeași directivă enumeră în acest scop anumite elemente considerate pertinente de legiuitorul menționat și care, prin urmare, trebuie luate în considerare de autoritatea competentă, fără însă a fi indicate consecințele pe care aceasta trebuie să le stabilească într-un caz concret de poluare.

- 60 În această privință, atunci când autoritatea competentă, în cadrul misiunii pe care i-o încredințează directiva menționată, se găsește în situația de a efectua evaluări complexe, puterea de apreciere de care dispune se aplică, într-o anumită măsură, și în ceea ce privește constatarea elementelor de fapt pe care își întemeiază acțiunea [a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul, 138/79, Rec., p. 3333, punctul 25, Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Upjohn, C-120/97, Rec., p. I-223, punctul 34, și Hotărârea din 15 octombrie 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Rep., p. I-10035, punctul 62].
- 61 În plus, în exercitarea acestei puteri de apreciere, autoritatea menționată are în astfel de situații obligația de a examina atent și imparțial toate elementele relevante ale cauzei (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec., p. I-5469, punctul 14, și Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Țările de Jos/Comisia, C-405/07 P, Rep., p. I-8301, punctul 56).
- 62 În aceste condiții, atunci când se pune problema alegerii între diferite opțiuni de reparare – aceasta fiind situația în cazul în care autoritatea competentă are în vedere modificarea unor măsuri de reparare pe care le adoptase anterior – revine autorității competente, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Directiva 2004/35 coroborat cu punctul 1.3.1 din anexa II la aceasta, sarcina de a evalua fiecare dintre opțiunile menționate pe baza, în special, a criteriilor enumerate la punctul respectiv.

63 Astfel, atunci când autoritatea competentă are în vedere modificarea substanțială a măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului care au fost stabilite în urma unei proceduri contradictorii desfășurate în colaborare cu operatorii în cauză și care au fost deja executate sau au făcut obiectul unui început de executare, cu alte cuvinte în caz de modificare a opțiunii de reparare, această autoritate este în principiu obligată să ia în considerare criteriile menționate la punctul 1.3.1 din anexa II la Directiva 2004/35 și, în plus, potrivit articolului 11 alineatul (4) din aceasta, trebuie să indice, în decizia pe care o adoptă în această privință, motivele precise care justifică alegerea sa, precum și, după caz, pe cele care sunt de natură să justifice că o examinare detaliată în raport cu criteriile menționate nu se impunea sau nu a putut fi efectuată, ca urmare – de exemplu – a urgenței situației mediului.

64 În special, autoritatea competentă trebuie să asigure că opțiunea reținută în final permite efectiv obținerea unor rezultate mai bune din punctul de vedere al mediului, fără a expune însă operatorii în cauză unor costuri vădit disproportionale în raport cu cele pe care trebuiau sau ar fi trebuit să le suporte în cadrul primei opțiuni reținute de această autoritate. Astfel de considerații nu sunt însă necesare atunci când aceasta din urmă este în măsură să demonstreze că opțiunea reținută inițial s-a dovedit în orice caz neadecvată pentru refacerea, reabilitarea sau înlocuirea resurselor naturale prejudiciate sau a serviciilor deteriorate în sensul articolului 2 punctul 11 din Directiva 2004/35.

65 În sfârșit, un stat membru nu poate invoca în mod util articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/35, și anume urmărirea aceluiași obiectiv de protecție a mediului precum cel vizat de această directivă (a se vedea Hotărârea din 14 aprilie 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Rec., p. I-2753, punctul 41), într-o situație în care acesta ar menține, ar adopta norme sau ar autoriza o practică ce permite autorității competente să fie scutită, pe de o parte, de respectarea dreptului operatorilor de a fi ascultați și de obligația de a invita persoanele pe terenul cărora trebuie să se aplice măsurile de reparare să își prezinte observațiile, precum și, pe de altă parte, de obligația de a realiza o examinare detaliată a opțiunilor posibile de reparare a daunelor aduse mediului.

66 Astfel, pe de o parte, se constată că dreptul operatorilor de a fi ascultați și cel al persoanelor ale căror terenuri sunt vizate de măsuri de reparare de a prezenta observații constituie o protecție minimă, garantată de Directiva 2004/35, care nu poate fi repusă în discuție în mod rezonabil. Pe de altă parte, o decizie privind alegerea unei opțiuni de reparare a daunelor aduse mediului, adoptată de autoritatea competentă fără a realiza o examinare detaliată a situației în raport cu criteriile prevăzute la punctul 1.3.1 din anexa II la Directiva 2004/35, ar putea conduce, cu nerespectarea obiectivelor acesteia, la o evaluare necorespunzătoare a importanței daunelor și/sau a măsurilor de reparare ce ar trebui întreprinse.

67 Ținând seama de cele de mai sus, trebuie să se răspundă la primele două întrebări că articolul 7 și articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2004/35 coroborate cu anexa II la această directivă trebuie interpretate în sensul că autoritatea competentă are posibilitatea să modifice substanțial măsurile de reparare a daunelor aduse mediului care au fost stabilite în urma unei proceduri contradictorii desfășurate în colaborare cu operatorii în cauză și care au fost deja executate sau au făcut obiectul unui început de executare. Totuși, în vederea adoptării unei astfel de decizii:

- această autoritate este obligată să asculte operatorii cărora le sunt impuse astfel de măsuri, cu excepția cazului în care urgența situației mediului impune o acțiune imediată a autorității competente;
  
- autoritatea menționată este de asemenea obligată să invite în special persoanele pe terenul cărora trebuie să se aplice aceste măsuri să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama și
  
- această autoritate trebuie să țină seama de criteriile menționate la punctul 1.3.1 din anexa II la Directiva 2004/35 și să indice în decizia sa motivele care justifică alegerea sa, precum și, după caz, pe cele care sunt de natură să justifice că o

examinare detaliată în raport cu criteriile menționate nu se impunea sau nu a putut fi efectuată, ca urmare – de exemplu – a urgenței situației mediului.

### *Cu privire la a treia întrebare*

- 68 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Directiva 2004/35 trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite autorității competente să condiționeze exercitarea dreptului de a utiliza propriile terenuri al operatorilor vizați de măsuri de reparare a daunelor aduse mediului de realizarea lucrărilor impuse de acestea, chiar în condițiile în care terenurile menționate nu ar fi vizate de aceste măsuri, deoarece au făcut obiectul unor măsuri anterioare de „reabilitare” sau nu au fost niciodată poluate.

### Observațiile prezentate Curții

- 69 Reclamantele din acțiunile principale susțin că, în cazul în care un teren a făcut obiectul unei „reabilitări” sau nu a fost niciodată poluat, autoritatea competentă nu dispune în niciun caz de posibilitatea de a condiționa utilizarea acestui teren de realizarea unor măsuri de reparare a daunelor aduse mediului privind un alt sit, în speță țărmul mării și subsolul aferent acestuia. O astfel de practică ar restrânge în mod excesiv dreptul de proprietate al acestora și ar fi astfel contrară principiului proporționalității. Interesul unui operator în executarea unei măsuri de reparare a daunelor aduse mediului ar fi tocmai perspectiva unei reluări a activității de producție pe terenul său. În plus, terenurile reclamantelor din acțiunile principale ar fi fost deja depoluate sau chiar nu ar fi fost niciodată poluate. În sfârșit, aceste restricții le-ar fi impuse, deși reclamantele din acțiunile principale ar fi efectuat în mod spontan lucrări de reparare pe propriile terenuri și nu sunt responsabile de poluarea în cauză.

- 70 Guvernul italian consideră că practica autorității competente constând în condiționarea utilizării terenurilor reclamantelor din acțiunile principale de executarea de către acestea a măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului este pe deplin legitimă și este compatibilă cu reglementarea Uniunii. O astfel de practică ar răspunde de asemenea principiului precauției, întrucât, dacă operatorii în cauză ar putea utiliza zonele reabilitate fără restricții, ar putea realiza în acest caz alte infrastructuri industriale, ceea ce ar fi un obstacol insurmontabil în calea realizării măsurilor de reparare reținute de această autoritate.
- 71 În opinia Comisiei, Directiva 2004/35 nu se opune ca autoritatea competentă să impună unui operator măsuri de „reabilitare” a mediului și să condiționeze posibilitatea acestuia din urmă de a utiliza terenurile sale care nu sunt direct vizate de reabilitare de realizarea acestor măsuri. Comisia susține că astfel de măsuri ar putea fi chiar excluse din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

### Răspunsul Curții

- 72 Cu titlu introductiv, trebuie arătat, în primul rând, că, astfel cum reiese din indicațiile instanței de trimitere, poluarea în cauză în acțiunile principale prezintă un caracter cu totul excepțional, atât prin amploarea sa, cât și prin gravitatea atingerilor aduse mediului.
- 73 În al doilea rând, trebuie amintit că, deși – astfel cum susțin reclamantele din acțiunile principale – terenurile acestora nu sunt vizate de măsurile de reparare în cauză, deoarece au făcut obiectul unor măsuri anterioare de „reabilitare” sau nu au fost niciodată poluate, nu este mai puțin adevărat că aceste terenuri sunt adiacente întregului țărâm

care face obiectul respectivelor măsuri de reparare și că activități noi, desfășurate pe terenurile respective, ar putea îngreuna depoluarea întregii zone.

- 74 Astfel cum s-a arătat deja la punctele 37 și 40 din prezenta hotărâre, dacă instanța de trimitere va ajunge la concluzia că Directiva 2004/35 nu este aplicabilă *ratione temporis* și/sau *ratione materiae* în cauzele cu care a fost sesizată, o astfel de situație se va încadra în acest caz în sfera dreptului național, cu respectarea normelor tratatului și fără a se aduce atingere altor acte de drept derivat.
- 75 Dacă, în schimb, ar fi aplicabilă directiva menționată, trebuie subliniat că, în cadrul sistemului acestei directive, operatorii sunt supuși atât unor obligații de prevenire, cât și unor obligații de reparare. Astfel, în special în temeiul principiului precauției și după cum rezultă din considerentul (2) al aceleiași directive, operatorii trebuie, pe de o parte, să ia măsurile de prevenire necesare pentru a evita producerea unei daune mediului.
- 76 Pe de altă parte, în cazul producerii unei daune asupra mediului, precum în acțiunile principale, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/35 prevede că operatorii trebuie să ia în special măsurile de reparare necesare în conformitate cu articolul 7 din această directivă. Dacă este cazul, autoritatea competentă dispune de prerogative pentru a-i constrânge în acest sens sau pentru a adopta ea însăși astfel de măsuri.
- 77 În acțiunile principale, reclamantele se opun măsurilor care au fost decise de autoritățile italiene invocând faptul că acestea nu privesc terenurile pe care le ocupă, care, de altfel, au făcut deja obiectul unor reabilitări. Cu toate acestea, în opinia acelorași autorități, poluarea care afectează rada portului Augusta ar proveni de la terenurile respective, întrucât s-ar fi propagat în mare.

- 78 În circumstanțe excepționale precum cele descrise la punctele 72 și 73 din prezenta hotărâre, Directiva 2004/35 trebuie interpretată în sensul că permite autorității competente să solicite operatorilor terenurilor adiacente întregului țărâm care face obiectul măsurilor de reparare să realizeze ei înșiși aceste măsuri.
- 79 Directiva 2004/35 nu precizează modalitățile potrivit cărora autoritatea competentă poate constrânge operatorii în cauză să ia măsurile de reparare pe care aceasta le-a determinat. În aceste condiții, revine fiecărui stat membru sarcina de a stabili astfel de modalități, care, pe de o parte, trebuie să urmărească realizarea obiectivului acestei directive, astfel cum este definit la articolul 1, și anume prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, și, pe de altă parte, să respecte dreptul Uniunii, în special principiile generale ale acestui drept.
- 80 În ceea ce privește încălcarea dreptului de proprietate al reclamantelor din acțiunile principale invocată de acestea, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de proprietate face parte din principiile generale ale dreptului Uniunii, însă acesta nu apare ca fiind o prerogativă absolută, ci trebuie să fie luat în considerare din perspectiva funcției sale în societate. În consecință, unele limitări pot fi aduse folosinței dreptului de proprietate, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, din perspectiva obiectivului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat (Hotărârea din 13 decembrie 1979, Hauer, 44/79, Rec., p. 3727, punctul 23, Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Rec., p. 2237, punctul 15, Hotărârea din 29 aprilie 1999, Standley și alții, C-293/97, Rec., p. I-2603, punctul 54, precum și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 355).
- 81 În ceea ce privește obiectivele de interes general amintite anterior, rezultă de asemenea dintr-o jurisprudență constantă că protecția mediului figurează printre aceste

obiective (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 1985, ADBHU, 240/83, Rec., p. 531, punctul 13, Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca, 302/86, Rec., p. 4607, punctul 8, și Hotărârea din 2 aprilie 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec., p. I-1777, punctul 32).

- 82 În această situație, condiționarea dreptului operatorilor vizați de a utiliza propriile terenuri de executarea măsurilor necesare de reparare a daunelor aduse mediului poate fi justificată pentru a-i obliga să ia efectiv aceste măsuri.
- 83 În această privință, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul italian, este legitim ca autoritatea competentă, în așteptarea realizării măsurilor de reparare a daunelor aduse mediului pe care le-a determinat, să ia orice măsură adecvată pentru a împiedica agravarea situației mediului în zona în care sunt puse în aplicare măsurile menționate sau chiar, în aplicarea principiului precauției, pentru prevenirea apariției sau a reapariției altor daune aduse mediului în siturile învecinate cu zonele care fac obiectul măsurilor menționate.
- 84 Astfel, condiționarea utilizării terenurilor operatorilor în cauză de realizarea, de către aceștia din urmă, a unor măsuri de reparare privind situri învecinate cu aceste terenuri poate fi necesară în scopul de a evita desfășurarea altor activități industriale – care ar putea agrava daunele în cauză sau ar putea împiedica repararea acestora – în jurul acestor situri a căror reabilitare se dovedește necesară.
- 85 Rezultă că revine instanței de trimitere sarcina de a verifica în această privință dacă, în acțiunile principale, suspendarea anumitor prerogative aferente dreptului de proprietate al operatorilor cu privire la propriile terenuri este justificată de obiectivul de



a împiedica agravarea situației mediului în zona în care sunt puse în aplicare măsurile de reparare a daunelor aduse mediului, și anume în rada portului, sau dacă, în aplicarea principiului precauției, este justificată de obiectivul prevenirii apariției sau a reapariției altor daune aduse mediului pe respectivele terenuri, adiacente întregului țărm care face obiectul acestor măsuri de reparare.

- <sup>86</sup> Cu toate acestea, trebuie să se examineze dacă astfel de măsuri, permise de reglementarea națională, nu depășesc limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a atinge obiectivele urmărite în mod legitim prin reglementarea în cauză, 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 inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Rep., p. I-4129, punctul 25, și Hotărârea din 11 iunie 2009, *Nijemeisland*, C-170/08, Rep., p. I-5127, punctul 41).
- <sup>87</sup> În această privință, se impune constatarea că, în conformitate cu Directiva 2004/35, operatorii în cauză sunt obligați să execute măsurile de reparare determinate de autoritatea competentă și că aceasta trebuie să îi poată obliga în acest sens.
- <sup>88</sup> Este adevărat că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2) litera (e) și cu articolul 8 alineatul (2) primul paragraf din directiva menționată, autoritatea competentă are posibilitatea de a adopta ea însăși măsurile de reparare necesare și de a recupera costurile unor astfel de măsuri prin intermediul unei garanții reale sau al altor garanții corespunzătoare.
- <sup>89</sup> Cu toate acestea, trebuie subliniat că aceasta este o posibilitate conferită autorității competente, care poate prefera mai degrabă să oblige operatorii în cauză să pună în aplicare măsurile de reparare necesare decât să le pună ea însăși în aplicare.

- 90 În plus, atingerea adusă dreptului de proprietate al operatorilor respectivi este limitată la dreptul acestora de a utiliza propriile terenuri și rămâne temporară, în sensul că, după ce vor fi executat măsurile de reparare impuse de autoritățile competente, aceștia vor putea redobândi deplina exercitare a prerogativelor aferente drepturilor lor de proprietate.
- 91 În aceste condiții, astfel de măsuri ale autorității competente nu par să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului fundamental al Directivei 2004/35 de prevenire și de reparare a daunelor aduse mediului, care implică, în speță, punerea în aplicare de către operatorii în cauză a măsurilor de reparare stabilite de această autoritate.
- 92 Trebuie, așadar, să se răspundă la a treia întrebare că, în circumstanțe precum cele din acțiunile principale, Directiva 2004/35 nu se opune unei reglementări naționale care permite autorității competente să condiționeze exercitarea dreptului de a utiliza propriile terenuri al operatorilor vizați de măsuri de reparare a daunelor aduse mediului de realizarea lucrărilor impuse de acestea, chiar în condițiile în care terenurile menționate nu ar fi vizate de aceste măsuri, deoarece au făcut obiectul unor măsuri anterioare de „reabilitare” sau nu au fost niciodată poluate. Cu toate acestea, o astfel de măsură trebuie să fie justificată de obiectivul de a împiedica agravarea situației mediului în zona în care sunt puse în aplicare măsurile menționate sau, în aplicarea principiului precauției, de obiectivul prevenirii apariției sau a reparației altor daune aduse mediului pe respectivele terenuri ale operatorilor, adiacente întregului țărm care face obiectul măsurilor de reparare menționate.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 93 Întrucât, în privința părților din acțiunile 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 (Marea Cameră) declară:

- 1) **Articolul 7 și articolul 11 alineatul (4) 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 coroborate cu anexa II la această directivă trebuie interpretate în sensul că autoritatea competentă are posibilitatea să modifice substanțial măsurile de reparare a daunelor aduse mediului care au fost stabilite în urma unei proceduri contradictorii desfășurate în colaborare cu operatorii în cauză și care au fost deja executate sau au făcut obiectul unui început de executare. Totuși, în vederea adoptării unei astfel de decizii:**
  - **această autoritate este obligată să asculte operatorii cărora le sunt impuse astfel de măsuri, cu excepția cazului în care urgența situației mediului impune o acțiune imediată a autorității competente;**
  - **autoritatea menționată este de asemenea obligată să invite în special persoanele pe terenul cărora trebuie să se aplice aceste măsuri să își prezinte observațiile de care aceasta va ține seama și**
  - **această autoritate trebuie să țină seama de criteriile menționate la punctul 1.3.1 din anexa II la Directiva 2004/35 și să indice în decizia sa motivele care justifică alegerea sa, precum și, după caz, pe cele care sunt de natură să justifice că o examinare detaliată în raport cu criteriile menționate nu se impunea sau nu a putut fi efectuată, ca urmare – de exemplu – a urgenței situației mediului.**

- 2) În circumstanțe precum cele din acțiunile principale, Directiva 2004/35 nu se opune unei reglementări naționale care permite autorității competente să condiționeze exercitarea dreptului de a utiliza propriile terenuri al operatorilor vizati de măsuri de reparare a daunelor aduse mediului de realizarea lucrărilor impuse de acestea, chiar în condițiile în care terenurile menționate nu ar fi vizate de aceste măsuri, deoarece au făcut obiectul unor măsuri anterioare de „reabilitare” sau nu au fost niciodată poluate. Cu toate acestea, o astfel de măsură trebuie să fie justificată de obiectivul de a împiedica agravarea situației mediului în zona în care sunt puse în aplicare măsurile menționate sau, în aplicarea principiului precauției, de obiectivul prevenirii apariției sau a reapariției altor daune aduse mediului pe respectivele terenuri ale operatorilor, adiacente întregului țărm care face obiectul măsurilor de reparare menționate.

Semnături