

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 4ης Μαρτίου 2015 (*)

«Προδικαστική παραπομπή — Άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ — Οδηγία 2004/35/EK — Περιβαλλοντική ευθύνη — Εθνική ρύθμιση μη προβλέπουσα τη δυνατότητα της διοικήσεως να επιβάλει, στους κυρίους γηπέδων στα οποία έχει διαπιστωθεί ρύπανση χωρίς εκείνοι να φέρουν ευθύνη για τη ρύπανση αυτή, την εφαρμογή προληπτικών μέτρων και μέτρων αποκατάστασεως, αλλά απλώς υποχρέωση αποδόσεως των δαπανών για τις ενέργειες της διοικήσεως — Συμφωνία με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει” καθώς και τις αρχές της προφυλάξεως, της προληπτικής δράσεως και της επανορθώσεως κατά προτεραιότητα στην πηγή των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον»

Στην υπόθεση C-534/13,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Ιταλία) με απόφαση της 8ης Ιουλίου 2013, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 10 Οκτωβρίου 2013, στο πλαίσιο της δίκης

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

Ministero della Salute,

Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

κατά

Fipa Group Srl,

παρισταμένων των:

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,

και

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

Ministero della Salute,

Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

κατά

Tws Automation Srl,

παρισταμένων των:

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,

και

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

κατά

Ivan Srl,

παρισταμένων των:

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,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Plešič, πρόεδρο τμήματος, A. Ó Caoimh, C. Toader (εισηγήτρια), E. Jarašiūnas και C. G. Fernlund, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: L. Carrasco Marco, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ’ ακροατηρίου συζητήσεως της 5ης Νοεμβρίου 2014,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Tws Automation Srl, εκπροσωπούμενη από τους R. Lazzini και S. Prosperi Mangili, avvocati,
- η Ivan Srl, εκπροσωπούμενη από τους G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone και G. Acquarone, avvocati,

- η Edison SpA, εκπροσωπούμενη από τους S. Masini, W. Troise Mangoni και G. L. Conti, avvocati,
- η Versalis SpA, εκπροσωπούμενη από τους S. Grassi, G. M. Roberti και I. Perego, avvocati,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από την C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την L. Pignataro-Nolin και τον E. White,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελία που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 20ής Νοεμβρίου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των αρχών του δικαίου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, ιδίως δε της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», καθώς και των αρχών της προφυλάξεως, της προληπτικής δράσεως και της επανορθώσεως κατά προτεραιότητα στην πηγή των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον, κατά το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τις αιτιολογικές σκέψεις 13 και 24 και τα άρθρα 1 και 8, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (ΕΕ L 143, σ. 56).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο τριών ένδικων διαφορών, εκ των οποίων οι δύο πρώτες μεταξύ, αφενός, του Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας Ξηράς και Θάλασσας), του Ministero della Salute (Υπουργείου Υγείας) και του Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (στο εξής και από κοινού: Ministero) και, αφετέρου, της Fipa Group Srl (στο εξής: Fipa Group) και της Tws Automation Srl (στο εξής: Tws Automation), αντιστοίχως, ενώ η τρίτη μεταξύ των δύο πρώτων εκκαλούντων της κύριας δίκης και της Ivan Srl (στο εξής: Ivan), σχετικά με ειδικά μέτρα επείγουσας προστασίας στην περίπτωση ακινήτων στα οποία είχε διαπιστωθεί μόλυνση από διάφορες χημικές ουσίες.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Το άρθρο 191, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει τα εξής:

«Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”.»

- 4 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 13, 18, 20, 24 και 30 της οδηγίας 2004/35 έχουν ως εξής:

«(1) Σήμερα στην Κοινότητα υπάρχουν πολυάριθμες τοποθεσίες που έχουν υποστεί ρύπανση, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, ενώ παράλληλα κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας. Οιαδήποτε αδράνεια εν προκειμένω θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την κλιμάκωση της ρύπανσης και την ακόμα μεγαλύτερη απώλεια της βιοποικιλότητας στο μέλλον. Η πρόληψη και η αποκατάσταση, στο μέτρο του δυνατού, των περιβαλλοντικών ζημιών συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων και των αρχών της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, όπως

διατυπώνονται στη Συνθήκη. Θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές συνθήκες όταν αποφασίζεται ο τρόπος αποκατάστασης των ζημιών.

- (2) Η πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω της προωθήσεως της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”, όπως αναφέρεται στη Συνθήκη και σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου αναπτύξεως. Η θεμελιώδης αρχή της παρούσας οδηγίας θα πρέπει, ως εκ τούτου, να είναι ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή τον άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας είναι οικονομικά υπεύθυνος, έτσι ώστε να παρακινούνται οι φορείς εκμεταλλεύσεως να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας προκειμένου να μειώνεται η έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες.

[...]

- (13) Δεν είναι δυνατό να αποκατασταθούν όλες οι μορφές περιβαλλοντικής ζημίας μέσω του μηχανισμού της ευθύνης. Η αποτελεσματική χρήση του μηχανισμού αυτού προϋποθέτει ότι θα πρέπει να υφίστανται ένας ή περισσότεροι ρυπαντές οι οποίοι να μπορούν να εντοπισθούν, η ζημία θα πρέπει να είναι συγκεκριμένη και να μπορεί να προσδιορισθεί ποσοτικά και θα πρέπει να μπορεί να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών. Κατά συνέπεια, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων.

[...]

- (18) Σύμφωνα με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας θα πρέπει, καταρχήν, να επωμίζεται το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, η αρμόδια αρχή αυτενεργεί ή επεμβαίνει μέσω τρίτων αντί του φορέα εκμετάλλευσης, η αρχή αυτή θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι το προκύπτον γι’ αυτήν κόστος θα ανακτάται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Κρίνεται επίσης σκόπιμο οι φορείς εκμετάλλευσης να επωμίζονται τελικά το κόστος της εκτίμησης περιβαλλοντικής ζημίας και, κατά περίπτωση, την αξιολόγηση του άμεσου κινδύνου πρόκλησης τέτοιας ζημίας.

[...]

- (20) Ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν θα πρέπει να υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκαταστάσεως που πραγματοποιούνται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία ή ο επικείμενος κίνδυνος προκλήσεως τέτοιας ζημίας είναι το αποτέλεσμα συμβάντων εκτός του ελέγχου του φορέα εκμεταλλεύσεως. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι φορείς εκμετάλλευσης που δεν έχουν ενεργήσει εκ δόλου ή εξ αμελείας δεν επωμίζονται το κόστος των μέτρων αποκατάστασης σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία είναι το αποτέλεσμα εκπομπών ή γεγονότων για τα οποία έχει εκδοθεί ρητή άδεια ή των οποίων θα ήταν αδύνατο να είναι γνωστή η εν δυνάμει καταστροφική όταν πραγματοποιήθηκε το αντίστοιχο συμβάν ή η εκπομπή.

[...]

- (24) Είναι απαραίτητο να εξασφαλισθούν αποτελεσματικά μέσα εφαρμογής και επιβολής της εφαρμογής, εξασφαλίζοντας συγχρόνως ότι τα έννομα συμφέροντα των σχετικών φορέων εκμεταλλεύσεως και των άλλων ενδιαφερομένων διαφυλάσσονται καταλλήλως. Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να διεκπεραιώνουν οι ίδιες ορισμένα καθήκοντα που συνεπάγονται κατάλληλη διοικητική διακριτική ευχέρεια, και συγκεκριμένα, το καθήκον αξιολόγησης του μεγέθους της ζημίας και του καθορισμού των μέτρων αποκατάστασης τα οποία θα πρέπει να ληφθούν.

[...]

- (30) Ζημία που προκαλείται πριν από την ημερομηνία εκπνοής της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της παρούσας οδηγίας δεν θα πρέπει να καλύπτεται από τις διατάξεις της.»
- 5 Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/35, η οδηγία αυτή σκοπεί να διαμορφώσει πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη το οποίο βασίζεται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».
- 6 Βάσει του άρθρου 2, σημείο 6, της εν λόγω οδηγίας η έννοια του «φορέα εκμετάλλευσης» ορίζεται ως «οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, το οποίο εκμεταλλεύεται ή ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα ή, όταν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχει μεταβιβασθεί αποφασιστική οικονομική αρμοδιότητα όσον αφορά την τεχνική λειτουργία τέτοιας δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένου του κατόχου σχετικής αδειάς ή εξουσιοδότησης ή οποιουδήποτε προσώπου καταχωρεί ή κοινοποιεί τέτοια δραστηριότητα».
- 7 Κατά το άρθρο 2, σημείο 7, της ίδιας οδηγίας, ως «επαγγελματική δραστηριότητα» νοείται οποιαδήποτε «δραστηριότητα που ασκείται στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας ή επιχείρησης, ανεξαρτήτως εάν αυτή είναι ιδιωτική ή δημόσια, κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα».
- 8 Βάσει του άρθρου 2, σημεία 10 και 11, της οδηγίας 2004/35, οι ακόλουθες έννοιες ορίζονται ως εξής:
- «10. Ως “προληπτικά μέτρα” νοούνται οποιαδήποτε μέτρα λαμβάνονται για την αντιμετώπιση γεγονότος, πράξεως ή παραλείψεως που προκαλεί απειλή περιβαλλοντικής ζημίας, ούτως ώστε να προληφθεί ή να ελαχιστοποιηθεί η εν λόγω ζημία·
11. Ως “μέτρα αποκατάστασης” νοούνται οποιαδήποτε δράση ή συνδυασμός δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των ελαφρυντικών ή προσωρινών μέτρων, για την αποκατάσταση, την επανόρθωση ή την αντικατάσταση των φυσικών πόρων ή υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία ή την εξασφάλιση εναλλακτικών δυνατοτήτων ισοδύναμων προς τους εν λόγω πόρους ή υπηρεσίες, όπως προβλέπεται στο παράρτημα II».
- 9 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει, στην παράγραφο του 1, τα εξής:
- «Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται:
- α) στην περιβαλλοντική ζημία που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες που απαριθμούνται στο Παράρτημα III και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών·
- β) στη ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες πλην εκείνων οι οποίες απαριθμούνται στο Παράρτημα III, και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών, οσάκις ο φορέας εκμετάλλευσης ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας.»
- 10 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, της ίδιας οδηγίας, αυτή έχει εφαρμογή «σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης».
- 11 Το άρθρο 5 της οδηγίας 2004/35, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προληπτική δράση», ορίζει τα εξής:
- «1. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχει ακόμη συμβεί περιβαλλοντική ζημία αλλά υπάρχει επικείμενη απειλή να προκληθεί τέτοια ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης λαμβάνει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα.
- [...]
3. Η αρμόδια αρχή μπορεί, ανά πάσα στιγμή:
- [...]

β) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα,

[...]

δ) να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα.

4. Η αρμόδια αρχή απαιτεί τα μέτρα αποκατάστασης να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 3, στοιχεία β' ή γ', ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της παρούσας οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες, η αρμόδια αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα προληπτικά μέτρα.»

12 Το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δράση αποκατάστασης», προβλέπει ότι:

«1. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει συμβεί περιβαλλοντική ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης ενημερώνει την αρμόδια αρχή αμελλητί για όλες τις σχετικές πτυχές της κατάστασης και λαμβάνει:

α) όλα τα εφικτά μέτρα για τον άμεσο έλεγχο, περιορισμό, απομάκρυνση ή άλλου είδους διαχείριση των συγκεκριμένων ρύπων ή/και οιονδήποτε άλλων ζημιογόνων παραγόντων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περαιτέρω περιβαλλοντική ζημία και οι δυσμενείς συνέπειες για την ανθρώπινη υγεία, ή η περαιτέρω υποβάθμιση των υπηρεσιών, και

β) τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης [...]

2. Η αρμόδια αρχή μπορεί, ανά πάσα στιγμή:

[...]

γ) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης,

[...]

ε) να λάβει η ίδια τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης.

3. Η αρμόδια αρχή απαιτεί τα μέτρα αποκατάστασης να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Εάν ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 2, στοιχεία β', γ' ή δ', ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της παρούσας οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες, η αρμόδια αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα μέτρα αποκαταστάσεως, ως μέσον έσχατης ανάγκης.»

13 Το άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 3, της ίδιας οδηγίας ορίζει ότι:

«1. Ο φορέας εκμετάλλευσης επιβαρύνεται με το κόστος των δράσεων πρόληψης και αποκατάστασης που αναλαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία.

[...]

3. Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης που αναλαμβάνονται δυνάμει της παρούσας οδηγίας, εάν μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία ή η επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας:

α) προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή

β) οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής, διαφορετικής από διαταγή ή εντολή λόγω εκπομπής ή συμβάντος που προκλήθηκε από τις δραστηριότητες του ίδιου του φορέα εκμετάλλευσης.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να μπορέσει ο φορέας εκμετάλλευσης να ανακτήσει το κόστος με το οποίο επιβαρύνθηκε.»

14 Το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/35 ορίζει τα εξής:

«Στην αρμόδια αρχή εξακολουθεί να εμπίπτει το καθήκον να εντοπίσει τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας, να εκτιμήσει τη σοβαρότητα της ζημίας και να καθορίσει ποια μέτρα αποκατάστασης θα πρέπει να ληφθούν κατά το Παράρτημα II. [...]»

15 Το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σχέση με την εθνική νομοθεσία», ορίζει στην παράγραφο του 1 ότι η οδηγία αυτή «δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των πρόσθετων δραστηριοτήτων που είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο των απαιτήσεων πρόληψης και αποκατάστασης της παρούσας οδηγίας και του εντοπισμού πρόσθετων υπευθύνων».

16 Βάσει του άρθρου 17 της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με το άρθρο της 19, η εν λόγω οδηγία έχει εφαρμογή μόνον στην περίπτωση ζημίας που προκλήθηκε από εκπομπή, συμβάν ή ατύχημα μεταγενέστερο της 30ής Απριλίου 2007, εφόσον η ζημία αυτή οφείλεται είτε σε δραστηριότητα μεταγενέστερη της ημερομηνίας αυτής είτε σε δραστηριότητα προγενέστερη της ως άνω ημερομηνίας η άσκηση της οποίας, όμως, δεν είχε ολοκληρωθεί έως την ημερομηνία αυτή.

17 Στο παράρτημα III της οδηγίας αυτής μνημονεύονται δώδεκα δραστηριότητες οι οποίες χαρακτηρίζονται από τον νομοθέτη ως επικίνδυνες κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

Το ιταλικό δίκαιο

18 Το άρθρο 240, παράγραφος 1, στοιχεία m και p, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 152, της 3ης Απριλίου 2006, σχετικά με την περιβαλλοντική νομοθεσία (τακτικό συμπλήρωμα *GURI* αριθ. 88, της 14ης Απριλίου 2006), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των υποθέσεων της κύριας δίκης (στο εξής: κώδικας περιβάλλοντος), περιλαμβάνεται στον τίτλο V του μέρους IV του νομοθετήματος αυτού. Η διάταξη αυτή ορίζει τα μέτρα επείγουσας προστασίας και εξυγίανσεως των εκτάσεων.

19 Το άρθρο 242 του κώδικα περιβάλλοντος, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επιχειρησιακές και διοικητικές διαδικασίες», ρυθμίζει κατά τρόπο αρκετά λεπτομερή τις υποχρεώσεις που υπέχει ο υπεύθυνος για τη ρύπανση, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για πρόσφατη ή παλαιότερη περίπτωση ρυπάνσεως, όσον αφορά ιδίως τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών μέτρων και μέτρων αποκαταστάσεως και επείγουσας προστασίας, την ενημέρωση των αρμοδίων δημοσίων αρχών και την υλοποίηση των δράσεων εξυγίανσεως.

20 Το άρθρο 244 του ίδιου κώδικα, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αποφάσεις», διέπει την περίπτωση υπερβάσεως του μέγιστου επιτρεπόμενου ορίου ρυπάνσεως. Στην περίπτωση αυτή, ο νομός οχλεί, με αιτιολογημένη απόφαση, τον υπεύθυνο για την ενδεχόμενη ρύπανση, προκειμένου αυτός να λάβει τα μέτρα που διαλαμβάνονται στα άρθρα 240 επ. του ίδιου κώδικα. Το άρθρο 244, παράγραφος 3, του κώδικα περιβάλλοντος προβλέπει ότι, εν πάση περιπτώσει, η απόφαση κοινοποιείται και στον κύριο της εκτάσεως. Επιπλέον, το άρθρο 244, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού ορίζει ότι, σε περίπτωση κατά την οποία δεν είναι δυνατό να προσδιορισθεί ο υπεύθυνος ή δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του, τις οποίες δεν εκπληρώνει ούτε ο κύριος της εκτάσεως ούτε άλλο ενδιαφερόμενο πρόσωπο, η αρμόδια διοικητική αρχή προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες.

21 Το άρθρο 245 του εν λόγω κώδικα, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υποχρεώσεις ενέργειας και γνωστοποιήσεως τις οποίες υπέχουν πρόσωπα μη φέροντα ευθύνη για την ενδεχόμενη ρύπανση», προβλέπει, στην παράγραφο του 1, τα εξής:

«Οι διαδικασίες σχετικά με τις ενέργειες προστασίας, εξυγίανσεως και περιβαλλοντικής αποκαταστάσεως που διέπονται από τις διατάξεις του παρόντος τίτλου μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να τεθούν σε εφαρμογή με πρωτοβουλία ενδιαφερομένων οι οποίοι δεν φέρουν ευθύνη για τη ρύπανση.»

22 Το άρθρο 245, παράγραφος 2, του ίδιου κώδικα ορίζει ότι:

«Με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που υπέχει ο υπεύθυνος για τη διαλαμβανόμενη στο άρθρο 242 ενδεχόμενη ρύπανση, ο κύριος ή ο υπεύθυνος του γηπέδου που διαπιστώνει υπέρβαση ή συγκεκριμένο και πραγματικό κίνδυνο υπερβάσεως των μέγιστων επιτρεπόμενων ορίων ρυπάνσεως (CSC) οφείλει να ενημερώσει σχετικώς την περιφέρεια, τον νομό και τον δήμο που είναι κατά τόπον αρμόδιοι και να θέσει σε εφαρμογή τα προληπτικά μέτρα, σύμφωνα με τη διαλαμβανόμενη στο άρθρο 242 διαδικασία. Ο νομός, αφού λάβει τις εν λόγω πληροφορίες και διαβουλευθεί με τον δήμο, προσδιορίζει τον υπεύθυνο προκειμένου αυτός να προβεί στις ενέργειες εξυγίανσεως. Ο κύριος ή κάθε άλλος ενδιαφερόμενος δύναται, πάντως, να παρέμβει οικειοθελώς ανά πάσα στιγμή προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή τα αναγκαία μέτρα εξυγίανσεως στην έκταση της οποίας είναι κύριος ή νομέας.»

- 23 Το άρθρο 250 του κώδικα περιβάλλοντος, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εξυγίανση με ενέργειες της διοικήσεως», ορίζει τα εξής:

«Εφόσον οι υπεύθυνοι για τη ρύπανση δεν προβαίνουν άμεσα στην εφαρμογή των μέτρων που προβλέπουν οι διατάξεις του παρόντος τίτλου ή εάν δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός τους και εφόσον δεν προβαίνουν σε αυτήν ούτε ο κύριος της εκτάσεως ούτε άλλος ενδιαφερόμενος, οι διαλαμβανόμενες στο άρθρο 242 διαδικασίες και ενέργειες τίθενται αυτεπαγγέλτως σε εφαρμογή από τον κατά τόπον αρμόδιο δήμο και, εφόσον αυτός δεν προβαίνει στην εν λόγω εφαρμογή, από την περιφέρεια, κατά τη σειρά προτεραιότητας που καθορίζεται βάσει του περιφερειακού σχεδίου εξυγίανσεως γηπέδων στα οποία έχει διαπιστωθεί ρύπανση, καλώντας επίσης άλλα πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, τα οποία ορίζονται κατόπιν ειδικών διαδικασιών δημόσιου διαγωνισμού [...]».

- 24 Το άρθρο 253 του εν λόγω κώδικα, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εμπράγματα βάρη και ειδικά προνόμια», ορίζει στις παραγράφους του 1 έως 4 τα εξής:

«1. Οι ενέργειες που διαλαμβάνονται στον παρόντα τίτλο αποτελούν εμπράγματα βάρη (oneri reali) επί των εκτάσεων στις οποίες έχει διαπιστωθεί ρύπανση οσάκις τίθενται σε εφαρμογή αυτεπαγγέλτως από την αρμόδια αρχή κατά την έννοια του άρθρου 250. [...]»

2. Οι δαπάνες για τις ενέργειες που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 1 συνοδεύονται από ειδικό εμπράγματο προνόμιο επί των ιδίων των γηπέδων, κατά τους όρους και τους σκοπούς του άρθρου 2748, δεύτερο εδάφιο, του αστικού κώδικα. Το εν λόγω προνόμιο μπορεί να ασκηθεί και σε βάρος δικαιωμάτων που έχει αποκτήσει τρίτος επί του ακινήτου.

3. Το προνόμιο και η αξίωση αποδόσεως των δαπανών μπορούν να ασκηθούν, έναντι του κυρίου της εκτάσεως, ο οποίος δεν φέρει ευθύνη για τη ρύπανση ή τον κίνδυνο ρυπάνσεως, μόνο με αιτιολογημένη απόφαση της αρμόδιας αρχής με την οποία δικαιολογείται, ιδίως, η αδυναμία προσδιορισμού του υπευθύνου ή η αδυναμία ασκήσεως αναγωγικής αξιώσεως κατ' αυτού ή η άσκηση τέτοιας αγωγής η οποία δεν ευδοκίμησε.

4. Εν πάση περιπτώσει, ο κύριος που δεν φέρει ευθύνη για τη ρύπανση μπορεί να υποχρεωθεί να αποδώσει [...] τις δαπάνες για τα μέτρα που έλαβε η αρμόδια αρχή μόνον εντός των ορίων της αγοραίας αξίας του γηπέδου, όπως αυτή καθορίζεται κατόπιν της εφαρμογής των εν λόγω μέτρων. Εφόσον ο κύριος που δεν φέρει ευθύνη προέβη αυθορμητώς στην εξυγίανση της εκτάσεως στην οποία διαπιστώθηκε ρύπανση, δύναται να ασκήσει αναγωγική αξίωση κατά του υπευθύνου για τη ρύπανση όσον αφορά τις δαπάνες στις οποίες υποβλήθηκε και την ενδεχόμενη πρόσθετη ζημία που υπέστη.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

- 25 Από τα στοιχεία της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι, από τη δεκαετία του 1960 και έως τη δεκαετία του 1980, η Farmoplant SpA και η Cersam Srl, δύο εταιρίες του βιομηχανικού ομίλου Montedison SpA, νυν Edison SpA, αποτελούσαν τους φορείς εκμεταλλεύσεως εργοστασίου παραγωγής εντομοκτόνων και ζιζανιοκτόνων ευρισκόμενου εντός των ορίων δήμου του νομού Massa Carrara, στην Τοσκάνη (Ιταλία). Καθόσον στα γήπεδα της εκτάσεως αυτής είχε διαπιστωθεί σοβαρή μόλυνση από διάφορες χημικές ουσίες, μεταξύ των οποίων το διχλωροαιθάνιο και η αμμωνία, ορισμένα εξ αυτών αποτέλεσαν το αντικείμενο αξιοποιήσεως κατά το έτος 1995. Δεδομένου ότι αυτή η «αξιοποίηση» αποδείχθηκε ανεπαρκής, τα γήπεδα αυτά

- χαρακτηρίστηκαν το 1998 ως «τοποθεσία εθνικού ενδιαφέροντος της Massa Carrara» με σκοπό να εξυγιανθούν.
- 26 Το 2006 και το 2008 οι Tws Automation και Ivan, δύο εταιρίες ιδιωτικού δικαίου, απέκτησαν την κυριότητα διαφόρων γηπέδων που ανήκαν στην έκταση αυτή. Η Tws Automation έχει ως εταιρικό σκοπό την πώληση ηλεκτρονικών συσκευών, ενώ η Ivan είναι κτηματομεσιτική εταιρία.
- 27 Το 2011, η Nasco Srl, εταιρία ιδιωτικού δικαίου η οποία μετονομάστηκε εν συνεχεία σε Fira Group, συγχωνεύθηκε με την LCA Lavorazione Compositi Aruana Srl και κατέστη, ως εκ τούτου, κύριος ενός άλλου γηπέδου στην ίδια τοποθεσία. Η Fira Group ασκεί δραστηριότητες στον ναυπηγοεπισκευαστικό τομέα.
- 28 Με διοικητικές πράξεις της 18ης Μαΐου 2007 και της 16ης Σεπτεμβρίου και 7ης Νοεμβρίου 2011, οι αρμόδιες διευθύνσεις του Ministero υποχρέωσαν τις Tws Automation, Ivan και Fira Group, αντιστοίχως, να εφαρμόσουν ειδικά μέτρα «επείγουσας προστασίας», κατά την έννοια του κώδικα περιβάλλοντος, συγκεκριμένα δε την κατασκευή υδραυλικού φράγματος λήψεως με σκοπό την προστασία του υδροφόρου ορίζοντα και την υποβολή τροποποιήσεως σχεδίου εξυγιάνσεως του γηπέδου, το οποίο υφίστατο από το 1995. Οι αποφάσεις αυτές είχαν ως αποδέκτες τις τρεις επιχειρήσεις ως «νομείς του γηπέδου».
- 29 Διατεινόμενες ότι δεν ευθύνονταν για τη διαπιστωθείσα ρύπανση, οι εταιρίες αυτές άσκησαν προσφυγές ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (περιφερειακού διοικητικού πρωτοδικείου Τοσκάνης), το οποίο, με τρεις χωριστές αποφάσεις, ακύρωσε τις εν λόγω πράξεις για τον λόγο ότι, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία ισχύει τόσο στο δίκαιο της Ένωσης όσο και στην εθνική νομοθεσία για περιβαλλοντικά θέματα, η διοίκηση δεν μπορεί να επιβάλλει, βάσει των διατάξεων του τίτλου V του μέρους IV του κώδικα περιβάλλοντος, την εφαρμογή των επίμαχων μέτρων σε επιχειρήσεις που ουδόλως φέρουν άμεση ευθύνη για τη διαπιστωθείσα ρύπανση της εκτάσεως.
- 30 Το Ministero άσκησε έφεση κατά των ως άνω αποφάσεων ενώπιον του Consiglio di Stato.
- 31 Κατά το Ministero, βάσει ερμηνείας των διατάξεων που περιλαμβάνονται στον τίτλο V του μέρους IV του κώδικα περιβάλλοντος με γνώμονα την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και την αρχή της προφυλάξεως, μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο κύριος εκτάσεως στην οποία έχει διαπιστωθεί ρύπανση υπέχει υποχρέωση εφαρμογής μέτρων επείγουσας προστασίας.
- 32 Το τμήμα του Consiglio di Stato που επελήφθη της υποθέσεως παρέπεμψε στην ολομέλεια του δικαστηρίου αυτού το ζήτημα αν, βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», η εθνική διοίκηση μπορεί να επιβάλει στον κύριο γηπέδου στο οποίο έχει διαπιστωθεί ρύπανση και μολονότι αυτός δεν είναι ο αυτουργός της ρυπάνσεως, την υποχρέωση να εφαρμόσει τα μέτρα επείγουσας προστασίας που διαλαμβάνονται στο άρθρο 240, παράγραφος 1, στοιχείο m, του εν λόγω κώδικα ή εάν, σε τέτοιες περιπτώσεις, ο κύριος υπέχει απλώς τις υποχρεώσεις τις οποίες συνεπάγονται τα ρητώς προβλεπόμενα στο άρθρο 253 του ίδιου κώδικα εμπράγματα βάρη.
- 33 Με το από 21 Νοεμβρίου 2013 δικόγραφο, η Versalis SpA, η οποία έχει επίσης την κυριότητα γηπέδων στην επίμαχη έκταση γης που της μεταβιβάστηκαν από την Edison SpA, παρενέβη με αίτημα την απόρριψη της εφέσεως του Ministero.
- 34 Στην απόφασή της περί παραπομπής, η ολομέλεια του Consiglio di Stato επισημαίνει ότι στη νομολογία των ιταλικών διοικητικών δικαστηρίων διαπιστώνεται διχογνωμία ως προς την ερμηνεία των διατάξεων που περιλαμβάνονται στο μέρος IV του κώδικα περιβάλλοντος και των διατάξεων που αφορούν εν γένει τις υποχρεώσεις του κυρίου εκτάσεως στην οποία έχει διαπιστωθεί ρύπανση.
- 35 Έτσι, ενώ η νομολογία ορισμένων ιταλικών δικαστηρίων, στηριζόμενη, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφυλάξεως και της προληπτικής δράσεως, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», τις οποίες έχει υιοθετήσει το δίκαιο της Ένωσης, τάσσεται υπέρ της απόψεως ότι ο κύριος υποχρεούται να λάβει μέτρα επείγουσας προστασίας και εξυγιάνσεως, ακόμη και αν δεν είναι ο αυτουργός της ρυπάνσεως, άλλα ιταλικά δικαστήρια, αντιθέτως, αποκλείουν εντελώς το ενδεχόμενο ευθύνης του ανυπαίτιου για τη ρύπανση κυρίου και, κατά συνέπεια, την άποψη ότι η διοίκηση μπορεί να απαιτήσει από τον κύριο

αυτόν τη λήψη τέτοιων μέτρων. Η ολομέλεια του Consiglio di Stato τάσσεται υπέρ της δεύτερης αυτής απόψεως, η οποία είναι και η κρατούσα στη νομολογία των ιταλικών διοικητικών δικαστηρίων.

36 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο, παραπέμποντας στις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των υποθέσεων ERG κ.λπ. (C-378/08, EU:C:2010:126) και ERG κ.λπ. (C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127), στηρίζεται σε γραμματική ερμηνεία του κώδικα περιβάλλοντος και στις αρχές της αστικής ευθύνης, βάσει των οποίων απαιτείται η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της πράξεως και της ζημίας. Η ύπαρξη της συνάφειας αυτής είναι αναγκαία για να γίνει δεκτή είτε υποκειμενική είτε αντικειμενική ευθύνη λόγω της σχετικής ζημίας. Η εν λόγω συνάφεια δεν υφίσταται στην περίπτωση κατά την οποία ο κύριος δεν είναι αυτουργός της ρύπανσης. Κατά συνέπεια, η ευθύνη του δεν στηρίζεται στην ιδιότητά του ως κυρίου, οπότε δεν είναι δυνατό να του καταλογισθεί η ρύπανση τόσο από απόψεως υποκειμενικής ευθύνης όσο και αντικειμενικής.

37 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιβαίνει στις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, κατά το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και τα άρθρα 1 και 8, παράγραφος 3, καθώς και τις αιτιολογικές σκέψεις 13 και 24 της οδηγίας 2004/35, ιδίως δε στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, καθώς και στις αρχές της προφυλάξεως, της προληπτικής δράσεως και της επανορθώσεως των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον κατά προτεραιότητα στην πηγή, εθνική ρύθμιση όπως αυτή των άρθρων 244, 245 και 253 του [κώδικα περιβάλλοντος], βάσει της οποίας, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται η ρύπανση τόπου, καθώς και ότι είναι αδύνατο να προσδιορισθεί ο υπεύθυνος για τη ρύπανση και να απαιτηθεί από αυτόν η επανόρθωση της ζημίας, δεν επιτρέπεται στη διοικητική αρχή να απαιτήσει από τον κύριο, ο οποίος δεν ευθύνεται για τη ρύπανση, να εφαρμόσει τα μέτρα επείγουσας προστασίας και “εξυγιάνσεως”, αλλά απλώς καταλογίζεται στον κύριο αυτόν ευθύνη ενέχουσα υποχρέωση καταβολής αποζημιώσεως η οποία περιορίζεται στην αξία του ακινήτου κατόπιν της εφαρμογής των μέτρων εξυγιάνσεως;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

38 Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί, κατ’ ουσίαν, αν οι αρχές του δικαίου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, κατά το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και την οδηγία 2004/35, ιδίως δε η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτές εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις υποθέσεις της κύριας δίκης, βάσει της οποίας, σε περίπτωση κατά την οποία είναι αδύνατο να προσδιορισθεί ο υπεύθυνος για τη ρύπανση γηπέδου ή να απαιτηθεί από αυτόν η λήψη μέτρων αποκαταστάσεως, δεν επιτρέπεται στην αρμόδια αρχή να επιβάλει την εφαρμογή των προληπτικών μέτρων και των μέτρων αποκαταστάσεως στον κύριο του γηπέδου αυτού, ο οποίος δεν ευθύνεται για τη ρύπανση, δεδομένου ότι ο κύριος αυτός υποχρεούται απλώς να αποδώσει τις δαπάνες για τις ενέργειες της αρμόδιας αρχής εντός των ορίων της, καθοριζομένης κατόπιν των ενεργειών αυτών, αγοραίας αξίας της εκτάσεως.

Επί του ζητήματος της εφαρμογής του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ

39 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποσκοπεί σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται, ειδικότερα, στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η διάταξη αυτή περιορίζεται απλώς στον ορισμό των γενικών σκοπών της Ένωσης ως προς το περιβάλλον, καθόσον το άρθρο 192 ΣΛΕΕ αναθέτει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενεργώντας κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, να αποφασίζουν τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν προς επίτευξη των σκοπών αυτών (βλ. αποφάσεις ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 45, και ERG κ.λπ., EU:C:2010:127, σκέψη 38, και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., C-478/08 και C-479/08, EU:C:2010:129, σκέψη 35).

40 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, με το οποίο διατυπώνεται η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αφορά τη δράση της Ένωσης, δεν χωρεί επίκληση της διατάξεως αυτής από ιδιώτες προκειμένου να αποκλεισθεί η εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, που αφορά τομέα σχετικό με την πολιτική περιβάλλοντος, εφόσον δεν έχει εφαρμογή καμία ρύθμιση της Ένωσης θεσπισθείσα βάσει του άρθρου 192 ΣΛΕΕ στο πεδίο εφαρμογής της οποίας εμπίπτει

ειδικώς η οικεία περίπτωση (βλ. αποφάσεις ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 46, και ERG κ.λπ., EU:C:2010:127, σκέψη 39, καθώς και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 36).

41 Ομοίως, δεν χωρεί επίκληση του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ από τις αρμόδιες αρχές στον τομέα του περιβάλλοντος προκειμένου να επιβληθούν, ελλείψει εθνικού νομικού ερείσματος, προληπτικά μέτρα και μέτρα αποκαταστάσεως.

42 Πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» ενδέχεται να τυγχάνει εφαρμογής στις υποθέσεις της κύριας δίκης, καθόσον οι ρυθμίσεις της οδηγίας 2004/35 αποτελούν εφαρμογή της αρχής αυτής. Η οδηγία αυτή, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 175 ΕΚ, νυν άρθρου 192 ΣΛΕΕ, αποσκοπεί, κατά την τρίτη περίοδο της αιτιολογικής σκέψεώς της 1, να διασφαλίσει την «υλοποίηση των στόχων και [την εφαρμογή] των αρχών της πολιτικής [της Ένωσης] για το περιβάλλον, όπως διατυπώνονται στη Συνθήκη» και εφαρμόζει, κατά την αιτιολογική σκέψη της 2, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

Επί του ζητήματος αν οι επίμαχες υποθέσεις εμπίπτουν στο χρονικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35

43 Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι, βάσει των πραγματικών στοιχείων της δικογραφίας που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, οι επίμαχες στις υποθέσεις της κύριας δίκης παλαιότερες περιβαλλοντικές ζημίες οφείλονται σε οικονομικές δραστηριότητες προγενέστερων κυρίων των γηπέδων που ανήκουν σήμερα στις Fira Group, Tws Automation και Ivan, αντιστοίχως, είναι αμφίβολο αν οι υποθέσεις της κύριας δίκης εμπίπτουν στο χρονικό πεδίο της οδηγίας 2004/35.

44 Συγκεκριμένα, από το άρθρο 17, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη της 30, προκύπτει ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή μόνον στην περίπτωση ζημιών που προκλήθηκαν από εκπομπή, συμβάν ή ατύχημα σύγχρονο ή μεταγενέστερο της 30ής Απριλίου 2007, εφόσον οι ζημίες αυτές οφείλονται είτε σε δραστηριότητες που ασκήθηκαν κατά το ίδιο χρονικό διάστημα είτε σε προγενέστερες της ως άνω ημερομηνίας, οι οποίες, όμως, δεν είχαν ολοκληρωθεί προ της ημερομηνίας αυτής (βλ., σχετικώς, αποφάσεις ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψεις 40 και 41, και ERG κ.λπ., EU:C:2010:127, σκέψη 34, καθώς και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 32).

45 Το αιτούν δικαστήριο πρέπει να διακριβώσει, βάσει των πραγματικών περιστατικών τα οποία μόνον το ίδιο μπορεί να εκτιμήσει, αν, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, οι ζημίες που αποτέλεσαν αντικείμενο των επιβληθέντων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές προληπτικών μέτρων και μέτρων αποκαταστάσεως εμπίπτουν ή όχι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, όπως αυτό οριοθετείται βάσει του άρθρου 17 της οδηγίας αυτής (βλ., σχετικώς, απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 43).

46 Εάν το δικαστήριο αυτό αποφανθεί ότι η εν λόγω οδηγία δεν έχει εφαρμογή στις υποθέσεις των οποίων έχει επιληφθεί, η περίπτωση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εθνικού δικαίου, τηρουμένων των κανόνων της Συνθήκης και με την επιφύλαξη άλλων πράξεων του παραγωγού δικαίου (βλ. αποφάσεις ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 44, και ERG κ.λπ., EU:C:2010:127, σκέψη 37, καθώς και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 34).

47 Για την περίπτωση κατά την οποία το αιτούν δικαστήριο θα αποφανθεί ότι οι υποθέσεις της κύριας δίκης εμπίπτουν στο χρονικό πεδίο εφαρμογής της ίδιας αυτής οδηγίας, πρέπει να εξετασθεί το προδικαστικό ερώτημα ως ακολούθως.

Επί της εννοίας του «φορέα εκμεταλλεύσεως»

48 Από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 2 και 18, καθώς και τα άρθρα 2, σημεία 6 και 7, 5, 6, 8 και 11, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, προκύπτει ότι μία εκ των ουσιωδών προϋποθέσεων για την εφαρμογή του καθεστώτος ευθύνης που θεσπίζεται με τις διατάξεις αυτές είναι ο προσδιορισμός του φορέα εκμεταλλεύσεως ο οποίος μπορεί να χαρακτηριστεί ως υπεύθυνος.

- 49 Συγκεκριμένα, κατά τη δεύτερη περίοδο της αιτιολογικής σκέψεως 2 της οδηγίας 2004/35, η θεμελιώδης αρχή της οδηγίας αυτής συνίσταται στο να κρίνεται ως οικονομικά υπεύθυνος ο φορέας εκμεταλλεύσεως του οποίου η δραστηριότητα προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή επελεύσεως τέτοιας ζημίας.
- 50 Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, στο πλαίσιο του συστήματος των άρθρων 6 και 7 της οδηγίας 2004/35, απόκειται καταρχήν στον φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία να αναλάβει την πρωτοβουλία προτάσεως των κατά την κρίση του κατάλληλων για την κατάσταση μέτρων αποκαταστάσεως (βλ. απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:127, σκέψη 46). Ομοίως, η αρμόδια αρχή δύναται να επιβάλει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων στον φορέα εκμεταλλεύσεως αυτόν.
- 51 Επιπλέον, το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κόστος πρόληψης και αποκατάστασης», ορίζει στην παράγραφο του 1 ότι αυτός ο φορέας εκμεταλλεύσεως επιβαρύνεται με τις δαπάνες για τις δράσεις προλήψεως και αποκαταστάσεως που αναλαμβάνονται κατ' εφαρμογήν της εν λόγω οδηγίας. Βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να προσδιορίζουν τον φορέα εκμεταλλεύσεως που προκάλεσε τις ζημίες.
- 52 Αντιθέτως, τα πρόσωπα εκτός αυτών που καθορίζονται με το άρθρο 2, σημείο 6, της οδηγίας 2004/35, δηλαδή εκείνα που δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 7, της οδηγίας αυτής, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, όπως αυτό οριοθετείται βάσει του άρθρου της 3, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β'.
- 53 Εν προκειμένω, όμως, όπως συνάγεται από τα πραγματικά στοιχεία που εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο και τα οποία επιβεβαίωσαν οι διάδικοι των υποθέσεων της κύριας δίκης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, καμία από τις εφεσίβλητες της κύριας δίκης δεν ασκεί επί του παρόντος κάποια από τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα III της οδηγίας 2004/35. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξετασθεί κατά πόσον αυτές οι εφεσίβλητες ενδέχεται να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής βάσει του άρθρου της 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', το οποίο αφορά τις ζημίες που οφείλονται σε δραστηριότητες διαφορετικές εκείνων που απαριθμούνται στο παράρτημα αυτό, σε περίπτωση υπαιτιότητας ή αμέλειας του φορέα εκμεταλλεύσεως.

Επί των προϋποθέσεων της περιβαλλοντικής ευθύνης

- 54 Όπως προκύπτει από τα άρθρα 4, παράγραφος 5, και 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας αυτής, η αποτελεσματική χρήση του καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης επιτάσσει την εκ μέρους της αρμόδιας αρχής απόδειξη περί του ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας ενός ή πλειόνων φορέων εκμεταλλεύσεως οι οποίοι είναι δυνατό να προσδιορισθούν και των συγκεκριμένων και ποσοτικά προσδιορισίμων περιβαλλοντικών ζημιών, προκειμένου να επιβληθούν μέτρα αποκαταστάσεως στον φορέα ή στους φορείς εκμεταλλεύσεως αυτούς, ανεξαρτήτως του είδους της επίμαχης ρυπάνσεως (βλ., σχετικώς, απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψεις 52 και 53, και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 39).
- 55 Ερμηνεύοντας το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, στο πλαίσιο του καθεστώτος αντικειμενικής περιβαλλοντικής ευθύνης των φορέων εκμεταλλεύσεως, η αρμόδια αρχή οφείλει να αποδείξει την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας (βλ. απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψεις 63 έως 65, και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 45).
- 56 Όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/35, η υποχρέωση αυτή υφίσταται και στο πλαίσιο του καθεστώτος υποκειμενικής ευθύνης λόγω υπαιτιότητας ή αμέλειας του φορέα εκμεταλλεύσεως, το οποίο προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής για τις λοιπές επαγγελματικές δραστηριότητες πέραν αυτών που διαλαμβάνονται στο παράρτημα III της εν λόγω οδηγίας.
- 57 Η ιδιαίτερη σημασία της προϋποθέσεως περί αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της δραστηριότητας του φορέα εκμεταλλεύσεως και της περιβαλλοντικής ζημίας για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και, ως εκ τούτου, για το καθεστώς ευθύνης που θεσπίζεται με την οδηγία 2004/35 συνάγεται επίσης από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής σχετικά με τις συνέπειες που πρέπει να έχει το

γεγονός ότι ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν συνέβαλε στην πρόκληση ρυπάνσεως ή στον κίνδυνο ρυπάνσεως.

- 58 Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι, κατά το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη της 20, ο φορέας εκμεταλλεύσεως δεν υποχρεούται να φέρει τις δαπάνες για τις δράσεις αποκαταστάσεως που αναλαμβάνονται κατ' εφαρμογήν της εν λόγω οδηγίας εφόσον δύναται να αποδείξει ότι οι ζημίες που προκλήθηκαν στο περιβάλλον οφείλονται σε τρίτο, παρά τα κατάλληλα μέτρα ασφαλείας, ή σε διαταγή ή εντολή δημοσίας αρχής (βλ., σχετικώς, απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 67 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψη 46).
- 59 Οσάκις ουδόλως δύναται να αποδειχθεί αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της περιβαλλοντικής ζημίας και της δραστηριότητας του φορέα εκμεταλλεύσεως, η περίπτωση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εθνικού δικαίου υπό τις προϋποθέσεις που εκτέθηκαν στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως (βλ. σχετικώς, απόφαση ERG κ.λπ., EU:C:2010:126, σκέψη 59, και διάταξη Buzzi Unicem κ.λπ., EU:C:2010:129, σκέψεις 43 και 48).
- 60 Εν προκειμένω όμως, από τα στοιχεία που προσκομίσθηκαν στο Δικαστήριο και από την ίδια τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος προκύπτει ότι οι εφεσίβλητες της κύριας δίκης δεν συνέβαλαν στην επέλευση των επίμαχων περιβαλλοντικών ζημιών, στοιχείο του οποίου η διακρίβωση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο.
- 61 Βεβαίως, το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 προβλέπει, σύμφωνα με το άρθρο 193 ΣΛΕΕ, τη δυνατότητα των κρατών μελών να διατηρήσουν σε ισχύ ή να θεσπίσουν αυστηρότερα μέτρα όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, μεταξύ των οποίων και τον προσδιορισμό άλλων υπευθύνων, υπό τον όρο τα μέτρα αυτά να είναι σύμφωνα με τις Συνθήκες.
- 62 Εν προκειμένω, πάντως, δεν αμφισβητείται ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, η επίμαχη στις υποθέσεις της κύριας δίκης ρύθμιση δεν επιτρέπει την επιβολή μέτρων αποκαταστάσεως στον κύριο που δεν φέρει ευθύνη για τη ρύπανση, δεδομένου ότι η εν λόγω ρύθμιση απλώς προβλέπει συναφώς ότι ο κύριος αυτός υποχρεούται να αποδώσει τις δαπάνες για τις ενέργειες της αρμόδιας αρχής εντός των ορίων της, καθοριζομένης κατόπιν των ενεργειών αυτών, αγοραίας αξίας του γηπέδου.
- 63 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 2004/35 έχει την έννοια ότι δεν αντιβαίνει σε αυτήν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις υποθέσεις της κύριας δίκης, βάσει της οποίας, σε περίπτωση κατά την οποία είναι αδύνατο να προσδιορισθεί ο υπεύθυνος για τη ρύπανση γηπέδου ή να απαιτηθεί από αυτόν η λήψη μέτρων αποκαταστάσεως, δεν επιτρέπεται στην αρμόδια αρχή να επιβάλει την εφαρμογή των προληπτικών μέτρων και των μέτρων αποκαταστάσεως στον κύριο του γηπέδου αυτού, ο οποίος δεν ευθύνεται για τη ρύπανση, δεδομένου ότι ο κύριος αυτός υποχρεούται απλώς να αποδώσει τις δαπάνες για τις ενέργειες της αρμόδιας αρχής εντός των ορίων της, καθοριζομένης κατόπιν των ενεργειών αυτών, αγοραίας αξίας της εκτάσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 64 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφαινεται:

Η οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, έχει την έννοια ότι δεν αντιβαίνει σε αυτήν εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις υποθέσεις της κύριας δίκης, βάσει της οποίας, σε περίπτωση κατά την οποία είναι αδύνατο να προσδιορισθεί ο υπεύθυνος για τη ρύπανση γηπέδου ή να απαιτηθεί από αυτόν η

λήψη μέτρων αποκατάστασεως, δεν επιτρέπεται στην αρμόδια αρχή να επιβάλει την εφαρμογή των προληπτικών μέτρων και των μέτρων αποκατάστασεως στον κύριο του γηπέδου αυτού, ο οποίος δεν ευθύνεται για τη ρύπανση, δεδομένου ότι ο κύριος αυτός υποχρεούται απλώς να αποδώσει τις δαπάνες για τις ενέργειες της αρμόδιας αρχής εντός των ορίων της, καθοριζομένης κατόπιν των ενεργειών αυτών, αγοραίας αξίας της εκτάσεως.

(υπογραφές)

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.