JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
22 päivänä lokakuuta 2009[1]

I Johdanto

”δός μοί (φησι) πού στώ καί κινώ τήν γήν”[2]

1. Näin kerrotaan kreikkalaisen tiedemiehen Arkhimedeen sanoneen. Lause kuvaa hänen keksimänsä vipulain vaikutusta.

2. Arkhimedes asui Syrakusan kaupungissa Sisiliassa. Melko lähellä sitä sijaitsee Augustan lahti (Rada di Augusta), jossa on useiden vuosien ajan havaittu erittäin voimakasta, ympäristölle haitallisista aineista aiheutuvaa pilaantumista. Pyrkimykset poistaa nämä ympäristövahingot ovat nyt esillä olevien ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisen taustalla.[3]

3. Kyse ei ole sellaisen kiinteän pisteen löytämisestä, jonka avulla maapallo voitaisiin vivuta paikaltaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, mihin ympäristövahinkoja koskeva vastuu voi olla sidoksissa. Voidaanko vastuuseen asettaa ainoastaan ne toimijat, jotka ovat aiheuttaneet vahingot, vai ovatko vastuussa mahdollisesti myös muut toimijat, jotka omistavat maata tai harjoittavat aktiivisesti teollista toimintaa kyseisellä alueella?

4. Asiassa C-378/08 kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa nimittäin väitetään, että toimivaltaiset viranomaiset ovat velvoittaneet kyseisellä alueella toimivia yrityksiä ympäristövahinkojen korjaamiseen tutkimatta ja näyttämättä toteen yritysten

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – ”Antakaa minulle kiinteä piste, niin minä vipuan maan paikaltaan.” Sitaatin esitti alun perin Pappus Alexandrinus (Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1), ja sen saksankielisen käännöksen julkaisi Friedrich Hultsch vuonna 1878, s. 1060 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination, 2.9.2009).

3 – Nyt tarkasteltavana olevien kolmen asian ohella yhteisöjen tuomioistuimessa on vireillä kaksi muuta asiaa, jotka liittyvät kyseiseen pilaantuneeseen alueeseen: yhdistetyt asiat C-478/08 ja C-479/08, Buzzi Unicem ym. (tiedonanto EUVL 2009, C 19, s. 14 ja sitä seuraava sivu).

menettelyn ja ympäristövahingon välistä syy-yhteyttä tai yritysten menettelyn tuottamuksellisuutta.

5. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän kysymyksen erityisesti ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY[4] (jäljempänä ympäristövastuudirektiivi) yhteydessä. Ensin on kuitenkin selvitettävä, missä määrin tämä direktiivi on merkityksellinen sellaisten vahinkojen osalta, jotka ovat aiheutuneet pääosin ennen direktiivin voimaantuloa.

6. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää lisäksi vahinkojen korjaamiseksi määrättyihin toimenpiteisiin liittyviä kysymyksiä. Toimivaltaiset viranomaiset ovat oletettavasti muuttaneet jo sovittua kunnostussuunnitelmaa jälkikäteen merkittävästi kuulematta asianomaisia yrityksiä, tutkimatta näiden muutosten vaikutuksia tai perustelematta tätä menettelytapaa. Tästä syystä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tämä menettely sopusoinnussa ympäristövastuudirektiivin kanssa.

7. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön osalta, millä edellytyksin julkishallinto voi tehdä kunnostustoimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista koskevia sopimuksia ilman julkista hankintamenettelyä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

8. Yhteisön ympäristöpoliittiset periaatteet, erityisesti saastuttaja maksaa -periaate, vahvistetaan EY 174 artiklassa seuraavasti:

”Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen.

Yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

– –”

4 – EUVL L 143, s. 56.

9. Ympäristövastuudirektiivi pohjautuu sen 1 artiklassa säädetyn tarkoituksen mukaan saastuttaja maksaa -periaatteeseen:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.”

10. Ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan sen 3 artiklan 1 kohdan nojalla

”a) ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, sekä ympäristövahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat aiheutuneet näistä toiminnoista;

b) suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneisiin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet muiden kuin liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, sekä tällaisten vahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat aiheutuneet näistä toiminnoista, kun toiminnanharjoittaja on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti”.

11. Direktiivin soveltamisalaa koskevista poikkeuksista säädetään 4 artiklassa. Sen 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.”

12. Korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista säädetään 8 artiklan 1 kohdassa seuraavaa:

”Toiminnanharjoittaja vastaa tämän direktiivin nojalla toteutettavien ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksista.”

13. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan 2 artiklan 6 alakohdan mukaan

”luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa tai, jos

jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, joille on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta, mukaan lukien toimintaa koskevan luvan haltija tai henkilö, joka rekisteröi toiminnan tai ilmoittaa siitä”.

– vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päivää tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista;

– vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun päivän jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää;

14. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään tiukempien säännösten antamisesta jäsenvaltioissa seuraavaa:

– – –”

”Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta, mukaan lukien uusien ehkäisemistä ja korjaamista koskevien tämän direktiivin vaatimusten alaisten toimintojen ja vastuuseen asetettavien osapuolten määrittäminen.”

16. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva määräaika määritetään 19 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 30 päivään huhtikuuta 2007 mennessä.”

15. Direktiivin ajallista sovellettavuutta rajoitetaan 17 artiklassa seuraavasti:

17. Asiassa C-378/08 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä viitataan julkisten hankintojen osalta lisäksi julkisia rakennusurakoita sekä

”Tätä direktiiviä ei sovelleta

julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/18/EY,[5] julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta[6] 14.6.1993 annettuun neuvoston direktiiviin 93/37/ETY[7] sekä julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/665/ETY.[8] Näiden direktiivien yksittäisiä säännöksiä ei ole kuitenkaan tarpeen toistaa tässä yhteydessä.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyynnöt

A *Asia C-378/08*

18. Asiassa C-378/08 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä käyvät ilmi seuraavat tosiseikat:

19. Augustan lahdella on havaittavissa ilmiöitä, joiden taustalla on ympäristön pilaantuminen, joka on todennäköisesti alkanut jo kauan sitten, ilmeisesti viimeistään toisen maailmansodan jälkeen. Erityisesti merenpohja tällä alueella on huomattavan saastunut päästöjen seurauksena.

20. Sinä aikana, jona ympäristön pilaantuminen on todennäköisesti tapahtunut, Augustan lahden alueella on toiminut samanaikaisesti ja/tai peräjälkeen monia eri yrityksiä teollisuuden ja polttoaineiden alalla. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaan tästä seuraa, että yksittäisten yritysten yksittäisten pilaantumista koskevien vastuiden tarkka selvittäminen voi olla mahdotonta.

21. Useilla peräkkäisillä päätöksillä Italian viranomaiset ovat velvoittaneet tuolloin Augustan lahden lähistöllä toimintaa harjoittaneet yritykset kunnostamaan saastunutta merenpohjaa. Jos tätä kunnostusta ei suoriteta, viranomaiset ovat uhanneet toteuttaa sen kyseisten yritysten kustannuksella.

5 – EUVL L 134, s. 114.

6 – Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisupyynnössään kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuutta direktiivin 93/97/ETY kanssa. Direktiivin 91/263/ETY täydentämisestä satelliittimaa-asemalaitteiden osalta annettu direktiivi 93/97/ETY on kuitenkin ilmeisen merkityksetön pääasian kannalta, joten on oletettava, että kyseessä on kirjoitusvirhe ja että kansallisen tuomioistuimen aikomuksena oli tosiasiallisesti tiedustella kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuutta direktiivin 93/37/ETY kanssa.

7 – EYVL L 199, s. 54.

8 – EYVL L 395, s. 33.

22. Kunnostukseen velvoitetut yritykset toimivat aloilla, jotka edellyttävät ympäristöä pilaavien aineiden ja materiaalien käyttöä tai käsittelyä.

23. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan viranomaiset ovat velvoittaneet Augustan lahdella toimivat yritykset kunnostamaan pilaantunutta ympäristöä erottelematta toisistaan aiempaa ja nykyistä pilaantumista ja selvittämättä, mikä on kunkin yrityksen vastuu pilaantumisen aiheutumisesta.

24. Muutamat kyseisistä yrityksistä ovat riitauttaneet nämä päätökset. Ennen nyt esillä olevien ennakkoratkaisupyyntöjen esittämistä yhteisöjen tuomioistuimelle Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia on eri tuomioissa jo todennut useat riitautetuista päätöksistä lainvastaisiksi muun muassa sen perusteella, että ne ovat yhteisön oikeuteen sisältyvän saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisia. Muutoksenhakutuomioistuin Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana on sitä vastoin katsonut, että Augustan lahdella toimivien yritysten velvoittaminen kunnostukseen on lainmukaista, ja on tästä syystä yhdessä asiassa keskeyttänyt Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilian antaman tuomion täytäntöönpanon.

25. Asian C-378/08 taustalla olevassa oikeudenkäynnissä useat Augustan lahdella toimivat yritykset riitauttavat 20.12.2007 tehdyn päätöksen, jolla ne velvoitetaan kunnostamaan merenpohjaa.

26. Merenpohja on määrä kunnostaa Società Sviluppo Italia Aree Produttive -nimisen yrityksen (jäljempänä Sviluppo Italia) laatiman suunnitelman mukaisesti. Tämän suunnitelman mukaan saastuneet sedimentit on tarkoitus ruopata ja käyttää käsittelyn jälkeen keinotekoisen saaren rakentamiseksi mereen. Keinotekoisen saaren on määrä toimia keräilysatamana erikokoisille konttialuksille rahdinvaihtoa varten.

27. Sviluppo Italia on valtion perustama, markkinoilla toimiva yritys. Italian viranomaiset ovat antaneet riidanalaisten kunnostustoimenpiteiden suunnittelun ja – mikäli yritykset laiminlyövät velvoitteensa – toteuttamisen Sviluppo Italian tehtäväksi toteuttamatta sitä ennen julkista hankintamenettelyä. Kansallisen tuomioistuimen arvion mukaan toimeksiannon ”taloudellinen arvo on erittäin korkea”.

28. Kantajina olevat yritykset ovat nostaneet kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi ja vaatineet lisäksi turvaamistoimihakemuksessa päätöksen täytäntöönpanon lykkäystä.

29. Turvaamistoimimenettelyn yhteydessä Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italia) esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko saastuttaja maksaa -periaate (EY 174 artikla, aikaisemmin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohta) ja 21.4.2004 annetun direktiivin 2004/35/EY säännökset, joihin on viitattu, esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat velvoittaa yksityisiä yrityksiä – pelkästään sen vuoksi, että ne harjoittavat nykyisellään toimintaansa alueella, joka on ollut kauan aikaa pilaantunut tai joka on kauan sitten pilaantuneen alueen vieressä – toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä, ilman että ne suorittaisivat minkäänlaista tutkintaa pilaantumisesta vastuussa olevien toimijoiden määrittämiseksi?

2) Ovatko saastuttaja maksaa -periaate (EY 174 artikla, aikaisemmin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohta) ja 21.4.2004 annetun direktiivin 2004/35/EY säännökset, joihin on viitattu, esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat katsoa, että sellainen toimija, joka on esineoikeuksien haltija ja/tai joka harjoittaa yritystoimintaa pilaantuneella alueella, on korvausvastuussa erityisen ympäristövahingon aiheuttamisesta, ilman että on tarpeen ensin selvittää, onko olemassa syy-yhteys toimijan menettelyn ja pilaantumista aiheuttavan tapahtuman välillä, pelkästään kyseisen toimijan aseman perusteella (eli kyseinen toimija harjoittaa toimintaansa tällä paikalla)?

3) Onko EY 174 artiklassa (aikaisemmin Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohta)

ja 21.4.2004 annetussa direktiivissä 2004/35/EY tarkoitettu yhteisön lainsäädäntö esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka menee pidemmälle kuin saastuttaja maksaa -periaate ja jonka mukaisesti viranomaiset voivat katsoa, että sellainen toimija, joka on pilaantuneella alueella esineoikeuksien haltija ja/tai omistaa tällaisella alueella yrityksen, on korvausvastuussa ympäristövahingon aiheuttamisesta, ilman että ensin olisi selvitettävä toimijan menettelyn ja pilaantumista aiheuttavan tapahtuman välisen syy-yhteyden ohella myös se, täyttyykö tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden subjektiivinen edellytys?

4) Ovatko Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa tarkoitetut kilpailun turvaamista koskevat yhteisön periaatteet ja edellä mainitut direktiivit 2004/18/EY, 93/97/ETY ja 89/665/ETY esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan viranomainen voi antaa kunnostustoimenpiteiden selvittämis-, suunnittelu- ja toteutustyön – eli julkisten töiden toteuttamisen – yksityisten toimijoiden (Società Sviluppo SpA ja Sviluppo Italia Aree Produttive SpA) tehtäväksi suoraan valtiolle kuuluvilla alueilla noudattamatta niitä ennen tarvittavia julkisia hankintamenettelyjä?"

B *Yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08*

30. Nämä menettelyt koskevat kahta toimenpidettä, joista määrättiin 16.4.2008 tehdyllä päätöksellä vahinkojen poistamiseksi.

31. Ensinnäkin kantajina olevat yritykset on velvoitettu eristämään Augustan lahdella sijaitsevat omistuksessaan olevat alueet merestä maaperään rakennettavalla fyysisellä esteellä. Toiseksi kunnostettavalla alueella sijaitsevien alueiden käyttöluvan saaminen edellyttää ympäristövahinkojen korjaamista ja mainitun esteen rakentamista. Nämä edellytykset koskevat myös puhdistettuja alueita ja sellaisia alueita, jotka eivät ole pilaantuneet.

32. Kantajina olevat yritykset väittävät, että näillä määräyksillä muutetaan aiemmin tehtyjä päätöksiä ja että määräykset on annettu kuulematta osapuolia, esittämättä perusteluja tai tutkimatta asianmukaisesti määräysten vaikutuksia.

33. Tribunale amministrativo regionale della Sicilia esittää näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelle turvaamistoimimenettelyn yhteydessä seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko ympäristövahinkojen korvaamista koskeva yhteisön direktiivi (21.4.2004 annettu direktiivi 2004/35/EY ja erityisesti sen 7 artikla ja siinä mainittu liite II) esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat velvoittaa toteuttamaan ’kohtuullisina ympäristövahinkoja korjaavina vaihtoehtoina’ sellaisia ympäristötoimenpiteitä (jotka tarkoittavat esimerkkitapauksessa pohjavesikerroksen ’fyysistä eristämistä’ koko rannikon edustalta), jotka ovat asianmukaisen kontradiktorisen kuulemisen perusteella valittuihin, jo hyväksyttyihin ja jo toteutettuihin tai toteutusvaiheessa oleviin ympäristötoimenpiteisiin nähden muita ja ylimääräisiä ympäristötoimenpiteitä?

2) Onko ympäristövahinkojen korvaamista koskeva yhteisön direktiivi (21.4.2004 annettu direktiivi 2004/35/EY ja erityisesti sen 7 artikla ja siinä mainittu liite II) esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat asettaa viranomaisteitse tällaisia määräyksiä eli voivat asettaa niitä arvioimatta aluekohtaisia olosuhteita, täytäntöönpanokustannuksia verrattuna kohtuudella ennakoitavissa oleviin etuihin, mahdollisia tai todennäköisiä muille kohteille aiheutuvia vahinkoja tai vaaraa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle tai täytäntöönpanon edellyttämää aikataulua?

3) Kun otetaan huomioon Priolon kansallisesti merkittävällä alueella vallitseva erityistilanne, onko ympäristövahinkojen korvaamista koskeva yhteisön direktiivi (21.4.2004 annettu direktiivi 2004/35/EY ja erityisesti sen 7 artikla ja siinä mainittu liite II) esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat asettaa viranomaisteitse sen edellytykseksi, että Priolon kansallisesti merkittävällä alueella sijaitsevia alueita, joita kunnostaminen ei suoraan koske sen vuoksi, että ne on jo kunnostettu tai ne eivät ole pilaantuneita, voidaan

käyttää niiden oikeutettuun käyttöön, tällaisten määräysten noudattamisen?”

IV Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

34. Kirjallisessa menettelyssä pääasioiden kantajat Polimeri Europa SpA. ja Syndial SpA (jäljempänä Polimeri ym.) esittivät yhteisen kirjelmän asiassa C-378/08 ja pääasioiden kantajat ENI SpA, Polimeri Europa S.p.A. ja Syndial SpA (jäljempänä ENI ym.) yhteisen kirjelmän asioissa C-379/08 ja C-380/08. Kirjalliseen menettelyyn osallistuivat lisäksi ERG Raffinerie Mediterranee SpA (jäljempänä ERG) pääasioiden kantajana sekä Italian tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio. Alankomaiden kuningaskunta ja Kreikan tasavalta esittivät kirjallisia huomautuksia asiassa C-378/08.

35. Kaikkien kolmen asian yhteiseen, 15.9.2009 pidettyyn suulliseen käsittelyyn osallistuivat pääasian asianosaisina Polimeri ym., ENI ym., ERG ja Sviluppo Italia sekä Italia, Kreikka, Alankomaat ja komissio.

V Oikeudellinen arviointi

A *Ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottaminen*

36. Aluksi tarkastelen lyhyesti Italian väitteitä, joiden mukaan ennakkoratkaisupyyntöjä ei voida ottaa tutkittavaksi. Siltä osin kuin erityisiä epäilyjä kohdistuu yksittäisten kysymysten tutkittavaksi ottamiseen, tutkin niitä asianomaisten kysymysten yhteydessä.

1. Ennakkoratkaisupyyntöjen tarkoitus ja kohde

37. Italian hallitus väittää, että ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään ensisijaisesti vahvistamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kansallista lainsäädäntöä koskeva tulkinta, joka poikkeaa muutoksenhakutuomioistuimen tulkinnasta, ja että ennakkoratkaisupyynnöllä on näin ollen tarkoitus, josta ei määrätä EY 234 artiklassa.

38. On totta, että EY 234 artiklassa määrätyn menettelyn kohteena voi olla ainoastaan

yhteisön oikeuden tulkinta tai johdetun oikeuden pätevyys.[9] Nyt esillä olevat ennakkoratkaisupyynnöt kuitenkin koskevat nimenomaisesti yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden säännösten tulkintaa. Tämä väite on näin ollen täysin perusteeton.

39. Myöskään muutoksenhakutuomioistuimen näkemyksestä poikkeavan näkemyksen esittäminen ei ole esteenä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiselle. Ennakkoratkaisupyynnöllä on nimittäin tarkoitus poistaa yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät epäilyt.[10] Tuomioistuinten näkemyserot yhteisön oikeuteen liittyvistä kysymyksistä osoittavat, että ennakkoratkaisupyyntö perustuu todellisiin epäilyihin.

2. Ennakkoratkaisupyyntöjen sisältö

40. Italian hallitus pitää ennakkoratkaisukysymyksiä lisäksi liian yksityiskohtaisina ja moittii tosiseikkojen kuvausta virheelliseksi ja puolueelliseksi.

41. Sillä, ovatko ennakkoratkaisukysymykset liian yksityiskohtaisia, voi olla merkitystä ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisen kannalta ainoastaan sikäli, että EY 234 artiklan nojalla vireille pannussa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä tiettyyn tapaukseen.[11] Nyt esillä olevissa asioissa on kuitenkin ainoastaan tulkittava yhteisön oikeuden säännöksiä kunkin tapauksen olosuhteiden perusteella. Oikeuden soveltaminen yksittäistapaukseen jää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole selvittää, esittääkö ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tosiseikat asianmukaisesti.[12] Tosiseikaston määrittäminen on sen sijaan toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

43. Italian väitteitä, joiden mukaan ennakkoratkaisupyyntöjä ei voida ottaa tutkittavaksi, ei näin ollen voida hyväksyä.

9 – Asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8613, 34 kohta).

10 – Ks. asia C-495/03, Intermodal Transports, tuomio 15.9.2005 (Kok., s. I-8151, 33 kohta).

11 – Asia 37/86, Coenen, tuomio 24.9.1987 (Kok., s. 3589, 8 kohta) ja asia C-350/07, Kattner Stahlbau, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1513, 24 kohta).

12 – Asia C-153/02, Neri, tuomio 13.11.2003 (Kok., s. I-13555, 34 kohta ja sitä seuraava kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5257, 42 kohta) ja asia C-246/04, Turn- und Sportunion Waldburg, tuomio 12.1.2006 (Kok., s. I-589, 21 kohta).

B *Ensimmäiset kolme ennakkoratkaisukysymystä asiassa C-378/08*

44. Ensimmäisillä kolmella asiassa C-378/08 esitetyllä ennakkoratkaisukysymyksellä on tarkoitus selvittää, onko EY 174 artiklaan sisältyvän saastuttaja maksaa -periaatteen ja ympäristövastuudirektiivin kanssa sopusoinnussa, että tietyt toimijat velvoitetaan poistamaan ympäristövahingot niiden harjoittaman yritystoiminnan tai maanomistajan aseman perusteella riippumatta siitä, onko niillä mahdollisesti osuutta ympäristön pilaantumiseen tai ovatko ne toimineet tuottamuksellisesti.

45. Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan EY 174 artikla, mutta tätä määräystä ei ole tarpeen tarkastella erikseen. Kyseisessä artiklassa rajoitutaan määrittelemään yhteisön yleiset tavoitteet ympäristön alalla, ja yhteisön lainsäätäjän on annettava näille tavoitteille konkreettinen muoto ennen kuin ne sitovat jäsenvaltioita.[13] Kansallisten vastuusääntöjen sovellettavuutta ei siten voida arvioida EY 174 artiklan perusteella.

46. Sitä vastoin on mahdollista, että ympäristövastuudirektiivi on esteenä kansallisille vastuusäännöille. Tämän direktiivin tulkinnan kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti EY 174 artikla ja siinä vahvistettu saastuttaja maksaa -periaate, koska direktiivissä annetaan konkreettinen muoto yhteisön ympäristöpoliittisille pääperiaatteille.

47. Ympäristövastuudirektiivissä ei edellytetä ennakkoratkaisupyynnössä kuvatun, Italian lainsäädäntöön sisältyvän vastuun käyttöönottoa eikä kielletä sitä nimenomaisesti. Ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan mukaan direktiivillä ei estetä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta, mukaan lukien uusien vastuuseen asetettavien osapuolten määrittäminen.

48. Ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan taustalla on EY 176 artikla. Sen mukaan toimenpiteet, jotka on toteutettu EY 175 artiklan nojalla, toisin sanoen puhtaasti ympäristöä koskevat yhteisön säännökset,[14] kuten ympäristövastuudirektiivi, eivät estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä.

13 – Asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 57 kohta ja sitä seuraava kohta).

14 – Ympäristölainsäädännön mukaisista toimenpiteistä, jotka perustuvat ainakin myös EY 95 artiklaan, voidaan poiketa EY 175 artiklan 4–6 kohtaan sisältyvien erityismääräysten nojalla.

49. EY 176 artiklassa tarkoitetulla jäsenvaltion tiukemmalla suojatoimenpiteellä on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan oltava samanlainen ympäristönsuojeluun liittyvä päämäärä kuin kyseisellä direktiivillä,[15] tai sen on oltava direktiivin mukainen.[16] Toimenpiteet, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä, ovat joko direktiivin vastaisia tai koskevat kysymyksiä, joita ei säännellä direktiivissä.

50. Olisi yhteisön oikeuden sitovan oikeusvaikutuksen vastaista, jos jäsenvaltiot saisivat toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa direktiivin kanssa. Tällaisille toimenpiteille ympäristövastuudirektiivi on esteenä.

51. EY 176 artiklaan ei sitä vastoin voida vedota, jos jäsenvaltion toimenpide koskee kysymystä, jota ei säännellä direktiivissä. Tiukempien suojatoimenpiteiden käsite edellyttää loogisesti vertailua. ”Tiukemman suojatoimenpiteen” edellytyksenä on, että yhteisön oikeuteen sisältyy mahdollisesti lievempi toimenpide. Jos tällaista toimenpidettä ei ole olemassa, ei voi olla myöskään tiukempaa toimenpidettä. Koska jäsenvaltio kuitenkin käyttää asiaan sovellettavien yhteisön oikeuden säännösten puuttuessa ainoastaan omaa toimivaltaansa, puhtaasti ympäristöä koskevat yhteisön säännökset eivät voi tässä tapauksessa olla esteenä kansallisten säännösten vaikutukselle. EY 176 artiklassa ei määrätä siitä, missä määrin muut yhteisön oikeuden säännökset ovat esteenä kansallisille toimenpiteille.

52. Näiden toteamusten on pädettävä paitsi EY 176 artiklassa tarkoitettuihin tiukempiin suojatoimenpiteisiin myös ympäristövastuudirektiivin 16 artiklassa tarkoitettuihin tiukempiin säännöksiin.

1. Ympäristövastuudirektiivin sovellettavuus

53. Edellä esitetyn perusteella ympäristövastuudirektiiviä voidaan käyttää ainoastaan vertailukohtana tiukemmille toimenpiteille, sikäli kuin sitä voidaan soveltaa. Ympäristövastuudirektiivin sekä ajallinen että aineellinen sovellettavuus pääasioihin kuitenkin kyseenalaistetaan.

15 – Asia C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2753, 41 kohta).

16 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Deponiezweckverband Eiterköpfe, tuomion 52 kohta.

a) Ympäristövastuudirektiivin ajallinen soveltamisala

54. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ja 19 artiklan 1 kohdan nojalla direktiiviä ei sovelleta vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen ajankohtaa 30.4.2007 tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista. Direktiiviä ei sovelleta myöskään vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ajankohdan 30.4.2007 jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää.

55. Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio esittävät tästä syystä huomautuksissaan epäilyjä ympäristövastuudirektiivin sovellettavuudesta ratione temporis. Ne lähtevät siitä, että kaikki korjattavat ympäristövahingot ovat tapahtuneet ennen ajankohtaa 30.4.2007. Jos tämä olettamus on oikea, on yhdyttävä asianomaisten hallitusten näkemykseen.

56. Alankomaiden hallitus korostaa perustellusti, että pääasiassa kiistanalainen päätös perustuu muun muassa tutkimukseen, joka esitettiin jo huhtikuussa 2007, siis ennen asian kannalta ratkaisevaa ajankohtaa. Lisäksi Augustan lahdella on ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvän ympäristövahinkojen suppean kuvauksen mukaan havaittavissa ilmiöitä, jotka liittyvät ympäristön pilaantumiseen, joka on todennäköisesti alkanut jo kauan sitten.[17]

57. Toimintaa, jonka oletetaan aiheuttaneen ympäristövahingot, harjoitetaan kuitenkin ilmeisesti edelleen. Päättelen tästä, että korjattavat ympäristövahingot ovat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tämän hetkisen arvion mukaan kumulatiivisia vahinkoja, jotka ovat syntyneet pääosin jo ennen ajankohtaa 30.4.2007, mikä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että ympäristön pilaantuminen on jatkunut kyseisen ajankohdan jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole selvittää, pitääkö tämä tosiasiassa paikkansa.[18] Tosiseikaston määrittäminen on sen sijaan toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

58. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan sanamuoto sekä direktiivin systemaattinen asiayhteys osoittavat, että direktiiviä voidaan tällaisessa kumulatiivisia vahinkoja koskevassa tilanteessa soveltaa siihen vahinkojen

17 – Polimeri ym. jopa väittivät suullisessa käsittelyssä, että vahingot ovat peräisin vuosina 1958–1979 tapahtuneesta pilaantumisesta.

18 – Ks. edellä alaviitteessä 12 olevat viittaukset.

osaan, joka on syntynyt tai uhkaa syntyä ajankohdan 30.4.2007 jälkeen.

59. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen asianomaista päivämäärää (vanhat vahingot).

60. Lisäksi ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan toisen luetelmakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet asianomaisen päivämäärän jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää.

61. Tämän toisen säännöksen tyypillinen soveltamistapaus on todennäköisesti ennen kaikkea aiemmin tapahtunut pilaantuminen, josta aiheutuu uusia vahinkoja, esimerkiksi kun kaatopaikalta pääsee ympäristöön aineita, jotka saastuttavat lähistöllä olevaa vesistöä. Myös tämä saastuttavien aineiden leviämismuoto voidaan katsoa päästöksi.[19] Takuuta koskevassa Saksan oikeudessa tätä vahinkolajia varten on kehitetty kuvaava käsite ”edelleen laajeneva vahinko” (”Weiterfressen”).[20]

62. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisellä ja toisella luetelmakohdalla on tarkoitus estää ympäristövastuudirektiivin taannehtiva soveltaminen. Tämä on ollut komission tavoitteena jo ympäristövastuudirektiivin valmistelussa.[21] Tämä ajatus sisältyy myös direktiivin johdanto-osan 30 perustelukappaleeseen, jossa todetaan, että ennen direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymistä aiheutuneiden vahinkojen ei olisi kuuluttava sen soveltamisalaan.

63. Taannehtivuuden estämisen taustalla on oikeusvarmuuden periaate, joka pääsääntöisesti

19 – Vrt. ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 8 kohtaan sisältyvä määritelmä, jonka mukaan päästöllä tarkoitetaan ”ihmisen toimista aiheutuvaa aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien pääsemistä ympäristöön”.

20 – Vrt. Bundesgerichtshofin 24.11.1976 antama tuomio (VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1977, s. 379 [381]).

21 – Komission valkoisessa kirjassa ympäristövahinkovastuusta (KOM(2000) 66 lopullinen, 9.2.2000, s. 14 ja sitä seuraava sivu) ja komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi (KOM(2002) 17 lopullinen, 23.1.2002, s. 17 ja 24) torjutaan nimenomaisesti taannehtiva soveltaminen.

estää vahvistamasta yhteisön säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää. Näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla.[22] Lainsäätäjä ei kuitenkaan nimenomaisesti halunnut antaa ympäristövastuudirektiiville tällaista taannehtivaa vaikutusta.

64. Toisaalta uutta sääntöä voidaan soveltaa välittömästi aikaisemman oikeussäännön soveltamisaikana syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin.[23] Luottamuksensuojan periaatteen soveltamisalaa ei nimittäin saa laajentaa sellaiseksi, että yleisesti estetään uuden säädöksen soveltaminen aikaisemman säädöksen voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin.[24]

65. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa määritellään ennen ajankohtaa 30.4.2007 syntyneet vahingot jo päättyneiksi tilanteiksi, jotka eivät enää kuulu direktiivin soveltamisalaan.

66. Tämä pätee Kreikan hallituksen kirjallisessa menettelyssä esittämästä näkemyksestä poiketen myös siinä tapauksessa, että vahingon aiheuttanut toiminta alkoi ennen asianomaista päivämäärää mutta jatkui sen jälkeen. Nämä tapaukset eivät kuulu ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan toisen luetelmakohdan soveltamisalaan, koska sen mukaan toiminnan on päätyttävä ennen ajankohtaa 30.4.2007. Tällainen toiminta voi kuitenkin jäädä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ensimmäisen luetelmakohdan nojalla, sikäli kuin sitä on harjoitettu ennen asianomaista päivämäärää.

67. Kuten komissio perustellusti esittää, ympäristövastuudirektiiviä on sitä vastoin sovellettava, jos jatkuneesta toiminnasta aiheutuu uusia vahinkoja. Tämä on välttämätöntä jo ympäristövastuudirektiivin 5 artiklassa säädetyn ympäristövahinkojen ehkäisemistä koskevan velvoitteen täytäntöönpanemiseksi. Kyseisessä säännöksessä annetaan konkreettinen muoto saastuttaja maksaa -periaatteen lisäksi kahdelle muulle EY 174 artiklan 2 kohdassa vahvistetulle yhteisön ympäristölainsäädännön periaatteelle: ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä.

22 – Asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok., s. 69, Kok. Ep. IV, s. 297, 20 kohta); asia C-110/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok., s. I-8763, 151 kohta) ja asia C-17/01, Sudholz, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4243, 33 kohta).

23 – Asia 143/73, SOPAD, tuomio 5.12.1973 (Kok., s. 1433, 8 kohta); asia 270/84, Licata v. TSK, tuomio 10.7.1986 (Kok., s. 2305, 31 kohta); asia C-122/96, Saldanha ja MTS, tuomio 2.10.1997 (Kok., s. I-5325, 14 kohta); asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok., s. I-1049, 50 kohta) ja asia C-334/07 P, komissio v. Freistaat Sachsen, tuomio 11.12.2008 (Kok., s. I-9465, 43 kohta).

24 – Asia 84/78, Tomadini, tuomio 16.5.1979 (Kok., s. 1801, 21 kohta); asia 278/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.1.1987 (Kok., s. 1, 36 kohta); asia C-60/98, Butterfly Music, tuomio 29.6.1999 (Kok., s. I-3939, 25 kohta) ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Pokrzeptowicz-Meyer, tuomion 55 kohta.

68. Se, että toiminta alkoi jo ennen ympäristövastuudirektiivin voimaantuloa, ei voi olla esteenä ehkäisemisvelvoitteelle. Jos esimerkiksi laitos on normaalilla toiminnallaan aiheuttanut ympäristövahinkoja jo pitkään, näitä vahinkoja on direktiivin nojalla lähtökohtaisesti ehkäistävä ajankohdasta 30.4.2007 lähtien.

69. Nyt esillä olevassa asiassa on varsin mahdollista, että asioissa C-379/08 ja C-380/08 kiistanalaisella määräyksellä rakentaa fyysinen este on myös tarkoitus ehkäistä laitosten toiminnan jatkumisesta tulevaisuudessa aiheutuvia ympäristövahinkoja. Toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten tehtävä on tarvittaessa selvittää, onko tämä toimenpide omiaan takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamisen.

70. Ehkäisemisvelvoitteen soveltaminen merkitsee samalla sitä, että vahingot, joita olisi pitänyt ehkäistä mutta jotka ovat siitä huolimatta syntyneet, on korjattava. Näin ollen vahingot, jotka ovat aiheutuneet jatkuneen toiminnan seurauksena asianomaisen päivämäärän jälkeen, on ympäristövastuudirektiivin nojalla korjattava. Sikäli kuin kyseinen toiminta on sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja/tai sen hetken teknisten tietojen mukaista, 8 artiklan 4 kohdan nojalla toiminnanharjoittaja voidaan kuitenkin vapauttaa korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista.

71. Kumulatiivisten vahinkojen kohdalla saattaa olla käytännössä vaikeaa rajata uudet vahingot vanhoista vahingoista, mutta kumulatiiviseen vahinkojen aiheutumiseen liittyvä ongelma on tuttu muilta vahingonkorvausoikeuden aloilta eikä sen ratkaiseminen ole missään tapauksessa mahdotonta. Ympäristövastuudirektiivin 9 artiklassa annetaan jäsenvaltioille tältä osin huomattava harkintavalta, sillä siinä selvennetään, että direktiivillä ei rajoiteta niiden kansallisten säännösten soveltamista, jotka koskevat kustannusten jakamista, kun vahingon aiheuttajia on useita. Näihin voidaan lukea myös vahingon aiheuttajat, jotka vanhojen vahinkojen aiheuttajan ominaisuudessa eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan mutta joihin direktiiviä voidaan soveltaa uusien vahinkojen aiheuttajan ominaisuudessa.

72. Täten on vielä selvitettävä, kuuluvatko *edelleen laajenevien* vanhojen vahinkojen uudet osat ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan, jos ympäristövahinkoja aiheuttavaa toimintaa jatketaan.

73. Tällainen tulkinta voisi perustua ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan toisen luetelmakohdan sanamuotoon, koska vahinkoja aiheuttava toiminta ei ole päättynyt vaan jatkuu edelleen. Toiminnan jatkuminen ja vahinkojen laajeneminen ovat tunnusmerkkejä tilanteesta, joka ei ole vielä päättynyt ja jota säännellään tulevaisuutta silmällä pitäen uudelleen. Samalla varmistettaisiin, että tällaisia vahinkoja, joilla on edelleen ympäristöä pilaava vaikutus, ehkäistään tulevaisuudessa ympäristövastuudirektiivin mukaisesti.

74. Direktiivin vaikutus kuitenkin ulotettaisiin näin välillisesti toimintaan, jota harjoitettiin ennen sen voimaantuloa. Juuri tämä direktiivin ajallista soveltamista koskevilla säännöksillä on tarkoitus estää.

75. Velvoite ehkäistä ympäristövahinkoja ei johda toiseen lopputulokseen. Ympäristövahinkojen ehkäiseminen toiminnan harjoittamisen yhteydessä on laadullisesti täysin erilaista toimintaa kuin edelleen laajenevien vanhojen vahinkojen ehkäiseminen. Edelleen laajenemista ehkäiseviä toimia voidaan tuskin katsoa ennalta ehkäiseviin toimiin ryhtymiseksi tai ympäristövahinkojen torjumiseksi niiden lähteellä. Ne muistuttavat usein vanhan vahingon korjaamista. Ympäristövastuudirektiivissä ei kuitenkaan säädetä tällaisesta toiminnanharjoittajan velvoitteesta. Tulevien uusien vahinkojen ehkäiseminen toiminnan harjoittamisen yhteydessä liittyy sitä vastoin kiinteästi toimintaan. Ympäristövastuudirektiivin nimenomaisena tavoitteena on, ettei toiminnasta aiheudu tulevaisuudessa enää ympäristövahinkoja.

76. Ympäristövastuudirektiiviä ei näin ollen sovelleta ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen ajankohtaa 30.4.2007 harjoitetusta toiminnasta. Se ei siten ole esteenä tällaisten vahinkojen korjaamista koskevalle kansalliselle lainsäädännölle.

b) Ympäristövastuudirektiivin aineellinen sovellettavuus

77. Komissio esittää lisäksi epäilyjä ympäristövastuudirektiivin aineellisesta sovellettavuudesta pääasioiden tosiseikastoon. Nämä epäilyt perustuvat siihen, että kansallisen tuomioistuimen arvion mukaan Augustan lahdella toimineiden yritysten suuren

lukumäärän vuoksi yksittäisten vastuiden selvittäminen voi olla mahdotonta.

78. Ympäristövastuudirektiivin 4 artiklan 5 kohdan nojalla direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.

79. Tämä säännös on osa ympäristövastuudirektiivissä säädetyistä poikkeuksista. Tosiasiassa kyse on kuitenkin pikemminkin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvien, direktiivin soveltamista koskevien yleisten säännösten soveltamisalan selventämisestä: 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ammatillisesta toiminnasta. Ympäristövastuudirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa selvennetään, että direktiiviä sovelletaan myös hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon. Tällainen pilaantuminen ei siten lähtökohtaisesti estä direktiivin soveltamista, kunhan tarvittava syy-yhteys voidaan osoittaa.

80. Ympäristövastuudirektiivin 4 artiklan 5 kohta perustuu siihen näkemykseen, että hajakuormituksen kohdalla voi olla käytännössä erityisen vaikeaa esittää näyttöä konkreettisesta ympäristövahingon aiheuttamisesta. Tästä ovat osoituksena esimerkit, jotka komissio otti huomioon sääntelyn valmistelussa: hiilidioksidin sekä muiden päästöjen aiheuttama ilmastonmuutos, happosateiden aiheuttamat metsäkuolemat ja liikenteen aiheuttama ilman pilaantuminen.[25] Tämä ei kuitenkaan muuta direktiivin aineellista soveltamisalaa.

81. Ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä direktiivin soveltamista koskevaa edellytystä, jonka mukaan kyseisen ympäristövahingon on täytynyt aiheutua ammatillisesta toiminnasta, on kuitenkin tulkittava suppeasti. Direktiivissä nimittäin säädetään myös ympäristövahingon aiheuttaneiden tekijöiden tutkimisesta. Sen 11 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan. Lisäksi 5 artiklan 4 kohdan, 6 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa toimenpiteet, jos vahingon aiheuttajaa ei voida määrittää. Nämä säännökset, joita on tarkasteltava lähemmin jäljempänä,[26] menettäisivät merkityksensä, jos direktiiviä ei voitaisi soveltaa silloin, kun vahingon aiheuttaja ei ole tiedossa.

25 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu valkoinen kirja, s. 11.
26 – Ks. jäljempänä 118 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

82. Pääasiallinen edellytys direktiivissä tarkoitetulle ympäristövahinkoja koskevalle vastuulle on näin ollen se, että ympäristövahinko on aiheutunut ammatillisesta toiminnasta. Muita ympäristövastuudirektiivin säännöksiä voidaan sitä vastoin soveltaa, vaikka ei olisikaan (vielä) tiedossa, että kyseiset ympäristövahingot ovat aiheutuneet tällaisesta toiminnasta.

c) Ympäristövastuudirektiivin mukainen vastuu

83. Siltä osin kuin ympäristövastuudirektiiviä voidaan soveltaa pääasiaan, direktiiviin sisältyvällä ympäristövahinkojen korjaamista koskevan vastuun sääntelyllä voi olla kansallisessa oikeudessa poissulkevia vaikutuksia saastuttaja maksaa -periaatetta tarkasteltaessa.

84. EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan saastuttaja maksaa -periaate on yhteisön ympäristöpolitiikan perusperiaatteita. Ympäristövastuudirektiivin 1 artiklassa ja johdantoosan toisessa perustelukappaleessa todetaan vastaavasti, että ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen olisi perustuttava tähän periaatteeseen. Saastuttaja maksaa -periaate on siten ympäristövastuudirektiivin johtava periaate.

85. Saastuttaja maksaa -periaatteen saksankielisessä versiossa (Verursacherprinzip) saastuttajan on vastattava pilaantumisen poistamisesta. Muissa kieliversioissa, joissa todetaan, että ”saastuttaja maksaa” (”*polluter-pays*” *principle, principe du* ”*polleur-payeur*”), korostetaan sitä, että saastuttaja maksaa -periaatteessa on kyse kustannusjaon periaatteesta.[27] Pilaantumisen aiheuttajan on tarkoitus maksaa pilaantumisen poistamisesta aiheutuvat kustannukset yhteiskunnan tai kolmansien osapuolten sijasta. Tämän seurauksena ympäristökustannukset sisällytetään pilaantumisen aiheuttaneen yrityksen tuotantokustannuksiin (ympäristökustannusten sisällyttäminen hintoihin).[28]

86. Mahdolliset ympäristövahinkojen aiheuttajat pyrkivät tämän vuoksi välttämään ympäristön pilaantumista.[29] Saastuttaja maksaa -periaate toimii siis paitsi kustannusten oikeudenmukaisen jakamisen periaatteena myös kannustimena, minkä lisäksi sillä

27 – Ks. 13.3.2008 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-188/07, Commune de Mesquer (tuomio 24.6.2008, Kok., s. I-4501, 120 kohta).

28 – Ks. julkisasiamies Jacobsin 30.4.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-126/01, GEMO (tuomio 20.11.2003, Kok., s. I-13769, 66 kohta).

29 – Ks. kustannusten kohdentamisesta ja ympäristöä koskevasta viranomaisten toiminnasta 3.3.1975 annetun neuvoston suosituksen 75/436/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 194, s. 94) liitteessä oleva 1 kohta.

edistetään periaatetta, jonka mukaan olisi ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin.[30]

87. Ympäristövastuudirektiivissä annetaan konkreettinen muoto saastuttaja maksaa -periaatteelle erityisesti sitä kautta, että sen 6 artiklassa ympäristövahingosta vastuussa oleva toiminnanharjoittaja velvoitetaan korjaamaan vahinko ja 8 artiklan 1 kohdan mukaan toiminnanharjoittaja vastaa tämän direktiivin nojalla toteutettavien ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksista. Toiminnanharjoittaja on 2 artiklan 6 kohdan mukaan henkilö, joka on vastuussa ympäristövahingon aiheuttaneesta toiminnasta. Toiminnanharjoittajalla on toimintansa perusteella lähtökohtaisesti parhaat edellytykset ehkäistä ympäristövahinkoja.

88. Käytännössä lisäsääntelylle saattaisi olla tarvetta sellaisten ympäristövahinkojen osalta, jotka ovat tapahtuneet kolmansien osapuolten maalla. Tällaisten maa-alueiden omistajien kuulemisesta säädetään direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että korjaamisvelvollinen voi ilman muuta toteuttaa toimenpiteitä kolmannen osapuolen omistamalla maalla.

89. Ympäristövastuudirektiivissä ei lisäksi sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan määritetä vastuuta kaikkien ympäristövahinkojen osalta, ja siinä myös erotetaan vastuun osalta eri vahingot.

90. Direktiiviä sovelletaan yhtäältä ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta (ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohta). Liitteessä III luetellaan erilaisia toimintoja, joihin liittyy muiden yhteisön ympäristölainsäädännön säännösten mukaan erityisiä ympäristöriskejä. Nyt esillä olevassa asiassa kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi tässä liitteessä oleva 1 ja/tai 7 kohta, toisin sanoen direktiivin 96/61[31] mukaisesti lupaa edellyttävä laitosten toiminta tai tiettyjen vaarallisten aineiden valmistus, käyttö, varastointi,

30 – Ks. 23.4.2009 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa asiassa C-254/08, Futura Immobiliare ym. (tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6995, 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat), saastuttaja maksaa -periaatteen tehtävistä esittämäni toteamukset.

31 – Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 257, s. 26), kodifioitu ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY (EUVL L 24, s. 8).

käsittely, täyttö, päästäminen ympäristöön ja paikan päällä tapahtuva siirtäminen.

91. Toisaalta ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään muiden toimintojen osalta, että toiminnanharjoittaja on vastuussa ympäristövahingoista, kun se on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti, siltä osin kuin vahinkoja aiheutuu suojeltaville lajeille tai luontotyypeille, joita suojellaan luontodirektiivin[32] 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tai 16 artiklan tai lintudirektiivin[33] 9 artiklan nojalla. Tällaisista vahingoista ei ole kuitenkaan esitetty viitteitä tai väitteitä.

92. Koska vastuu suojeltavien lajien tai luontotyyppien vahingoittamisesta edellyttää nimenomaisesti tuottamuksellisuutta, käänteispäätelmän mukaisesti vastuuta liitteessä III luetelluista toiminnoista aiheutuneista vahingoista sovelletaan lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatta. Tämän vahvistavat 8 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille annetut mahdollisuudet vapauttaa toiminnanharjoittaja korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista, jos tämä ei ole toiminut tuottamuksellisesti *ja* vahingon aiheuttaneelle toiminnalle oli myönnetty lupa tai sitä oli harjoitettu sen hetken teknisten tietojen perusteella. Tuottamuksesta riippumattoman vastuun osalta syntyvä ankara vastuu vastaa niitä erityisiä riskejä, jotka kyseisten – jo luonnostaan riskialttiiden – toimintojen harjoittamisessa on hyväksyttävä ympäristön kannalta.

93. Molemmissa tapauksissa ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetty vastuu edellyttää ainakin sitä, että vahingot ovat aiheutuneet kyseisessä kohdassa tarkoitetuista toiminnoista. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaisen kansallisen viranomaisen velvollisuutena on todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut vahingon. Tällaisesta toteamuksesta riippumatta toiminnanharjoittaja on 5–7 artiklan nojalla velvollinen ehkäisemään ympäristövahinkoja, toteuttamaan mahdollisesti korjaavia toimia ja ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille. Tätä vastuuta rajoitetaan 8 artiklan 3 kohdassa, jos toiminnanharjoittaja osoittaa, että ympäristövahinko oli kolmannen osapuolen aiheuttama tai johtui viranomaisen määräyksen tai ohjeen noudattamisesta.

94. Ympäristövastuudirektiivillä pyritään siten antamaan saastuttaja maksaa -periaatteelle tietty konkreettinen muoto. Toiminnanharjoittajien on lähtökohtaisesti tarkoitus vastata aiheuttamiensa ympäristövahinkojen korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tämä kustannusten kohdentaminen kannustaa toiminnanharjoittajaa ehkäisemään

32 – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

33 – Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1).

ympäristövahinkoja. Kustannusten kohdentaminen on oikeudenmukainen siinä mielessä, että erityisesti tuottamuksesta riippumattoman vastuun tapauksessa toiminnanharjoittajat harjoittavat riskialtista toimintaa ja saavat yleensä myös taloudellisen tuoton tästä toiminnasta.

95. Niin kauan kuin ympäristövahinkojen aiheuttajat eivät ole tiedossa, direktiivistä ei sitä vastoin aiheudu korjaamisvelvollisuutta. Koska pääasioissa on ennakkoratkaisupyynnön mukaan tällainen tilanne, on oletettava, etteivät riidanalaiset ympäristövahinkojen korjaamista koskevat määräykset perustu ympäristövastuudirektiivin soveltamiseen.

d) Sellaisen toimijan vastuu, joka ei ole aiheuttanut ympäristövahinkoa

96. Toisella asiassa C-378/08 esittämällään kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko sallittua, että sellainen toimija, joka on esineoikeuksien haltija ja/tai joka harjoittaa yritystoimintaa pilaantuneella alueella, on korvausvastuussa erityisen ympäristövahingon aiheuttamisesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tätä kysymyksenasettelua siten, että vastuu määritetään pelkästään kyseisen toimijan aseman perusteella (eli kyseinen toimija harjoittaa toimintaansa tällä paikalla). Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selvittää, onko toimijan menettelyn ja pilaantumista aiheuttavan tapahtuman välillä syy-yhteys.

97. Komissio katsoo, että tällainen vastuu voidaan hyväksyä EY 176 artiklassa ja ympäristövastuudirektiivin 16 artiklassa tarkoitettuna tiukempana toimenpiteenä.

98. En voi kuitenkaan yhtyä täysin komission näkemykseen: vahingon aiheuttamisesta riippumaton vastuu ei olisi ympäristövastuudirektiivin tavoitteen mukainen eikä myöskään sopusoinnussa direktiivin kanssa, jos sillä vähennetään sellaisen toimijan vastuuta, joka on direktiivin nojalla vastuussa ympäristövahingosta. Direktiivillä nimittäin kannustetaan nimenomaan vastuussa olevaa toiminnanharjoittajaa ehkäisemään ympäristövahinkoja ja vahvistetaan, että toiminnanharjoittajan on vastattava tästä huolimatta syntyneiden ympäristövahinkojen korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista.

99. Erityisesti ympäristövastuudirektiivin 8 artiklassa säädetään tapauksista, joissa

vahingon aiheuttaneen toiminnanharjoittajan ei tarvitse vastata korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista. Tätä laajemmilla kustannuksista myönnettävillä vapautuksilla olisi pääsääntöisesti kielteinen vaikutus siihen, että direktiivillä annetaan konkreettinen muoto saastuttaja maksaa -periaatteelle. Ne heikentäisivät direktiivissä säädetyn vastuun kannustinvaikutusta ja muuttaisivat yhteisön lainsäätäjän oikeudenmukaiseksi katsomaa kustannusjakoa.

100. Jo ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan 1 kohta kuitenkin osoittaa, ettei ympäristövahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja voi olla ainoa mahdollinen vastuuseen asetettava osapuoli. Tässä säännöksessä annetaan nimenomaisesti jäsenvaltioille mahdollisuus määrittää uusia vastuuseen asetettavia osapuolia.

101. Täydentävien vastuusääntelyjen sallittavuudesta ovat esimerkkeinä lisäksi ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 4 kohta, 6 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 2 kohdan toinen alakohta. Niiden nojalla toimivaltainen viranomainen voi itse ja tarvittaessa omalla kustannuksellaan toteuttaa korjaavia tai ehkäiseviä toimenpiteitä, jos ympäristövahingon aiheuttanutta toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa. Neuvosto sisällytti useiden jäsenvaltioiden pyynnöstä direktiiviin nämä säännökset, jotka eivät sisältyneet komission ehdotukseen.[34]

102. Mikäli toiminnanharjoittajan ensisijaista vastuuta ei ole tarkoitus tehdä merkityksettömäksi, ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa ei pidä tulkita siten, että jäsenvaltiot voivat määrittää muita[35] vastuuseen asetettavia osapuolia, jotka vastaavat toiminnanharjoittajan sijasta. On hylättävä myös vaihtoehto, jonka mukaan vastuuseen asetetaan uusia[36] osapuolia, jotka ovat yhtäläisessä vastuussa toiminnanharjoittajan kanssa ja vähentävät tämän vastuuta.

103. Olisi lisäksi arveluttavaa asettaa tarpeettomasti vastuuseen toinen osapuoli, jonka pitäisi myöhemmin vaatia sille aiheutuneita kustannuksia vahingosta vastuussa olevalta toiminnanharjoittajalta. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tosin ilmeisesti viitataan tähän mahdollisuuteen, koska

34 – Ks. 16.4.2002 tehdyn ehdotuksen 4 artiklan 4 kohta, 5 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 4 kohta (neuvoston asiakirja nro 7771/02) sekä 7.5.2002 tehdyn ehdotuksen 8 artiklan 4 kohta (neuvoston asiakirja nro 8647/02).

35 – Näin erityisesti ympäristövastuudirektiivin ranskan-, italian-, espanjan-, portugalin- ja romaniankielinen toisinto.

36 – Näin erityisesti saksan- ja englanninkielinen toisinto.

jäsenvaltioiden on sen nojalla säädettävä, että korjaavista toimista toiminnanharjoittajalle aiheutuneet kustannukset korvataan, jos hän osoittaa, että ympäristövahinko oli kolmannen osapuolen aiheuttama tai johtui viranomaisen määräyksen tai ohjeen noudattamisesta. Tämä kuitenkin selittyy sillä, että toiminnanharjoittajalla on yleensä parhaat edellytykset toteuttaa korjaavia toimenpiteitä, koska pilaantumisen lähde ja ainakin välittömästi pilaantuneet alueet ovat hänen hallussaan. Muiden vahingon aiheuttajien voidaan sitä vastoin useimmiten edellyttää osallistuvan ainoastaan korjaamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

104. Muiden osapuolten vastuun on pikemminkin oltava luonteeltaan täydentävää. Sitä voidaan soveltaa vasta, kun vahingon aiheuttanutta toiminnanharjoittajaa ei voida asettaa vastuuseen.

105. Kun jäsenvaltiot ottavat tämän rajoituksen huomioon, ne voivat sekä antaa saastuttaja maksaa -periaatteelle toisenlaisen konkreettisen muodon kuin ympäristödirektiivissä säädetty (tästä jäljempänä i kohdassa) että kehittää vastuusääntelyä, jota sovelletaan riippumatta siitä, onko toimijalla osuutta ympäristövahingon aiheuttamiseen (tästä jäljempänä ii kohdassa).

i) Saastuttaja maksaa -periaatteeseen perustuva täydentävä vastuumalli

106. Myös täydentävästi vastuussa olevat osapuolet on loogista määrittää saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti. Ympäristövahinkojen syiden mahdollisen monimutkaisuuden vuoksi sekä jäsenvaltioilla että yhteisöllä on tältä osin laaja harkintavalta.[37] Ympäristövastuudirektiivillä ei käytetä loppuun yhteisön oikeuden liikkumavaraa. Siinä ainoastaan määritetään vastuussa oleva toiminnanharjoittaja vahingon aiheuttajaksi, mutta jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa vastuuseen myös muita vahingon aiheuttajia. Ympäristövastuudirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa mainitaan esimerkiksi muiden toimintojen määrittäminen.

107. Nyt esillä olevassa asiassa voitaisiin lisäksi ajatella esimerkiksi, että kun maa-alueen tila – esimerkiksi pilaantumista edistävä vaikutus – aiheuttaa ympäristövahinkoja, alueen omistaja tai käyttäjä katsottaisiin vahingon aiheuttajaksi tämän ammatillisesta toiminnasta riippumatta. Vahingon syy on nimittäin hänen määräysvallassaan, ja sen poistaminen edellyttää hänen myötävaikutustaan. Se, että

37 – Ks. edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Futura Immobiliare ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 58 kohta.

maa-alueen omistaja tai käyttäjä asetetaan vastuuseen näistä vahingoista, ei siten olisi ristiriidassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa.

108. Saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa ei olisi ristiriidassa myöskään se, että vahingon aiheuttajan oikeudellinen seuraaja katsottaisiin myös vahingon aiheuttajaksi, edellyttäen ettei alkuperäistä vahingon aiheuttajaa voida enää asettaa vastuuseen.

109. Lisäksi kustannusvastuu on lähtökohtaisesti saastuttaja maksaa -periaatteen mukainen myös siinä tapauksessa, että toiminnanharjoittajalla voidaan osoittaa olevan osuutta vahingon syntymiseen, mutta sen laajuutta ei voida määrittää. Yksittäisten toimijoiden osuutta tiettyjen ympäristövahinkojen syntymiseen on nimittäin käytännössä usein vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida tarkasti. Saastuttaja maksaa -periaate heikentyisi, jos nämä toimijat vapautettaisiin kokonaan vastuustaan. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltiot voisivat velvoittaa ne vahingon aiheuttajat, jotka voidaan tunnistaa, vastaamaan yhdessä kustannuksista. Kansallisessa lainsäädännössä olisi tässä yhteydessä annettava tarvittavat säännökset yksittäisten vahingon aiheuttajien välisestä korvausvelvollisuuden jakautumisesta, ja ne voisivat perustua muiden vahingonkorvauslainsäädännön alojen vastaaviin säännöksiin. Tämä jäsenvaltioiden toimivalta vastaa ympäristövastuudirektiivin 9 artiklassa säädettyä.

110. Komission lähtökohtana lainsäädäntömenettelyssä oli ilmeisesti vielä se, että olisi saastuttaja maksaa -periaatteen mukaista asettaa mahdolliselle vahingon aiheuttajalle todistustaakka siitä, ettei tämä ole aiheuttanut vahinkoa.[38] Se ehdotti lopuksi kevennettyä todistustaakkaa ainakin sen osalta, että vahingot kuuluvat direktiivin ajalliseen soveltamisalaan.[39] Vaikka tätä sääntelyä ei sisällytettykään direktiivin lopulliseen versioon, kyseeseen tulisivat tältä osin – jollei jäljempänä tarkasteltavista vahingon syiden selvittämistä koskevista ympäristövastuudirektiivin säännöistä muuta johdu[40] – kansalliset säännöt, joissa esitetään kumottavissa olevia olettamia vahinkojen aiheutumisesta.

ii) Vahingon aiheutumiseen myötävaikuttamisesta riippumaton täydentävä vastuumalli

111. Vastuu, joka ei edellytä syy-yhteyttä vastuussa olevan toimijan toiminnan ja vahingon välillä, olisi sitä vastoin Polimerin ym. mukaan

38 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu valkoinen kirja, s. 19.

39 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu ehdotus, s. 46, 19 artiklan 2 kohta.

40 – Ks. jäljempänä 118 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

ristiriidassa ympäristövastuudirektiivissä säädetyn saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa. Tähän näkemykseen on yhdyttävä siltä osin kuin kyseiseen periaatteeseen kuuluvaa oikeudenmukaista kustannusjakoa heikennetään kohdentamalla korjauskustannukset sellaiselle toimijalle, joka ei ole aiheuttanut vahinkoa.[41]

112. Saastuttaja maksaa -periaatteesta ei kuitenkaan voida johtaa ehdotonta kieltoa kohdentaa ympäristövahinkojen poistamisesta aiheutuvia kustannuksia muille kuin vahingon aiheuttajille. Tällainen kielto johtaisi siihen, että ympäristövahingot on hyväksyttävä, jos niiden aiheuttajaa ei voida asettaa vastuuseen. Myös siinä tapauksessa, että ympäristövahingon korjaaminen tapahtuu yhteiskunnan kustannuksella, siitä aiheutuvista kustannuksista joutuu nimittäin vastaamaan myös sellainen toimija, joka ei ole vastuussa vahingosta. Ympäristövahinkojen hyväksyminen olisi kuitenkin vastoin ympäristönsuojelun korkean tason edistämisen ja ympäristön laadun parantamisen tavoitetta. Saastuttaja maksaa -periaatteella on tätä – paitsi EY 174 artiklan 2 kohdassa myös tämän määräyksen 1 kohdassa ja ennen kaikkea EY 2 artiklassa vahvistettua – tavoitetta edistävä tehtävä. Saastuttaja maksaa -periaatetta ei saa ymmärtää siten, että se on viime kädessä ristiriidassa ympäristönsuojelun kanssa, esimerkiksi koska sillä estetään ympäristövahinkojen korjaaminen, jos vahingon aiheuttajaa ei voida asettaa vastuuseen.

41 – Ks. edellä alaviitteessä 27 mainitussa asiassa Commune de Mesquer esittämäni ratkaisuehdotus, 141 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Futura Immobiliare ym. esittämäni ratkaisuehdotus, 32 kohta.

113. Vastaavasti myös ympäristövastuudirektiivissä hyväksytään se, että muut kuin vahingosta vastuussa oleva toiminnanharjoittaja vastaavat korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista. Siinä nimittäin sallitaan, että valtio toteuttaa toimenpiteitä omalla kustannuksellaan, jos vahingon aiheuttajaa ei voida osoittaa tai tämä ei ole riittävän maksukykyinen.[42]

114. Jos vahingon aiheuttajaa ei voida osoittaa, oikeudenmukainen kustannusjako oikeuttaisi lisäksi sen, että korjaamisesta aiheutuvat kustannukset kohdennetaan korjattujen alueiden omistajalle siltä osin kuin näiden alueiden arvo nousee. Muutoin omistaja saisi perusteetonta taloudellista hyötyä muiden kustannuksella.

115. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen perusteella nyt esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen tutkia, ovatko sellaiset vahingon aiheutumiseen myötävaikuttamisesta riippumattomat, täydentävät vastuusäännökset kuviteltavissa, jotka olisi yhteisön oikeuden perusteella riitautettava. Yhtenä mahdollisena rajana voisi olla suhteellisuusperiaate, jonka vastaisia ilmeisen kohtuuttomat lopputulokset

42 – Ks. edellä 100 kohta.

ovat.[43] On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tätä yhteisön oikeuden periaatetta soveltaa EY 176 artiklassa tarkoitettuihin tiukempiin toimenpiteisiin.[44] Jos otetaan huomioon vahingosta vastuussa olevan toiminnanharjoittajan ensisijainen vastuu, nyt esillä olevassa asiassa ei ole missään tapauksessa havaittavissa ilmeisen kohtuuttomia vastuusäännöksiä.

iii) Vastaus toiseen asiassa C-378/08 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen

116. Alussa siteeraamaani Arkhimedeen lauseeseen palatakseni totean, että ympäristövahinkoja koskeva vastuu ei välttämättä edellytä kiinteää pistettä vahingon aiheuttamisen muodossa, sellaisena kuin siitä säädetään ympäristövastuudirektiivissä. Jäsenvaltioilla on pikemminkin laaja harkintavalta täydentävien vastuusääntöjen vahvistamisessa.

117. Edellä esitetyn perusteella toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että ympäristövastuudirektiivi on esteenä myötävaikuttamisesta vahingon aiheutumiseen riippumattomalle ympäristövahinkoja koskevalle vastuulle ainoastaan siltä osin kuin tällainen vastuu heikentää vahingon aiheuttaneen toiminnanharjoittajan ensisijaista vastuuta.

e) Ympäristövahingon syiden selvittämättä jättäminen

118. Ensimmäisellä asiassa C-378/08 esitetyllä ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään selvittämään, voidaanko yrityksiä, jotka harjoittavat nykyisellään toimintaansa alueella, joka on ollut kauan aikaa pilaantunut tai joka on kauan sitten pilaantuneen alueen vieressä, velvoittaa toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä, ilman että suoritetaan minkäänlaista tutkintaa pilaantumisesta vastuussa olevien toimijoiden määrittämiseksi.

119. Ympäristövastuudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan. Tällä velvoitteella on keskeinen merkitys saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttamiselle, sellaisena kuin sille annetaan konkreettinen muoto

43 – Ks. asia C-254/08, Futura Immobiliare ym., tuomio 16.7.2009 (56 kohta) ja edellä alaviitteessä 30 mainittu, samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus, 32 kohta.

44 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Deponiezweckverband Eiterköpfe, tuomion 63 kohta.

direktiivissä. Jos mahdollisten vahingon aiheuttajien ei tarvitse pelätä paljastumista, ei ole kannustinta vahinkojen ehkäisemiseen. Myös kustannusten oikeudenmukainen jakaminen on mahdotonta, jos vahingon aiheuttaja jää tuntemattomaksi.

120. Lisäksi ympäristövastuudirektiivin 12 artiklassa säädetty mahdollisia ympäristövahinkoja koskeva valitusmenettely (”toimintapyyntö”) menettäisi pitkälti merkityksensä, jos toimivaltaisilla viranomaisilla ei olisi velvoitetta tutkia ympäristövahinkoja. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on siten tutkittava ERG:n, ENI:n ym. ja Polimerin ym. esittämä väite, jonka mukaan toisissa menettelyissä ympäristövahingon aiheuttajaksi on määritetty muu yritys.

121. Ennakkoratkaisupyynnössä kuitenkin havainnollistetaan, että vahingon aiheuttajan määrittäminen voi olla erittäin vaikeaa. Ympäristövastuudirektiivissä myönnetäänkin nimenomaisesti, ettei vahingosta vastuussa olevaa toiminnanharjoittajaa mahdollisesti voida määrittää. Ympäristövastuudirektiiviä ei sen 4 artiklan 5 kohdan nojalla voida soveltaa hajakuormitukseen, jos ei voida osoittaa syy-yhteyttä vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä. Muiden ympäristövahinkojen osalta 5 artiklan 4 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että toimivaltainen viranomainen voi itse, toisin sanoen omalla kustannuksellaan, toteuttaa korjaavia tai ehkäiseviä toimenpiteitä, jos ympäristövahingon aiheuttanutta toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa eikä viranomaisella ole käytettävissään muita keinoja.

122. Tästä on pääteltävä, että ympäristödirektiivin nojalla ympäristövahingon syyn selvittämisestä voidaan luopua, jos lisätutkimukset eivät todennäköisesti tuota tulosta.

123. On myös mahdollista toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä ennen kuin tutkimukset päätetään tai ylipäätään aloitetaan. Toimivaltaisten viranomaisten on päätettävä kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden kattavan arvioinnin jälkeen, miten tapauksessa on meneteltävä.

124. Koska nämä päätökset edellyttävät monimutkaista ennusteisiin perustuvaa päätöksentekoa, toimivaltaisilla viranomaisilla on laaja harkintavalta. Niiden on kuitenkin

– kuten EY 174 artiklan 3 kohdassa edellytetään yleisesti yhteisön ympäristölainsäädännön soveltamisessa – otettava huomioon parhaat saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot.[45]

125. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että ympäristövastuudirektiivin nojalla on mahdollista

– luopua ympäristövahingon syyn selvittämisestä, jos lisätutkimukset eivät todennäköisesti tuota tulosta, ja

– toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä ennen tutkimusten päättämistä.

f) Tuottamuksesta riippumaton vastuu

126. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko ympäristövastuudirektiivi esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään ympäristövahinkoja koskevasta tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta.

127. Ympäristövastuudirektiivissä tunnetaan kaksi ympäristövahinkoja koskevan vastuun lajia. Objektiivista, tuottamuksesta riippumatonta vastuuta sovelletaan 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla tiettyihin toimintoihin, joihin liittyy erityisiä riskejä. Lisäksi kaikki ammatilliset toiminnot kuuluvat 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla tuottamukseen perustuvan vastuun piiriin tiettyjen suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneiden vahinkojen osalta.

128. Vahingon aiheuttajan tuottamuksesta riippumattomalla vastuulla, jonka piiriin kuuluisi myös muita toimintoja kuin ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut, olisi samanlainen ympäristönsuojeluun liittyvä päämäärä kuin ympäristövastuudirektiivillä, ja se olisi kyseisen direktiivin mukainen. Ympäristövastuudirektiivillä nimittäin rajoitetaan saastuttaja maksaa -periaatetta siltä osin kuin siinä edellytetään tuottamuksellisuutta. Jäsenvaltioilla on oltava oikeus luopua tästä rajoituksesta tiukempien toimenpiteiden

45 – Ks. asia C-235/04, komissio v. Espanja, tuomio 28.6.2007 (Kok., s. I-5415, 25 kohta, lintujensuojelualueista); asia C-79/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.12.2004 (Kok., s. I-11619, 41 kohta, pyyntimääristä) ja asia C-405/07 P, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.11.2008 (Kok., s. I-8301, 61 kohta, komission EY 95 artiklan 5 ja 6 kohdan nojalla toteuttamista toimenpiteistä).

yhteydessä. Käytännössä tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta nimittäin seuraa asianosaisille huomattavasti tiukempia huolellisuusvelvoitteita ympäristöön nähden. Tämä pätee paitsi ympäristövastuudirektiivissä säädettyyn vastuumalliin myös jäsenvaltioiden mahdollisiin täydentäviin vastuusäännöksiin.

129. Tästä on pääteltävä kolmannen asiassa C-378/08 esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen osalta, ettei ympäristövastuudirektiivi ole esteenä ympäristövahinkoja koskeville vastuusäännöksille, joissa ei edellytetä tuottamuksellisuutta.

2. Saastuttaja maksaa -periaatteen merkityksellisyys jätepuitedirektiivin yhteydessä

130. Ympäristövastuudirektiivistä riippumatta saastuttaja maksaa -periaatteeseen liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä pääasioiden kannalta myös siksi, että niihin voidaan mahdollisesti soveltaa jätepuitedirektiiviä.[46]

131. Jätepuitedirektiiviä on sovellettu vasta vuodesta 1977,[47] eikä se tästä syystä hyvin todennäköisestikään kata kaikkia pilaantumisia, jotka ovat johtaneet kiistanalaisten ympäristövahinkojen syntymiseen. Huomattavasti suurempi osa ympäristövahingoista on kuitenkin voinut aiheutua ympäristövastuudirektiivin sovellettavuutta edeltäneiden 30 vuoden aikana kuin niiden kahden vuoden aikana, joina ympäristövastuudirektiiviä on voitu soveltaa. Kysymystä siitä, missä määrin jätepuitedirektiiviä sovelletaan edelleen ympäristövastuudirektiivin sovellettavaksi tulemisen jälkeen ja mitä vaikutuksia sen uudelleenlaaditulla tekstillä on tulevaisuudessa,[48] ei ole esitetty nyt esillä olevassa asiassa, eikä sitä ole myöskään tarpeen selventää.

46 – Jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY (EUVL L 114, s. 9). Tällä direktiivillä kodifioidaan jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39) ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset.

47 – Direktiivi 75/442, jonka 11 artiklassa säädettiin jo saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesta kustannusvastuusta.

48 – Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL L 312, s. 3). Sen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla uudelleenlaadittua jätepuitedirektiiviä ei sovelleta maaperään (alkuperäisellä paikalla), mukaan lukien kaivamaton pilaantunut maa-aines, eikä maaperään pysyvässä yhteydessä oleviin rakennuksiin. Sen 41 artiklan nojalla aiempi jätepuitedirektiivi kumotaan ajankohdasta 12.12.2010 alkaen.

132. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että maaperään, pohjaveteen tai mereen vahingossa vuotanut öljy, jota ei voida enää käyttää säännöstenmukaisesti, on katsottava jätteeksi.[49] Sama jätteen määritelmä soveltuu vahingossa vuotaneiden polttoaineiden pilaamaan maaperään.[50] Samat toteamukset pätevät kaiketi myös muihin ympäristöä pilaaviin aineisiin.

133. Jätepuitedirektiivin 4 artiklan nojalla jätteet on hyödynnettävä tai niistä on huolehdittava vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle. Kiistanalaisten ympäristövahinkojen syntymiseen johtaneiden ympäristöä pilaavien aineiden ja saastuneen maaperän hyödyntämiseen tai niistä huolehtimiseen sisältynee usein jo ympäristövahinkojen korjaamista.

134. Jätepuitedirektiivin 15 artiklan nojalla saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilijän tai siitä huolehtivan yrityksen haltuun, ja/tai jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin. Vastuu ei jätepuitedirektiivin mukaan edellytä tuottamusta.

135. Ympäristövastuudirektiivistä poiketen tässä sääntelyssä ei täsmennetä, kuka näistä henkilöistä vastaa jätteistä huolehtimisesta aiheutuvista kustannuksista. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi huoltoasemalla vuotaneiden polttoaineiden osalta, että vastuussa on lähtökohtaisesti huoltoasemayrittäjä, jonka hallussa jätteet ovat ja joka on niiden tuottaja.[51] Öljysäiliöaluksen haaksirikon seurauksena mereen valuneesta öljystä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tämän öljyn kuljetukseen käytetyn aluksen omistajalla on tämä öljy tosiasiassa hallussaan välittömästi ennen kuin siitä tulee jätettä. Aluksen omistaja vastaa näin ollen lähtökohtaisesti jätteistä huolehtimisesta aiheutuvista kustannuksista.[52]

136. Muiden osapuolten vastuu on kuitenkin mahdollinen, jos ne ovat erityisten seikkojen perusteella vastuussa jätteiden syntymisestä.[53]

49 – Asia C-1/03, Van de Walle ym., tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7613, 47–50 kohta) ja asia C-188/07, Commune de Mesquer, tuomio 24.6.2008 (Kok., s. I-4501, 57–59 kohta).

50 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia van de Walle ym., tuomion 52 kohta.

51 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia van de Walle ym., tuomion 59 kohta.

52 – Edellä alaviitteessä 49 mainittu asia Commune de Mesquer, tuomion 74 kohta.

53 – Ks. edellä alaviitteessä 49 mainitut asia van de Walle ym., tuomion 60 kohta ja asia Commune de Mesquer, tuomion 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

137. Monet seikat puoltavat näin ollen sitä, että ympäristöä pilaavista aineista huolehtimisesta ovat jätepuitedirektiivin nojalla pääasioissa vastuussa yritykset, joiden toiminnan yhteydessä kyseiset aineet ovat päässeet tuotantolaitoksista ympäristöön.

138. Tästä poikkeaville sääntelyille jätepuitedirektiivi on lähtökohtaisesti esteenä, aivan kuten ympäristövastuudirektiivikin. Toisin sanoen saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti ensisijaisessa vastuussa olevien toimijoiden vastuuta voidaan täydentää muttei korvata tai vähentää. Vastaavasti vastuussa olevien toimijoiden määrittämisestä ei myöskään voida perusteitta luopua.

C Asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

139. Asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset eivät koske lähtökohtaista vastuuta ympäristövahingoista vaan ympäristövastuudirektiivissä säädettyjen korjaavien toimenpiteiden määrittämistä. Koska on mahdollista, että ympäristövastuudirektiiviä voidaan soveltaa ainakin osaan kyseessä olevista ympäristövahingoista,[54] yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava myös näihin kysymyksiin.

1. Ensimmäinen asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetty ennakkoratkaisukysymys – korjaavien toimenpiteiden muuttaminen

140. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko ympäristövastuudirektiivi esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla viranomaiset voivat velvoittaa toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä, jotka ovat asianmukaisen kontradiktorisen kuulemisen perusteella valittuihin, jo hyväksyttyihin ja jo toteutettuihin tai toteutusvaiheessa oleviin toimenpiteisiin nähden muita, ylimääräisiä toimenpiteitä.

141. Ympäristövastuudirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä ympäristövahinkojen

54 – Ks. edellä 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat (erityisesti 57 kohta).

korjaamista koskevien viranomaisten määräysten muuttamisesta. Sen 7 artiklan 2 kohdassa ja 11 artiklan 2 kohdassa säädetään ainoastaan, että toimivaltaisen viranomaisen on päätettävä korjaavista toimenpiteistä. Tämä muotoilu voidaan ymmärtää ongelmitta siten, että se käsittää muutetut tai uudet[55] korjaavat toimenpiteet.

142. Tämä tulkinta on välttämätön jo siitä syystä, että arvio korjaavien toimenpiteiden vaikutuksesta voi muuttua niiden toteuttamisen aikana tai sen jälkeen. Olisi näin ollen ympäristönsuojelun korkeaa tasoa koskevan tavoitteen ja mahdollisesti myös suhteellisuusperiaatteen vastaista, jos kerran annettuja korjaavia toimenpiteitä koskevia määräyksiä ei voitaisi myöhemmin muuttaa, vaikka niiden vaikutus olisi yhä kyseenalaisempi.

143. Jäsenvaltioiden asiana on säännellä ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten muuttamista siltä osin kuin siitä ei säädetä ympäristövastuudirektiivissä. Niiden on kuitenkin otettava tässä yhteydessä huomioon niiden yhteisön oikeuden asian kannalta merkityksellisten periaatteiden muodostama kehys, joita on noudatettava yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ja soveltamisessa[56] ja joita ovat esimerkiksi luottamuksensuoja[57] tai suhteellisuusperiaate.[58]

144. Perusteltu luottamus ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten pysyvyyteen voi tämän periaatteen mukaan syntyä, jos huolelliselle ja harkitsevalle talouden toimijalle on syntynyt hallintoviranomaisten toimien vuoksi perusteltu luottamus siihen, ettei näitä määräyksiä enää muuteta.[59] Kun otetaan huomioon ympäristövahinkojen korjaamiseen liittyvä tieteellinen epävarmuus, perusteltu luottamus voi nähdäkseni kuitenkin syntyä ainoastaan harvoin.

145. Suhteellisuusperiaatteen mukaan ympäristövahinkojen korjaamiseksi toteutettavilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka

55 – Tätä ei pidä sekoittaa ”täydentävään korjaamiseen” eli toimenpiteisiin, joilla liitteessä II olevan 1 kohdan b alakohdan nojalla korvataan luonnonvaroja ja/tai palveluja, joita ei ole voitu palauttaa ennalleen.

56 – Asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok., s. I-955, 16 kohta); asia C-107/97, Rombi ja Arkopharma, tuomio 18.5.2000 (Kok., s. I-3367, 65 kohta); asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12971, 87 kohta); asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 105 kohta) ja asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., tuomio 26.6.2007 (Kok., s. I-5305, 28 kohta).

57 – Asia C-381/97, Belgocodex, tuomio 3.12.1998 (Kok., s. I-8153, 26 kohta); asia C-376/02, Goed Wonen, tuomio 26.4.2005 (Kok., s. I-3445, 32 kohta) ja yhdistetyt asiat C-181/04–C-183/04, Elmeka, tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8167, 31 kohta).

58 – Asia 25/70, Köster, Berodt & Co., tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 21 kohta ja sitä seuraava kohta); asia 137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987 (Kok., s. 4587, 15 kohta); asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok., s. I-4023, 13 kohta); asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7285, 97 kohta) ja yhdistetyt asiat C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel, tuomio 17.1.2008 (Kok., s. I-69, 33 kohta).

59 – Edellä alaviitteessä 57 mainitut yhdistetyt asiat Elmeka, tuomion 32 kohta.

johtuvat siitä, mikä on tarpeellista ympäristön palauttamiseksi ennalleen ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.[60]

146. Ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin korostaa erityisesti sitä, että muutetut toimenpiteet on jo toteutettu. Tämä seikka on varmastikin otettava huomioon toimenpiteen muuttamista koskevaa päätöstä tehtäessä, mutta se ei voi olla väistämättä este toimenpiteen muuttamiselle. Saattaa tosin olla suhteellisuusperiaatteen vastaista, jos toimivaltaiset viranomaiset peruuttavat jälkikäteen tiettyjä korjaavia toimenpiteitä määräämällä muita toimenpiteitä, jotka eivät takaa riittävää lisäarvoa. Jos korjaavien toimenpiteiden toteuttamisen aikana kuitenkin osoittautuu, etteivät ne ole riittäviä, on voitava määrätä muutettuja tai uusia toimenpiteitä korjaamisen onnistumisen varmistamiseksi.

147. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis todettava, ettei ympäristövastuudirektiivi ole esteenä ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten muuttamiselle, mikäli siinä yhteydessä noudatetaan yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

2. Toinen asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetty ennakkoratkaisukysymys – vaikutusten arvioimatta jättäminen

148. Edellä esitetyn perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat lähtökohtaisesti muuttaa ympäristövahinkojen korjaamista koskevia määräyksiä, mutta on edelleen epäselvää, millä edellytyksin tämä on mahdollista. Osaa näistä edellytyksistä koskee toinen ennakkoratkaisukysymys, jossa tiedustellaan, voivatko toimivaltaiset viranomaiset muuttaa viranomaisteitse tällaisia määräyksiä arvioimatta aluekohtaisia olosuhteita, täytäntöönpanokustannuksia verrattuna kohtuudella ennakoitavissa oleviin etuihin, mahdollisia tai todennäköisiä muille kohteille aiheutuvia vahinkoja tai vaaraa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle tai täytäntöönpanon edellyttämää aikataulua.

60 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 58 mainitut asia Köster, Berodt & Co., tuomion 28 ja 32 kohta, asia Fedesa ym., tuomion 13 kohta ja yhdistetyt asiat Viamex Agrar Handel, tuomion 35 kohta sekä asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989 (Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta) ja asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 81 kohta).

a) Määräysten asettaminen viranomaisteitse

149. Kuten ENI ym. ja ERG korostavat, ympäristövastuudirektiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla lähtökohtaisesti ympäristövahingosta vastuussa oleva toiminnanharjoittaja ehdottaa korjaavia toimenpiteitä. Tässä säännöksessä mainitaan nimenomaisesti poikkeuksena se, että viranomainen itse toteuttaa tarvittavat korjaavat toimenpiteet (6 artiklan 2 kohdan e alakohta), erityisesti jos toiminnanharjoittajaa ei voida määrittää (6 artiklan 3 kohta).

150. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että viranomaisten olisi aina odotettava toiminnanharjoittajan ehdotuksia. Muutoin toiminnanharjoittajat voisivat estää ympäristövahinkojen korjaamisen tai ainakin vaikeuttaa sitä pysymällä toimettomina.

151. Ympäristövastuudirektiivin 6 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan nojalla viranomainen voikin *milloin tahansa* vaatia toiminnanharjoittajaa toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä. Myös 11 artiklan 2 kohdassa korostetaan, että toimivaltainen viranomainen päättää, mitä korjaavia toimenpiteitä olisi toteutettava. Tämän päätöksen osalta viranomaisella on johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan nimenomaisesti harkintavaltaa.

152. Ympäristövastuudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaisella viranomaisella on oikeus vaatia, että kyseinen toiminnanharjoittaja toteuttaa oman arviointinsa ja toimittaa kaikki tarvittavat tiedot. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvoitetta tähän.

153. Näin ollen havaittavissa ei ole ympäristövastuudirektiivin säännöstä, joka estäisi toimivaltaista viranomaista muuttamasta korjaavia toimenpiteitä viranomaisteitse.

b) Vaikutusten arviointi

154. Vaikutusten arvioinnista säädetään liitteessä II olevassa 1.3.1 kohdassa. Muiden

perusteiden ohella siihen sisältyvät myös kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksessään mainitsemat seikat.

155. Ympäristövastuudirektiivin 7 artiklan 2 kohdan ja liitteessä II olevan johdannon mukaan kyseinen liite on lähtökohtaisesti sitova korjaavia toimenpiteitä määritettäessä. Sen 1.3.1 kohdassa kuitenkin todetaan ainoastaan, että kohtuulliset korjaavat vaihtoehdot ”olisi” arvioitava. Komission ehdotuksessa vielä oletettiin, että arviointi tehdään aina,[61] mutta neuvosto on muokannut tätä sääntelyä voimakkaasti ja siinä yhteydessä ilmeisesti välttänyt tietoisesti ehdotonta sanamuotoa.[62]

156. Tätä sääntelytekniikkaa ei kuitenkaan voida ymmärtää siten, ettei toimivaltaisten viranomaisten tarvitsisi tehdä minkäänlaista arviointia korjaavia toimenpiteitä valitessaan. Jokainen valintapäätös pikemminkin edellyttää eri vaihtoehtojen arviointia. Tätä havainnollistaa erityisesti ympäristövastuudirektiivin 7 artiklan 3 kohta, jossa säädetään, että kun toimivaltaisen viranomaisen on valittava eri ympäristövahinkojen korjaamisen välillä, tämän on otettava huomioon tietyt perusteet. Vastaava valinta tehdään useiden mahdollisten korjaavien toimenpiteiden välillä.

157. Arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti ENI:n ym. mainitsema suhteellisuusperiaate.[63] Ympäristövastuudirektiivin liitteessä II olevassa 1.3.1 kohdassa säädetyt perusteet ovat yhteisön lainsäätäjän arvioinnin mukaan erityisesti omiaan takaamaan korjaavia toimenpiteitä koskevan päätöksen oikeasuhteisuuden. Mainitussa säännöksessä kuitenkin annetaan harkintavaltaa arviointiperusteiden valinnassa. Tätä harkintavaltaa on pääsääntöisesti käytettävä siinä mielessä, että säännöksessä nimenomaisesti mainitut perusteet otetaan arvioinnissa huomioon, mutta toimivaltaiset viranomaiset voivat perustellusta syystä poiketa niistä kokonaan tai osittain.

158. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että erityisen kiireelliset toimenpiteet on määritettävä tekemättä ensin ympäristövastuudirektiivin

61 – Ks. edellä alaviitteessä 21 mainitun komission ehdotuksen liitteessä II oleva 3.2.1 kohta.

62 – Ensimmäisen kerran näin näyttää tapahtuneen neuvoston 13.2.2003 hyväksymässä asiakirjassa nro 6191/03, liitteessä II oleva 1.3.1 kohta.

63 – Ks. edellä 145 kohta.

liitteessä II olevan 1.3.1 kohdan mukaista kattavaa arviointia. Valikoimaan voi tulla uusia arviointiperusteita myös esimerkiksi yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden tai uusien havaintojen perusteella.

159. Sovelletut arviointiperusteet, arvioinnin tulos ja syyt tiettyjen ympäristövastuudirektiivin liitteessä II olevan 1.3.1 kohdan mukaisten perusteiden käyttämättä jättämiselle on joka tapauksessa esitettävä korjaavia toimenpiteitä koskevan päätöksen perusteluissa. Ympäristövastuudirektiivin 11 artiklan 4 kohdassa edellytetään nimittäin tehokkaan oikeussuojan nimissä, että korjaavia toimenpiteitä koskevissa päätöksissä esitetään ”tarkat perusteet”. Nämä perusteet ovat välttämättömiä, jotta toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet voivat valvoa päätöstä.[64]

160. Koska ennakkoratkaisupyynnön mukaan pääasioiden kantajat väittävät, ettei heitä ole kuultu riitautetuista toimenpiteistä, on lisäksi viitattava ympäristövastuudirektiivin 7 artiklan 4 kohtaan. Sen nojalla toimivaltaisen viranomaisen on pyydettävä niitä henkilöitä, joiden maalla korjaavat toimenpiteet toteutettaisiin, toimittamaan huomautuksensa, ja sen on otettava ne huomioon.

161. Vaikka ympäristövahinkojen korjaamisesta vastuussa olevat eivät poikkeuksellisesti olisikaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja maanomistajia, heitä on myös kuultava. Ympäristövastuudirektiivissä nimittäin lähdetään siitä, että korjaamisesta vastuussa olevat osallistuvat pääsääntöisesti vieläkin tiiviimmin korjaavien toimenpiteiden määrittämiseen. Heidän on 7 artiklan 1 kohdan nojalla osoitettava ja esitettävä korjaavat toimenpiteet. Jos toimivaltainen viranomainen tästä poiketen osoittaa itse toimenpiteet, sen on annettava korjaamisesta vastuussa oleville ainakin mahdollisuus esittää huomautuksia ennen päätöksen tekemistä.

162. ENI ym. korostavat perustellusti, että edellä mainitut menettelylliset vaatimukset pätevät tiukennetussa muodossa ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten muuttamiseen. Jos korjaavia toimenpiteitä

64 – Ks. asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987 (Kok., s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 15 kohta); asia C-239/05, BVBA Management, Training en Consultancy, tuomio 15.2.2007 (Kok., s. I-1455, 36 kohta) ja asia C-75/08, Mellor, tuomio 30.4.2009 (Kok., s. I-3799, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

määrätään kattavan arvioinnin perusteella, niiden muuttamisen on perustuttava syihin, joilla on suurempi painoarvo kuin alun perin tehdyllä arvioinnilla. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että uudet syyt pohjautuvat vastaavaan tieteelliseen perustaan.

163. Korjaavien toimenpiteiden muuttamisen arviointiin liittyvää työkuormaa voi pienentää jo se, että alkuperäisten korjaavien toimenpiteiden arvioinnin yhteydessä on kerätty tärkeää tietoa. Verrattain suppeat uudet tiedot, jotka ilmenevät esimerkiksi korjaavien toimenpiteiden seurannan yhteydessä, voivat kyseenalaistaa siihenastiset havainnot ja yhdessä aiemmin saatujen tietojen kanssa edellyttää korjaamisen kohdentamista uudelleen.

164. Lopuksi on selvennettävä, että korjaavien toimenpiteiden arviointiin, korjaavia toimenpiteitä koskevan päätöksen perusteisiin ja vastuussa olevan toiminnanharjoittajan kuulemiseen kohdistuvat rajoitukset eivät voi olla EY 176 artiklassa tarkoitettu ”tiukempi suojatoimenpide” eivätkä ympäristövastuudirektiivin 16 artiklassa tarkoitettu ”tiukempi säännös”. Näiden menettelyvaiheiden sivuuttaminen ei olisi omiaan tehostamaan ympäristön suojelua vaan pikemminkin vaarantaisi sen. Arviointi ja kuuleminen ovat omiaan parantamaan korjaavia toimenpiteitä koskevan päätöksen tietopohjaa. Päätöksen perusteiden esittämiseen sisältyy sitä vastoin itsevalvonnan elementti.[65] Mikäli vakuuttavia syitä ei pystytä muotoilemaan, päätöstä on syytä tarkistaa.

c) Vastaus toiseen asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen

165. Ympäristövastuudirektiivi ei näin ollen ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi muuttaa ympäristövahinkojen korjaamista koskevia määräyksiä viranomaisteitse. Tätä päätöstä varten on pääsääntöisesti arvioitava aluekohtaisia olosuhteita, täytäntöönpanokustannuksia verrattuna kohtuudella ennakoitavissa oleviin etuihin, mahdollisia tai todennäköisiä muille

65 – Ks. 13.12.2007 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala (tuomio 10.7.2008, Kok., s. I-4951, 97 kohta) ja 22.1.2009 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-75/08, Mellor (tuomio 30.4.2009, ratkaisuehdotuksen 32 kohta).

kohteille aiheutuvia vahinkoja, vaaraa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle sekä täytäntöönpanon edellyttämää aikataulua. Erityistapauksissa ja harkintavaltaansa tehtävänsä edellyttämällä tavalla käyttäen toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin poiketa tästä kokonaan tai osittain, jos tämä päätös tehdään asianomaisten kuulemisen perusteella ja perustellaan huolellisesti.

167. Ympäristövastuudirektiivi koskee alueiden käyttöä suoraan vain siltä osin kuin se liittyy ehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin. Erityisesti ehkäisevät toimenpiteet voivat koskea suoraan alueella harjoitettavaa toimintaa, esimerkiksi silloin kun on noudatettava rajaarvoja. Korjaavien toimenpiteiden yhteydessä voidaan lisäksi määrittää, minkä edellytysten on täytyttävä, jotta korjattavia alueita voidaan käyttää. Kuten Italia esittää, käytön ja korjaamisen väliset mahdolliset ristiriitatilanteet on estettävä. Lisäksi esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin liitteessä II olevan 2 kohdan nojalla on toteutettava toimenpiteitä, jotta estetään vaarat, joita alueen pilaantumisesta voi aiheutua sen käytölle.

3. Kolmas asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetty ennakkoratkaisukysymys – korjaavien toimenpiteiden kytkeminen alueiden käyttöön

168. Tällaisten määräysten on täytettävä ympäristövastuudirektiivin vaatimukset, erityisesti jo edellä esitetyt menettelylliset vaatimukset.

166. Kolmas asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitetty ennakkoratkaisukysymys koskee korjaavien toimenpiteiden kytkemistä alueiden käyttöön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko ympäristövastuudirektiivin kanssa sopusoinnussa, että muutettujen ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten noudattaminen asetetaan sen edellytykseksi, että alueita, joita kunnostaminen ei suoraan koske sen vuoksi, että ne on jo kunnostettu tai ne eivät ole pilaantuneita, voidaan käyttää niiden oikeutettuun käyttöön.

169. Jos sitä vastoin – kuten ennakkoratkaisukysymyksissä vihjataan – kyseisillä alueilla ei ole (enää) havaittavissa tai niistä ei (enää) aiheudu ympäristövahinkoja, ympäristövastuudirektiiviin ei sisälly sääntöjä, joita voitaisiin tässä tapauksessa soveltaa. ERG:n näkemyksestä poiketen siitä ei voida erityisesti johtaa kieltoa rajoittaa kokonaisuudessaan

korjattujen alueiden käyttöä. Päinvastoin: jos tällaisten alueiden käyttörajoitukset ovat tehokas ja oikeasuhteinen väline, jolla voidaan varmistaa ympäristövastuudirektiivistä johtuvien velvoitteiden noudattaminen, yhteisön oikeus voi jopa edellyttää niiden antamista.[66]

170. Ympäristövastuudirektiivin kanssa ei täten ole ristiriidassa se, että muutettujen ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten noudattaminen asetetaan sen edellytykseksi, että alueita, joita kunnostaminen ei suoraan koske sen vuoksi, että ne on jo kunnostettu tai ne eivät ole pilaantuneita, voidaan käyttää niiden oikeutettuun käyttöön.

D *Neljäs asiassa C-378/08 esitetty ennakkoratkaisukysymys – julkisen tarjouskilpailun välttämättömyys*

1. Tutkittavaksi ottaminen

171. Komissio esittää vahvoja epäilyjä neljännen asiassa C-378/08 esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta, koska kansallinen tuomioistuin ei ole sen mukaan määrittänyt riittävästi neljänteen kysymykseen liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja.

172. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinnasta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyötyä, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat.[67]

173. Näitä vaatimuksia ennakkoratkaisupyyntö ei täytä. Kansallinen tuomioistuin nimittäin toteaa ainoastaan, että kunnostustoimenpiteiden suunnittelu ja – mikäli yritykset laiminlyövät velvoitteensa – toteuttaminen on annettu Sviluppo Italian

66 – Ks. esim. yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005 (Kok., s. I-3565, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 – Yhdistetyt asiat C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok., s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta); asia C-157/92, Banchero, määräys 19.3.1993 (Kok., s. I-1085, 4 kohta); yhdistetyt asiat C-128/97 ja C-137/97, Testa ja Modesti, määräys 30.4.1998 (Kok., s. I-2181, 5 kohta); asia C-116/00, Laguillaumie, määräys 28.6.2000 (Kok., s. I-4979, 15 kohta); asia C-190/02, Viacom, määräys 8.10.2002 (Kok., s. I-8287, 15 kohta); asia C-72/03, Carbonati Apuani, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-8027, 10 kohta); asia C-134/03, Viacom Outdoor, tuomio 17.2.2005 (Kok., s. I-1167, 22 kohta); yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005 (Kok., s. I-10423, 45 kohta); asia C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. I-11987, 26 kohta) ja asia C-260/07, Pedro IV Servicios, tuomio 2.4.2009 (Kok., s. I-2437, 29 kohta).

tehtäväksi toteuttamatta sitä ennen julkista hankintamenettelyä ja että Sviluppo Italia on valtion perustama, markkinoilla toimiva yritys.

176. Neljättä ennakkoratkaisukysymystä ei siten voida nähdäkseni ottaa tutkittavaksi.

2. Täydentäviä huomautuksia kysymykseen vastaamisesta

174. Tarkemmat tiedot toimeksiannon myöntämisestä puuttuvat. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy ilmi, milloin ja missä muodossa toimeksianto myönnettiin sekä mikä on sen tarkka sisältö ja arvo. Kansallinen tuomioistuin pikemminkin tyytyy ainoastaan kuvaamaan toimeksiantoon kuuluvia töitä hyvin yleisesti ”toimenpiteiksi, joilla on huomattavia ympäristövaikutuksia ja joiden taloudellinen arvo on erittäin korkea”. Ennakkoratkaisupyynnöstä puuttuvat myös tiedot siitä, missä määrin Sviluppo Italia on valtion määräysvallassa. Kansallinen tuomioistuin ei eritoten esitä, mitkä Italian lainsäädännön säännökset ovat merkityksellisiä toimeksiannon myöntämisen kannalta.

177. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin haluaa ottaa neljännen ennakkoratkaisukysymyksen ratkaistavaksi, esitän ratkaisuehdotuksessani julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavasta yhteisön lainsäädännöstä muutamia huomautuksia, joista voi olla hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle pääasian tosiseikkojen yhteisön oikeuteen perustuvassa arvioinnissa.

175. Näiden epätäsmällisten seikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin ei voi määrittää tarkasti, mitkä yhteisön oikeuden säännökset ylipäätään tulevat kyseeseen toimeksiannon oikeudellisessa arvioinnissa, eikä varsinkaan tulkita niitä pääasian tosiseikkojen valossa. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei voi ennakkoratkaisupyynnön tietojen perusteella esittää kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllistä yhteisön oikeuden tulkintaa.

178. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla kunnostustoimenpiteiden toteutustyö voidaan antaa tehtäväksi ilman julkista hankintamenettelyä, sopusoinnussa direktiivin 2004/18, direktiivin 93/37 ja direktiivin 89/665 kanssa.

179. Kuten komissio perustellusti toteaa, direktiivi 89/665 ei ole merkityksellinen

arvioitaessa, onko kunnostustoimenpiteiden tehtäväksi antaminen pääasiassa tapahtunut yhteisön oikeuden mukaisesti. Direktiiviin 89/665 sisältyy nimittäin ainoastaan menettelysäännöksiä oikeussuojakeinoista, joihin voidaan turvautua julkisia hankintoja koskevien säännösten mahdollisen rikkomisen yhteydessä. Direktiiviin 89/665 ei sitä vastoin sisälly itse julkisia hankintoja koskevan menettelyn sisältöä koskevia säännöksiä.

180. Komissio viittaa lisäksi aivan oikein siihen, ettei direktiiviä 93/37 ilmeisestikään voida soveltaa ajallisesti pääasiaan. Direktiivin 2004/18 82 artiklan nojalla, luettuna yhdessä 80 artiklan 1 kohdan kanssa, direktiivi 93/37 nimittäin kumottiin ajankohdasta 31.1.2006 alkaen. Direktiivi 93/37 korvattiin direktiivillä 2004/18.[68] Vaikka kansallinen tuomioistuin ei mainitse päivämäärää, jona toimeksianto myönnettiin Sviluppo Italialle, ennakkoratkaisupyynnön perusteella on oletettava, että se tapahtui ajankohdan 31.1.2006 jälkeen. Sviluppo Italian esittämässä suunnitelmassa, johon sisältyy muun muassa keinotekoisen saaren rakentaminen, näyttää nimittäin olevan kyse uudemmista suunnitelmista, joista päätettiin ensimmäisen kerran 20.12.2007.

68 – Vrt. direktiivin 2004/18/EY johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

181. Kansallisen tuomioistuimen on siten ensin todettava, voidaanko direktiiviä 2004/18 soveltaa. Tämä edellyttää, että kyseessä on direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”julkisia hankintoja koskeva sopimus” ja että direktiiviä voidaan sen II osaston II luvun säännösten nojalla soveltaa pääasiaan. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvät tiedot eivät ole riittäviä tämän tutkimiseksi. Pääasia kokonaisuutena tarkasteltuna puoltaa kuitenkin sitä, että kyse on palveluhankintoja ja rakennusurakoita koskevista sopimuksista, jotka ylittävät kynnysarvon. Jos tämä pitää paikkansa, pääasiassa olisi lähtökohtaisesti pitänyt soveltaa direktiivissä 2004/18 säädettyä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyä. Tällaista menettelyä voi olla tarpeen noudattaa myös silloin, kun kyseinen toimeksianto myönnetään sen vuoksi, ettei toimenpiteiden toteuttamisesta ensisijaisesti vastuussa oleva osapuoli noudata tätä velvoitetta.

182. Italian hallitus kuitenkin väittää, ettei toimeksianto niin sanottuna in house -hankintana kuulu direktiivin 2004/18 soveltamisalaan. Polimeri ym. vastustavat tätä näkemystä.

183. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkisia hankintoja koskevia

yhteisön oikeuden säännöksiä ei voida soveltaa niin sanottuihin in house -hankintoihin, koska niissä ei tehdä sopimusta kahden eri henkilön välillä. Kyseessä on in house -hankinta, jos se täyttää seuraavat kaksi edellytystä: Yhtäältä hankintaviranomaisella on oltava kyseiseen toimeksiannon saavaan erilliseen yksikköön vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä. Hankintaviranomaisella ei voi olla kyseisessä yksikössä vastaavaa määräysvaltaa kuin sillä on omissa yksiköissään, jos yksityinen yritys omistaa osuuden tämän yksikön pääomasta. Toisaalta tämän erillisen yksikön on harjoitettava pääosaa toiminnastaan sen omistavan julkisyhteisön kanssa.[69]

184. Polimeri ym. väittävät, ettei julkisyhteisö omista koko Sviluppo Italian pääomaa eikä Sviluppo Italia myöskään harjoita pääosaa toiminnastaan julkisyhteisön kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi tutkia tätä väitettä, koska asianomaiset tiedot puuttuvat ennakkoratkaisupyynnöstä. Sen arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

185. Mikäli kyseessä ei ole in house -hankinta eikä direktiiviä 2004/18 voida muiltakaan osin soveltaa, hankintasopimus voidaan tehdä hankintailmoitusta julkaisematta ainoastaan 31 artiklassa luetelluissa tapauksissa.

186. Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellinen voisi olla ainoastaan direktiivin 2004/18 31 artiklan 1 kohdan c alakohta. Sen nojalla julkisia hankintasopimuksia tehdessään hankintaviranomaiset voivat hankintailmoitusta ennakolta julkaisematta noudattaa neuvottelumenettelyä, kun sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä asetettuja määräaikoja voida noudattaa hankintaviranomaisille ennalta arvaamattomista syistä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Lienee kuitenkin epätodennäköistä, että korjaavien toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen ovat tulleet kiireellisiksi, ilman että viranomaiset ovat voineet ennakoida sitä. Ympäristön pilaantumistahan on ollut havaittavissa jo pitemmän aikaa, ja sen johdosta on jopa toteutettu jo muita korjaavia toimenpiteitä. Myös tätä voi kuitenkin arvioida viime kädessä ainoastaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin.

69 – Ks. molemmista edellytyksistä asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999 (Kok., s. I-8121, 50 kohta); asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau, tuomio 11.1.2005 (Kok., s. I-1, 49 kohta); asia C-84/03, komissio v. Espanja, tuomio 13.1.2005 (Kok., s. I-139, 38 kohta); asia C-340/04, Carbotermo ja Consorzio Alisei, tuomio 11.5.2006 (Kok., s. I-4137, 33 kohta) ja asia C-480/06, komissio v. Saksa, tuomio 9.6.2009 (Kok., s. I-4747, 34 kohta).

VI Ratkaisuehdotus

187. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa asiassa C-378/08 esitettyyn ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/35/EY ei sovelleta ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen ajankohtaa 30.4.2007 harjoitetusta toiminnasta. Se ei siten ole esteenä tällaisten vahinkojen korjaamista koskevalle kansalliselle lainsäädännölle.

2) Direktiivi 2004/35 on esteenä osuudesta vahinkoon riippumattomalle ympäristövahinkoja koskevalle vastuulle ainoastaan siltä osin kuin tällainen vastuu heikentää vahingon aiheuttaneen toiminnanharjoittajan ensisijaista vastuuta.

3) Direktiivin 2004/35 nojalla on mahdollista

   – luopua ympäristövahingon syyn selvittämisestä, jos lisätutkimukset eivät todennäköisesti tuota tulosta, ja

– toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä ennen tutkimusten päättämistä.

4) Direktiivi 2004/35 ei ole esteenä ympäristövahinkoja koskeville vastuusäännöksille, joissa ei edellytetä tuottamuksellisuutta.

5) Neljäs kysymys jätetään tutkimatta.

188. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa asioissa C-379/08 ja C-380/08 esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Direktiivi 2004/35 ei ole esteenä ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten muuttamiselle, mikäli siinä yhteydessä noudatetaan yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

2) Direktiivi 2004/35 ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi muuttaa ympäristövahinkojen korjaamista koskevia määräyksiä viranomaisteitse. Tätä päätöstä varten on pääsääntöisesti arvioitava aluekohtaisia olosuhteita, täytäntöönpanokustannuksia verrattuna kohtuudella ennakoitavissa oleviin etuihin, mahdollisia tai todennäköisiä muille kohteille aiheutuvia vahinkoja, vaaraa ihmisten terveydelle ja yleiselle turvallisuudelle sekä täytäntöönpanon edellyttämää aikataulua. Erityistapauksissa

ja harkintavaltaansa tehtävänsä edellyttämällä tavalla käyttäen toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin poiketa tästä kokonaan tai osittain, jos tämä päätös tehdään asianosaisten kuulemisen perusteella ja perustellaan huolellisesti.

3) Direktiivin 2004/35 kanssa ei ole ristiriidassa se, että muutettujen ympäristövahinkojen korjaamista koskevien määräysten noudattaminen asetetaan sen edellytykseksi, että alueita, joita kunnostaminen ei suoraan koske sen vuoksi, että ne on jo kunnostettu tai ne eivät ole pilaantuneita, voidaan käyttää niiden oikeutettuun käyttöön.