ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

9 de Março de 2010 *

No processo C-378/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Itália), por decisão de 5 de Junho de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 21 de Agosto de 2008, no processo

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

contra

Ministero dello Sviluppo economico,

* Língua do processo: italiano.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

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

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

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

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

sendo intervenientes:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh e C. Toader (relatora), presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev e J.-J. Kasel, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Setembro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, por D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone e G. Acquarone, avvocati,

— em representação da Polimeri Europa SpA e Syndial SpA, por P. Amara, S. Grassi, G. M. Roberti e I. Perego, avvocati,

— em representação da Sviluppo Italia Aree Produttive SpA e da Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SPA, anteriormente Sviluppo Italia SpA, por F. Sciaudone, avvocato,

— em representação da ENI SpA, por G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi e C. Giuliano, avvocati,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo grego, por A. Samoni-Rantou e G. Karipsiadis, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels, B. Koopman e D. J. M. de Grave, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Zadra e D. Recchia, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 22 de Outubro de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do princípio do poluidor-pagador, da Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção

e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56), bem como, designadamente, da Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134, p. 114).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem as sociedades Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA e Syndial SpA a diversas autoridades nacionais, regionais e municipais italianas a respeito de medidas de reparação de danos ambientais tomadas por essas autoridades relativamente à enseada de Augusta (Itália), em torno da qual se encontram as instalações e/ou terrenos das referidas sociedades.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos da Directiva 2004/35 que são relevantes para o presente processo rezam o seguinte:

«(1) Existem hoje na Comunidade muitos sítios contaminados que suscitam riscos significativos para a saúde, e a perda da biodiversidade acelerou-se acentuadamente durante as últimas décadas. A falta de acção poderá resultar no acréscimo da contaminação e [n]a perda da biodiversidade no futuro. […]

(2) […] O princípio fundamental da presente directiva deve portanto ser o da responsabilização financeira do operador cuja actividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos […]

[…]

(8) Em relação aos danos ambientais, a presente directiva deve aplicar-se a actividades ocupacionais que apresentem riscos para a saúde humana ou o ambiente. Essas actividades devem, em princípio, ser identificadas por referência à legislação comunitária pertinente que prevê requisitos regulamentares em relação a certas actividades ou práticas consideradas como suscitando um risco potencial ou real para a saúde humana ou o ambiente.

(9) Em relação aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, a presente directiva deve também aplicar-se a quaisquer actividades ocupacionais distintas das já directa ou indirectamente identificadas por referência à legislação comunitária como suscitando um risco potencial ou real para a saúde humana ou o ambiente. Nesses casos, o operador só será responsável nos termos da presente directiva[…] se houver culpa ou negligência da sua parte.

[…]

(13) Nem todas as formas de danos ambientais podem ser corrigidas pelo mecanismo da responsabilidade. Para que este seja eficaz, tem de haver um ou mais poluidores identificáveis, o dano tem de ser concreto e quantificável e tem de ser estabelecido um nexo de causalidade entre o dano e o ou os poluidores identificados. Por conseguinte, a responsabilidade não é um instrumento adequado para tratar a poluição de carácter disseminado e difuso, em que é impossível

relacionar os efeitos ambientais negativos com actos ou omissões de determinados agentes individuais.

[…]

(24) É necessário assegurar a disponibilidade de meios eficazes de aplicação e execução, salvaguardando devida e simultaneamente os legítimos interesses dos operadores e de outras partes interessadas. As autoridades competentes devem ser responsáveis por funções específicas que impliquem os poderes administrativos apropriados, nomeadamente o dever de avaliar a importância dos danos e de determinar as medidas de reparação a tomar.

[…]

(30) Os danos causados antes do termo do prazo de transposição da presente directiva não serão abrangidos pelas suas disposições.

[…]»

4 Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», a Directiva 2004/35 aplica-se:

«[…]

a) Aos danos ambientais causados por qualquer das actividades ocupacionais enumeradas no anexo III e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas actividades;

b) Aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos por qualquer actividade ocupacional distinta das enumeradas no anexo III, e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas actividades, sempre que o operador agir com culpa ou negligência.»

5 Segundo o seu artigo 4.º, n.º 5, esta directiva aplica-se «apenas a danos ambientais, ou à ameaça iminente desses danos, causados por poluição de carácter difuso, sempre que seja possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as actividades de operadores individuais».

6 O artigo 6.º da referida directiva, intitulado «Acções de reparação», dispõe:

«1. Quando se tiverem verificado danos ambientais, o operador informará, sem demora, a autoridade competente de todos os aspectos relevantes da situação e tomará:

[…]

I - 1978

b) As medidas de reparação necessárias, de acordo com o artigo 7.º

2. A autoridade competente pode, em qualquer momento:

[…]

c) Exigir que o operador tome as medidas de reparação necessárias;

d) Dar instruções ao operador quanto às medidas de reparação necessárias a tomar; ou

e) Tomar ela própria as medidas de reparação necessárias.

3. A autoridade competente deve exigir que as medidas de reparação sejam tomadas pelo operador. Se o operador não cumprir as obrigações previstas no n.º 1 ou nas alíneas […] c) ou d) do n.º 2, não puder ser identificado ou não for obrigado a suportar os custos ao abrigo da presente directiva, pode ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas, como último recurso.»

7 Quanto aos custos ligados à prevenção e à reparação, o artigo 8.º da Directiva 2004/35 determina:

«1. O operador suporta os custos das acções de prevenção e de reparação executadas por força da presente directiva.

2. Sob reserva do disposto nos n.os 3 e 4, a autoridade competente deve exigir, ao operador que causou o dano ou a ameaça iminente de dano, nomeadamente através de garantias sobre bens imóveis ou de outras garantias adequadas, o pagamento dos custos que tiver suportado com as acções de prevenção ou de reparação executadas por força da presente directiva.

Todavia, a autoridade competente pode decidir não recuperar integralmente os custos, quando a despesa necessária para o efeito for mais elevada do que o montante a recuperar, ou quando o operador não puder ser identificado.

3. Não é exigido ao operador que suporte o custo de acções de prevenção ou de reparação executadas por força da presente directiva, se este puder provar que o dano ambiental ou a ameaça iminente desse dano:

a) Foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas;

[…]

Nestes casos, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para permitir ao operador recuperar os custos incorridos.

[…]»

8 O artigo 9.º da mencionada directiva, sob a epígrafe «Repartição de custos em caso de responsabilidade partilhada», dispõe o seguinte:

«A presente directiva não prejudica as disposições das regulamentações nacionais relativas à repartição dos custos em caso de responsabilidade partilhada, em especial no que se refere à partilha da responsabilidade entre o produtor e o utilizador de um produto.»

9 O artigo 11.º da mesma directiva, intitulado «Autoridade competente», estabelece:

«1. Os Estados-Membros designam a ou as autoridades competentes para dar cumprimento às obrigações previstas na presente directiva.

2. Cabe à autoridade competente a obrigação de determinar o operador que causou o dano ou a ameaça iminente de dano, avaliar a importância do dano e precisar as medidas de reparação que devem ser tomadas com referência ao anexo II. Para o efeito, a autoridade competente tem o direito de exigir que o operador em causa efectue a sua própria avaliação e forneça os dados e informações necessários.

[…]

4. As decisões tomadas por força da presente directiva que imponham medidas de prevenção ou de reparação devem indicar os motivos exactos em que se baseiam. Essas decisões devem ser imediatamente notificadas ao operador em causa, o qual será simultaneamente informado sobre os recursos possíveis previstos na legislação vigente no Estado-Membro em causa e sobre os respectivos prazos.»

10 Sob a epígrafe «Relação com o direito nacional», o artigo 16.º da Directiva 2004/35 refere, no seu n.º 1, que «a presente directiva não impede os Estados-Membros de manterem ou adoptarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outras actividades a sujeitar aos requisitos de prevenção e reparação da presente directiva e a identificação de outros responsáveis.»

11 O artigo 17.º da mesma directiva, intitulado «Aplicação temporal», prevê a sua não aplicabilidade:

«[…]

I - 1982

— [aos] danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido antes da data referida no n.º 1 do artigo 19.º;

— [aos] danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido depois da data referida no n.º 1 do artigo 19.º, quando derivem de uma actividade específica que tenha tido lugar e tenha terminado antes da referida data;

— [aos] danos, desde que hajam decorrido mais de 30 anos desde a emissão, acontecimento ou incidente que lhes tenha dado origem.»

12 O artigo 19.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da referida directiva precisa que os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, o mais tardar em 30 de Abril de 2007.

13 O ponto 1 do anexo III Directiva 2004/35 tem como objecto a exploração de instalações sujeitas a licença nos termos da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26).

14 Nos termos do seu artigo 1.º, a Directiva 96/61 tem por objecto a prevenção e controlo integrados da poluição proveniente das actividades constantes do anexo I desta directiva. Os pontos 2.1 e 2.4 deste anexo visam, respectivamente, as «indústrias do sector da energia» e a «indústria química».

Direito nacional

15 O tribunal de reenvio refere-se ao Decreto Legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, que transpõe a Directiva 91/156/CEE [do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos] (JO L 178, p. 32), a Directiva 91/689/CEE [do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991,] relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20), e a Directiva 94/62/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994], relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10) (suplemento ordinário do GURI n.º 38, de 15 de Fevereiro de 1997, a seguir «Decreto Legislativo n.º 22/1997»). Este decreto foi revogado e substituído pelo Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de Abril de 2006, que define normas em matéria ambiental (suplemento ordinário do GURI n.º 88, de 14 de Abril de 2006), que, nos seus artigos 299.º a 318.º, transpõe a Directiva 2004/35 para a ordem jurídica italiana.

16 O artigo 17.º do Decreto Legislativo n.º 22/1997 estabelecia que «[…] quem ultrapassar, ainda que acidentalmente, os limites estabelecidos na alínea a) do n.º 1 ou crie um risco concreto e real de ultrapassagem dos referidos limites fica obrigado a tomar, a suas expensas, medidas de securização, de "beneficiação" e de reabilitação ambiental das zonas poluídas e das instalações que representem um risco de poluição […]».

17 O artigo 9.º do Decreto Ministerial n.º 471, de 25 de Outubro de 1999, que define os critérios, os procedimentos e as modalidades da securização, da «beneficiação» e da reabilitação ambiental dos sítios poluídos, em conformidade com o artigo 17.º do Decreto Legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, alterado e completado (suplemento ordinário do GURI n.º 293, de 15 de Dezembro de 1999), tem a seguinte redacção:

«O proprietário de um sítio ou outra pessoa que […] pretenda desencadear, por sua própria iniciativa, os procedimentos relativos às medidas de securização urgentes,

de "beneficiação" e de reabilitação ambiental, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 13 bis, do Decreto Legislativo [n.º 22/1997], é obrigado a comunicar à região, à província e ao município a situação de poluição verificada assim como as medidas de securização urgentes necessárias para garantir a protecção da saúde e do ambiente que venham a ser tomadas e que estejam em fase de execução. A comunicação deve ser acompanhada por documentação técnica adequada que deve indicar as características das medidas referidas. [...] O município ou, se a poluição disser respeito ao território de vários municípios, a região deve verificar a eficácia das medidas de securização urgente e pode impor procedimentos ou medidas complementares, em especial medidas de vigilância a adoptar para verificar as condições de poluição e os controlos a efectuar para verificar a eficácia das medidas aplicadas para proteger a saúde pública e o ambiente circundante [...]»

18 O artigo 311.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de Abril de 2006, estabelece:

«Quem, por negligência, imperícia, imprudência ou violação de normas técnicas, cometendo acto ilícito ou omitindo actos ou condutas impostos por lei, provocar danos ambientais, alterando, deteriorando ou destruindo o ambiente, no todo ou em parte, fica obrigado a restabelecer a situação anterior ou, não o fazendo, a indemnizar o Estado pelos danos patrimoniais correspondentes.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 O processo principal diz respeito à região de Priolo Gargallo (Sicília), que foi declarada «sítio de interesse nacional para efeitos de "beneficiação"», e, mais concretamente, à enseada de Augusta, que é afectada por fenómenos recorrentes de poluição

cuja origem remonta aos anos 60, quando o pólo de Augusta-Priolo-Melilli foi criado como pólo petrolífero. Desde então, várias empresas que operam no sector dos hidrocarbonetos e da petroquímica instalaram-se e/ou foram-se sucedendo nesta região.

20 A zona foi objecto de «avaliação» com vista a determinar o estado dos solos, dos lençóis freáticos, das zonas costeiras e dos fundos marinhos. Em conformidade com o artigo 9.º do Decreto Ministerial n.º 471, de 25 de Outubro de 1999, as empresas estabelecidas no pólo petroquímico, na sua qualidade de proprietárias das zonas industriais terrestres incluídas no sítio de interesse nacional, apresentaram projectos de securização de emergência e de «beneficiação» do lençol freático que foram aprovados por decreto interministerial.

21 Com diversas medidas sucessivas e devido ao atraso de execução dos projectos de intervenção que imputava às empresas em causa, a autoridade pública competente ordenou a essas empresas que procedessem à «beneficiação» e à reabilitação dos fundos marinhos da enseada de Augusta, designadamente à remoção dos sedimentos contaminados aí existentes a dois metros de profundidade, sob pena de, não o fazendo, os referidos trabalhos serem administrativamente executados, sendo os respectivos custos suportados por essas empresas. Na conferência preparatória dos serviços, ocorrida em 21 de Julho de 2006, foi igualmente decidido completar as medidas anteriormente aprovadas com um confinamento físico do lençol freático.

22 Sustentando que essa operação era irrealizável e tinha custos desmesurados, as empresas em causa interpuseram recursos das referidas decisões administrativas para o tribunal de reenvio, a que este deu provimento por sentença de 21 de Julho de 2007, n.º 1254/2007, por considerar ilegais as obrigações de «beneficiação», uma vez que tais decisões não tiveram em conta o princípio do poluidor-pagador nem as

regras nacionais que regulam os processos de «beneficiação», nem o princípio do contraditório. Além disso, não houve diálogo com as empresas em causa sobre as condições de realização dessa «beneficiação».

23 Esta sentença foi impugnada pelas autoridades administrativas no Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia que, por despacho proferido em 2 de Abril de 2008 num processo de providências cautelares, considerou provada a existência de *um fumus boni juris* e, tendo em conta as consequências danosas resultantes do atraso provocado na execução das medidas ordenadas por aquelas autoridades, ordenou a suspensão da execução da sentença n.º 1254/2007.

24 Em seguida, as autoridades administrativas consideraram que as medidas anteriormente tomadas não eram adequadas para eliminar a poluição existente na enseada de Augusta. Além disso, em face da recusa das sociedades recorrentes em chegar a acordo, a conferência deliberativa dos serviços, em 20 de Dezembro de 2007, impôs-lhes outras medidas, entre as quais a construção de uma barragem cuja concepção e execução foram confiadas à sociedade Sviluppo Italia Aree produttive SpA (a seguir «Sviluppo»). Estas medidas foram confirmadas nas conferências deliberativas dos serviços de 6 de Março e 16 de Abril de 2008. Por fim, foi aprovado o Decreto n.º 4378, de 21 de Fevereiro de 2008, cujo objecto é uma «medida final de aprovação […] da conferência deliberativa dos serviços de 20 de Dezembro de 2007, relativamente ao sítio de interesse nacional de Priolo» (a seguir «Decreto de 21 de Fevereiro de 2008»).

25 As recorrentes no processo principal interpuseram novo recurso deste decreto e de outros actos administrativos com ele conexos para o tribunal de reenvio, em que sustentam, nomeadamente, que o projecto aprovado, elaborado pela sociedade Sviluppo, à qual também foi confiada a execução sem concurso público, não tinha um objectivo

ambiental, mas visava antes a construção de uma infra-estrutura pública, ou seja, a construção de uma ilha artificial na enseada de Augusta utilizando para o efeito os sedimentos contaminados.

26 O tribunal de reenvio salienta que, nas decisões relativas a este mesmo litígio, o Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, como instância de recurso, tinha considerado «irrelevantes as averiguações […] destinadas a determinar a implicação, ou não, dos actuais proprietários ou concessionários das áreas industriais […], bem como qualquer averiguação destinada a determinar se existe eventual responsabilidade por parte dos órgãos da Administração Pública, que, no passado, autorizaram actividades poluentes.» Com efeito, segundo esse tribunal, «o ponto de equilíbrio entre os diversos interesses de relevância constitucional de protecção da saúde, do meio ambiente e da iniciativa económica privada […] [reside] num critério de responsabilidade objectiva das empresas, segundo o qual os operadores económicos que produzem e retiram benefícios de actividades perigosas, na medida em que são poluidores *per se*, ou utilizam estruturas produtivas contaminadas e fonte de contaminação permanente, são, por isso, obrigados a suportar a totalidade dos custos necessários para garantir a protecção do meio ambiente e da saúde pública […] segundo uma lógica de correlação causal com todos os fenómenos de poluição ligados à actividade industrial».

27 O tribunal de reenvio salienta que a prática da autoridade pública competente, confirmada pelo tribunal de recurso, consiste, portanto, na fase actual, em imputar às empresas que operam na enseada de Augusta a responsabilidade pela poluição existente, sem distinguir entre a poluição anterior e a actual nem proceder à averiguação de qual a quota-parte de responsabilidade directa pelo dano de cada uma das empresas em causa.

28 Perspectivando uma eventual evolução da sua jurisprudência no mesmo sentido da do tribunal de recurso, o tribunal de reenvio refere a situação particular da poluição da enseada de Augusta, salientando, em especial, que uma pluralidade de empresas de petroquímica se sucederam na região, de forma que é não apenas impossível mas igualmente inútil determinar a quota-parte de responsabilidade de cada uma delas, sobretudo se se considerar que o facto de levar a cabo no sítio contaminado actividades perigosas em si mesmas deverá ser suficiente para considerar essas empresas responsáveis.

29 Neste contexto, o Tribunale amministrativo regionale della Sicilia decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O princípio do poluidor-pagador (artigo 174.º CE […]) e as disposições da Directiva [2004/35] opõem-se a uma [regulamentação] nacional que permite que a [A]dministração [P]ública imponha a empresas privadas — pelo mero facto de desenvolverem actualmente as respectivas actividades numa zona poluída há bastante tempo ou limítrofe com a zona poluída — a execução de medidas de [reparação], prescindindo de qualquer investigação preliminar destinada a determinar o responsável pela poluição?

2) O princípio do poluidor-pagador (artigo 174.º CE […]) e as disposições da Directiva [2004/35] opõem-se a uma [regulamentação] nacional que permite que a [A]dministração [P]ública impute a responsabilidade pel[a] [reparação] do dano ambiental especificamente à pessoa titular de direitos reais e/ou que exerce uma actividade empresarial no sítio poluído, sem necessidade de apurar previamente se existe um nexo de causalidade entre a conduta da pessoa e a poluição, apenas em virtude da mera "posição" em que a mesma se encontra (isto é, na medida em que se trata de um operador cuja actividade se desenvolve no interior do sítio)?

3) O princípio do poluidor-pagador (artigo 174.º CE […]) e as disposições da Directiva [2004/35] opõem-se a uma [regulamentação] nacional que, contornando o princípio do poluidor-pagador, permite à [A]dministração [P]ública responsabilizar pel[a] [reparação] do dano ambiental especificamente a pessoa titular de direitos reais e/ou a empresa que opera no sítio poluído, sem necessidade de apurar previamente se, para além do nexo de causalidade entre a conduta da pessoa e a poluição, também está preenchido o requisito subjectivo do dolo ou da negligência?

4) Os princípios comunitários em matéria de protecção da concorrência consagrados no Tratado que institui a Comunidade Europeia e nas […] Directivas 2004/18[,] 93[/37/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, (JO L 199, p. 54),] [e] 89/665[/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos (JO L 395, p. 33)], opõem-se a uma [regulamentação] nacional que permite à [A]dministração [P]ública adjudicar directamente a entidades privadas ([sociedades] Sviluppo SpA e [Sviluppo]) as actividades de identificação, concepção e execução de obras de ["beneficiação"] — ou antes, de realização de obras públicas — em terrenos do Estado, sem observar previamente os necessários procedimentos de adjudicação de contratos públicos?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

30 O Governo italiano alega que o reenvio prejudicial é inadmissível devido especialmente ao facto de, por um lado, as questões submetidas implicarem que o Tribunal de Justiça aprecie a regulamentação nacional e de, por outro, o objectivo do tribunal

de reenvio não ser o de resolver o litígio nele pendente, mas pôr em causa a jurisprudência do tribunal de recurso.

31 A este respeito, importa recordar que, no âmbito de um reenvio prejudicial, embora o Tribunal de Justiça não seja competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito da União, é, todavia, competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação desse direito que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade com vista à resolução do litígio que lhe foi submetido (acórdão de 22 de Maio de 2008, citiworks, C-439/06, Colect., p. I-3913, n.º 21 e jurisprudência aí referida).

32 Além disso, o tribunal que não decide em última instância — designadamente se considerar que a apreciação de direito feita pelo tribunal de grau superior o pode levar a proferir uma sentença contrária ao direito da União — deve ter a faculdade de colocar ao Tribunal de Justiça as questões que o preocupam (v., neste sentido, acórdão de 16 de Janeiro de 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Colect., p.337, n.º 4).

33 Tendo em conta as observações que precedem, o presente reenvio prejudicial é admissível e, por conseguinte, há que proceder à apreciação das várias questões submetidas pelo Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

Quanto às três primeiras questões

34 Com as suas três primeiras questões, que serão apreciadas conjuntamente, o tribunal de reenvio pretende saber, no essencial, se o princípio do poluidor-pagador, como

consagrado no artigo 174.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE, e as disposições da Directiva 2004/35, que visa concretizar este princípio em matéria de responsabilidade ambiental, se opõem a uma regulamentação nacional que permite à autoridade competente impor aos concessionários, devido à proximidade das suas instalações com uma zona poluída, medidas de reparação de danos ambientais, sem averiguar previamente qual o facto que está na origem da poluição e sem demonstrar o nexo de causalidade entre os referidos danos e os concessionários e a existência de dolo ou negligência destes.

35 Tendo em conta as circunstâncias do processo principal expostas pelo tribunal de reenvio e a forma como as abordaram os Governos italiano, grego e neerlandês, bem como a Comissão das Comunidades Europeias, há que determinar, em tais circunstâncias, os requisitos de aplicação *ratione temporis* da Directiva 2004/35, antes de responder às questões submetidas.

Quanto à aplicação *ratione temporis* da Directiva 2004/35

— Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

36 Os Governos italiano e neerlandês, bem como a Comissão, têm dúvidas de que a Directiva 2004/35 se possa aplicar, *ratione temporis,* aos factos do litígio no processo principal, na medida em que o dano ambiental é anterior a 30 de Abril de 2007 e/ou, em qualquer caso, resulta de actividades anteriores concluídas antes da referida data. A Comissão dá a entender, no entanto, que a Directiva se poderia aplicar aos danos posteriores a 30 de Abril de 2007 decorrentes da actividade actual dos concessionários em causa. Contudo, não seria aplicável a poluição anterior a essa data que tenha

sido causada por concessionários diferentes dos que operam actualmente na enseada de Augusta e que a estes se tenta imputar.

37 Ao invés, o Governo grego considera que a Directiva 2004/35 é aplicável aos factos do processo principal. Com efeito, mediante uma interpretação *a contrario* do artigo 17.º, segundo travessão, da directiva, defende que a mesma é aplicável ainda que a actividade que deu origem ao dano tenha sido iniciada antes de 30 de Abril de 2007, desde que tal actividade não tenha cessado antes dessa data e tenha continuado para além dela.

— Resposta do Tribunal

38 Como resulta do trigésimo considerando da Directiva 2004/35, o legislador da União entendeu que as disposições relativas ao regime de responsabilidade ambiental instituído por esta directiva não abrangem «os danos causados antes do termo do prazo de transposição da presente directiva», ou seja, antes de 30 de Abril de 2007.

39 O referido legislador indicou expressamente, no artigo 17.º da Directiva 2004/35, as situações em que esta não se aplica. A partir do momento em que foram definidas de forma negativa as situações que não se incluem no âmbito de aplicação *ratione temporis* desta directiva, tem de concluir-se que qualquer outra situação fica abrangida, em princípio, do ponto de vista temporal, pelo regime de responsabilidade ambiental criado pela mesma directiva.

40 Resulta do seu artigo 17.º, primeiro e segundo travessões, que a Directiva 2004/35 não se aplica aos danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido antes de 30 de Abril de 2007, nem aos ocorridos depois dessa data quando resultem de uma actividade específica que tenha sido exercida e tenha terminado antes da mencionada data.

41 Donde se infere que esta directiva se aplica aos danos causados por uma emissão, acontecimento ou incidente ocorridos posteriormente a 30 de Abril de 2007, quando tais danos resultem de actividades desenvolvidas posteriormente ou anteriormente a essa data, mas não concluídas antes da mesma.

42 Nos termos do artigo 267.º TFUE, baseado numa clara separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, este só tem competência para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de uma norma da União a partir dos factos que lhe são indicados pelo tribunal nacional. Daqui decorre que, no quadro do processo previsto no mesmo artigo, não cabe ao Tribunal de Justiça, mas ao tribunal nacional, aplicar às medidas ou situações nacionais as regras do direito da União interpretadas pelo Tribunal de Justiça (v. acórdão de 11 de Setembro de 2008, CEPSA, C-279/06, Colect., p. I-6681, n.º 28).

43 Cabe assim ao tribunal de reenvio verificar, com base em factos que só ele pode apreciar, se os danos que no processo principal são objecto das medidas de reparação ambiental tomadas pelas autoridades nacionais competentes se enquadram numa das situações indicadas no n.º 41 do presente acórdão.

44 Se o tribunal nacional chegar à conclusão de que a Directiva 2004/35 não é aplicável ao processo em apreço, tal situação será abrangida pelo direito nacional, respeitadas as disposições do Tratado e sem prejuízo de outros actos de direito derivado.

45 A este propósito, o artigo 174.º CE indica que a política da Comunidade no domínio do ambiente visa um nível elevado de protecção e se baseia, nomeadamente, no princípio do poluidor-pagador. Esta disposição limita-se assim a definir os objectivos gerais da Comunidade no domínio do ambiente, visto que o artigo 175.º CE deixa ao Conselho da União Europeia a competência para decidir da acção a empreender, eventualmente segundo o processo de co-decisão com o Parlamento Europeu (v., neste sentido, acórdão de 14 de Julho de 1994, Peralta, C-379/92, Colect., p. I-3453, n.os 57 e 58).

46 Como salientou com pertinência o Governo neerlandês, uma vez que o artigo 174.º CE, que consagra o princípio do poluidor-pagador, é dirigido à acção da Comunidade, não pode ser invocado pelos particulares para afastar a aplicação de uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que regula um domínio incluído na política ambiental quando não seja aplicável uma regulamentação comunitária aprovada com base no artigo 175.º CE e que regule especificamente a situação em causa.

47 Se o tribunal de reenvio chegar à conclusão de que a Directiva 2004/35 é aplicável *ratione temporis* ao processo principal, há que abordar as questões prejudiciais da forma a seguir indicada.

Quanto ao regime de responsabilidade ambiental previsto na Directiva 2004/35

— Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

48 Os Governos italiano e grego consideram que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2004/35, quando estão em causa actividades previstas no anexo III desta última, presume-se a responsabilidade dos concessionários pela poluição existente sem ser necessário demonstrar a sua culpa ou o nexo de causalidade entre as suas actividades e os danos causados ao ambiente.

49 Segundo o Governo grego, só se as actividades dos concessionários não estiverem abrangidas pelo anexo III da Directiva 2004/35 é que a autoridade competente, para efeitos de lhes aplicar medidas de responsabilidade ambiental na acepção desta directiva, deve demonstrar, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, alínea b), que os concessionários agiram com dolo ou negligência. Não impende sobre a autoridade competente o ónus de prova do grau de implicação dos concessionários, pois o artigo 8.º, n.º 3, da mencionada directiva indica que o ónus da prova do nexo de causalidade entre o dano e o poluidor incumbe ao concessionário que pretenda não ter de suportar os custos resultantes dos danos que possa provar terem sido causados por terceiro. Assim, a possibilidade de as empresas em causa proporem entre si acções de regresso com base nas regras nacionais sobre responsabilidade poderia fornecer soluções pragmáticas.

50 O Governo italiano sublinha que, de qualquer modo, no processo principal, o nexo de causalidade é evidente, não sendo necessário proceder a uma averiguação, visto que as empresas em causa se autodenunciaram e haver uma coincidência notória entre

as substâncias que produzem e os poluentes encontrados. Além disso, o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/35 permite aos Estados-Membros aprovar disposições mais estritas do que as desta directiva.

51 A Comissão considera que a Directiva 2004/35 não se aplica quando não for possível identificar exactamente o concessionário cuja actividade tenha causado os danos ambientais. Todavia, baseando-se no artigo 16.º, n.º 1, da mesma directiva, defende que esta não obsta à aplicação de um regime mais restritivo, como o que está em causa no processo principal, no que se refere à faculdade de os Estados-Membros identificarem seja outras actividades para efeitos de as submeter às exigências da mencionada directiva seja outros responsáveis, visto que, em qualquer caso, tal regime visaria reforçar as obrigações definidas na dita directiva.

— Resposta do Tribunal

52 Como indica o décimo terceiro considerando da Directiva 2004/35, nem todas as formas de danos ambientais podem ser corrigidas pelo mecanismo da responsabilidade e, para que este seja eficaz, tem de ser estabelecido um nexo de causalidade entre o dano e o ou os poluidores identificados e o dano ambiental concreto e quantificável.

53 Como resulta dos artigos 4.º, n.º 5, e 11.º, n.º 2, da Directiva 2004/35, estando a autoridade competente obrigada a demonstrar a existência desse nexo de causalidade para efeitos da aplicação de medidas de reparação aos concessionários, qualquer que seja o tipo de poluição em causa, essa exigência constitui igualmente uma condição de aplicabilidade da referida directiva relativamente a poluição de carácter difuso e duradouro.

54 Tal nexo de causalidade pode ser facilmente demonstrado quando a autoridade competente se encontra perante uma poluição circunscrita no espaço e no tempo que tem origem num número restrito de operadores. Em contrapartida, não é esse o caso quando se trata de fenómenos de poluição com carácter difuso, de forma que o legislador da União considerou que, face a essa poluição, o regime de responsabilidade não constitui um instrumento adequado quando tal nexo de causalidade não puder ser demonstrado. Por conseguinte, nos termos do seu artigo 4.º, n.º 5, a Directiva 2004/35 só se aplica a este tipo de poluição quando for possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as actividades dos diferentes concessionários.

55 A este respeito, há que salientar que a Directiva 2004/35 não define o modo como esse nexo de causalidade deve ser demonstrado. Ora, no quadro da competência partilhada entre a União e os seus Estados-Membros no domínio ambiental, quando um elemento necessário para aplicação de uma directiva aprovada com base no artigo 175.º CE não tenha sido por ela definido, essa definição é da competência desses Estados e, nesta matéria, dispõem de uma ampla margem de discricionariedade, com respeito das regras do Tratado, na aprovação de regulamentação nacional que adapte ou concretize o princípio do poluidor-pagador (v., neste sentido, acórdão de 16 de Julho de 2009, Futura Immobiliare e o., C-254/08, Colect., p. I-6995, n os 48, 52 e 55).

56 Deste ponto de vista, a regulamentação de um Estado-Membro pode prever que a autoridade competente tenha a faculdade de impor medidas de reparação dos danos ambientais presumindo um nexo de causalidade entre a poluição existente e as actividades do concessionário ou concessionários, devido à proximidade das suas instalações com a referida poluição.

57 Todavia — e porque, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, a obrigação de reparação só incumbe aos concessionários devido à sua contribuição para a

criação da poluição ou do risco de poluição (v., por analogia, acórdão de 24 de Junho de 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Colect., p. I-4501, n.º 77) —, para poder presumir dessa forma a existência desse nexo de causalidade, a autoridade competente deve dispor de indícios plausíveis em que possa basear a sua presunção, como a proximidade das instalações do concessionário com a poluição constatada e a correspondência entre as substâncias poluentes encontradas e as substâncias utilizadas por esse concessionário no quadro das suas actividades.

58 Quando dispuser desse indícios, a autoridade competente estará em condições de demonstrar um nexo de causalidade entre as actividades dos concessionários e a poluição difusa encontrada. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 5, da Directiva 2004/35, essa situação ficará então abrangida pelo âmbito de aplicação desta directiva, a menos que os concessionários ilidam a presunção.

59 Daqui se conclui que, se o tribunal de reenvio considerar que a poluição em causa no processo principal tem carácter difuso e que não pode ser demonstrado um nexo de causalidade, essa situação não é abrangida pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* da Directiva 2004/35, mas pelo do direito nacional, nas condições definidas no n.º 44 do presente acórdão.

60 Em contrapartida, se o tribunal de reenvio chegar à conclusão de que a directiva é aplicável ao caso que lhe foi submetido, há que prosseguir a apreciação com as considerações que se seguem.

61 Resulta do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2004/35 que, quando tiverem sido causados danos às espécies e habitats protegidos por uma actividade profissional não enumerada no seu anexo III, esta directiva se aplica, desde que se demonstre que o

concessionário agiu com dolo ou negligência. Em contrapartida, tal condição não é exigida quando os danos ambientais tiverem sido causados por uma das actividades profissionais enumeradas no referido anexo, ou seja, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a c), da directiva, quando os danos tiverem sido causados às espécies e aos habitats protegidos ou afectarem as águas e os solos.

62 Sem prejuízo das conclusões sobre a matéria de facto que cabe ao tribunal de reenvio efectuar, quando os danos ambientais tiverem sido causados por concessionários que operem no sector das indústrias energéticas ou químicas, na acepção dos pontos 2.1 e 2.4 da Directiva 96/61, que a este título estão abrangidas pelo anexo III da Directiva 2004/35, esses concessionários podem ser objecto de medidas preventivas ou de reparação, não tendo a autoridade competente de demonstrar que agiram com dolo ou negligência.

63 Com efeito, no caso de actividades profissionais previstas no anexo III da Directiva 2004/35, a responsabilidade ambiental dos concessionários que operam nesses domínios de actividade é objectiva.

64 Contudo, como acertadamente salientaram as recorrentes no processo principal, resulta do artigo 11.º, n.º 2, da Directiva 2004/35, lido em conjugação com o seu décimo terceiro considerando, que, para efeitos de aplicação de medidas de reparação, a autoridade competente está obrigada a demonstrar, de acordo com as regras nacionais sobre a prova, qual o concessionário que causou os danos ambientais. Daqui decorre que, para esse efeito, a mencionada autoridade deve investigar previamente a origem da poluição constatada e, como indicado no n.º 53 do presente acórdão, não pode aplicar medidas de reparação sem previamente demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre os danos verificados e a actividade do operador que considere ser por eles responsável.

65 Há que interpretar, portanto, os artigos 3.º, n.º 1, 4.º, n.º 5, e 11.º, n.º 2, da Directiva 2004/35 no sentido de que, quando nela se prevê a aplicação de medidas de reparação aos concessionários cujas actividades estão previstas no seu anexo III, a autoridade competente não está obrigada a demonstrar a existência de dolo, de negligência ou de uma intenção de provocar um dano por parte dos concessionários cujas actividades sejam consideradas causadoras dos danos ambientais. Em contrapartida, essa autoridade está obrigada, por um lado, a investigar previamente a origem da poluição constatada, dispondo para o efeito de uma margem de discricionariedade quanto aos procedimentos, aos meios a utilizar e à duração da investigação. Por outro lado, essa autoridade está obrigada a demonstrar, de acordo com as normas nacionais sobre prova, um nexo de causalidade entre as actividades dos concessionários objecto das medidas de reparação e a poluição.

66 As recorrentes no processo principal alegam que a poluição da enseada de Augusta foi causada pela sociedade Montedison SpA e pelas marinhas mercante e de guerra. Por conseguinte, defendem que a autoridade competente não pode aplicar-lhes as medidas de reparação previstas no Decreto de 21 de Fevereiro de 2008.

67 A este respeito, saliente-se que, por um lado, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, da Directiva 2004/35, os concessionários dispõem do direito de recurso para contestarem as medidas de reparação que lhes forem aplicadas com base na directiva assim como a existência de um nexo de causalidade entre as suas actividades e a poluição verificada. Por outro lado, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, desta directiva, os referidos concessionários não são obrigados a suportar os custos das operações de reparação se provarem que os danos em causa foram causados por um terceiro, apesar das medidas de segurança adequadas, pois o princípio do poluidor-pagador não implica que os concessionários devam assumir os encargos inerentes à reparação de poluição para a qual não contribuíram (v., por analogia, acórdão de 29 de Abril de 1999, Standley e o., C-293/97, Colect., p. I-2603, n.º 51).

68 Acrescente-se ainda que o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/35, à semelhança do artigo 176.º CE, prevê expressamente que esta directiva não impede os Estados-Membros de manterem ou adoptarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais. Esta disposição indica igualmente que essas medidas podem consistir na identificação, por um lado, de outras actividades a sujeitar aos requisitos da mencionada directiva e, por outro, na identificação de outros responsáveis.

69 Daqui decorre que um Estado-Membro pode nomeadamente decidir que os concessionários de actividades não previstas no anexo III da Directiva 2004/35 podem ser objectivamente responsáveis pelos danos ambientais, ou seja, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) a c), da dita directiva, não apenas pelos danos causados às espécies e aos habitats protegidos mas igualmente pelos que afectem a água e os solos.

70 Tendo em conta o que precede, há que responder às três primeiras questões que:

— Quando, numa situação de poluição, os requisitos de aplicação *ratione temporis* e/ou *ratione materiae* da Directiva 2004/35 não estejam preenchidos, tal situação será abrangida pelo direito nacional, respeitadas as disposições do Tratado e sem prejuízo da aplicação de outros actos de direito derivado.

— A Directiva 2004/35 não se opõe a uma regulamentação nacional que permite à autoridade competente, que aja no quadro desta directiva, presumir a existência de um nexo de causalidade, mesmo no caso de poluição de carácter difuso, entre

os concessionários e a poluição constatada, devido à proximidade das suas instalações com a zona poluída. Contudo, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, para poder presumir esse nexo de causalidade, essa autoridade deve dispor de indícios plausíveis em que possa basear a sua presunção, como a proximidade da instalação do concessionário com a poluição constatada e a correspondência entre as substâncias poluentes encontradas e as substâncias utilizadas por esse concessionário no quadro das suas actividades.

— Os artigos 3.º, n.º 1, 4.º, n.º 5, e 11.º, n.º 2, da Directiva 2004/35 devem ser interpretados no sentido de que, quando nela se prevê a aplicação de medidas de reparação aos concessionários cujas actividades estão previstas no seu anexo III, a autoridade competente não está obrigada a demonstrar a existência de dolo, de negligência ou de uma intenção de provocar um dano por parte dos concessionários cujas actividades sejam consideradas causadoras dos danos ambientais. Em contrapartida, essa autoridade está obrigada, por um lado, a investigar previamente a origem da poluição constatada, dispondo para o efeito de uma margem de discricionariedade quanto aos procedimentos, aos meios a utilizar e à duração da investigação. Por outro lado, essa autoridade está obrigada a demonstrar, de acordo com as normas nacionais sobre prova, um nexo de causalidade entre as actividades dos concessionários objecto das medidas de reparação e a poluição.

Quanto à quarta questão

71 Com a sua quarta questão, o tribunal de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se as directivas em matéria de contratos de empreitadas de obras públicas, designadamente a Directiva 2004/18, se opõem a uma regulamentação nacional que permite à autoridade competente confiar directamente a uma empresa de direito privado a realização e a concepção de obras públicas e de obras de «beneficiação» e de reabilitação de um local poluído.

72 Segundo jurisprudência constante, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir (v., designadamente, acórdãos de 16 de Julho de 1992, Meilicke, C-83/91, Colect., p. I-4871, n.º 22, e de 16 de Outubro de 2008, Kirtruna e Vigano, C-313/07, Colect., p. I-7907, n.º 25).

73 No âmbito dessa cooperação, compete ao tribunal nacional em que o litígio estiver pendente — que é o único que tem um conhecimento directo dos factos que lhe estão subjacentes e que tem de assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar — apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, quer a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão quer a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, desde que as questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais incidam sobre a interpretação de uma disposição do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (acórdão de 19 de Abril de 2007, Asemfo, C-295/05, Colect., p. I-2999, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

74 Todavia, quando não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder de forma útil às questões que lhe forem colocadas, o Tribunal de Justiça deve recusar-se a decidir um pedido apresentado por um tribunal nacional (v., neste sentido, acórdão Commune de Mesquer, já referido, n.º 30).

75 Ora, a este propósito, no tocante à presente questão, o tribunal de reenvio não precisou qual a entidade pública que adjudicou as obras em causa nem os montantes dos referidos trabalhos, nem o acto pelo qual esses trabalhos foram adjudicados às duas sociedades mencionadas na mesma questão.

76 Com efeito, o Tribunale amministrativo regionale della Sicilia refere-se unicamente a obras «de impacto ambiental significativo e de valor económico muito elevado» adjudicadas às ditas sociedades pela autoridade competente sem terem sido sujeitas à concorrência com outras sociedades de direito privado.

77 Além disso, apesar da questão que o Tribunal de Justiça colocou por escrito ao Governo italiano e das alegações apresentadas na audiência, não foi possível apurar as condições em que as obras em causa foram adjudicadas às referidas sociedades. A sociedade Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA chegou a sustentar que só lhe foram adjudicadas meras operações de concepção e que a autoridade competente desistiu das obras de infra-estruturas objecto da quarta questão prejudicial.

78 Nestas condições, o Tribunal de Justiça não se considera suficientemente esclarecido sobre o contexto factual da quarta questão prejudicial, pelo que deve ser declarada inadmissível.

Quanto às despesas

79 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

Quando, numa situação de poluição, os requisitos de aplicação *ratione temporis* e/ou *ratione materiae* da Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, não estejam preenchidos, tal situação será abrangida pelo direito nacional, respeitadas as disposições do Tratado e sem prejuízo da aplicação de outros actos de direito derivado.

A Directiva 2004/35 não se opõe a uma regulamentação nacional que permite à autoridade competente, que aja no quadro desta directiva, presumir a existência de um nexo de causalidade, mesmo no caso de poluição de carácter difuso, entre os concessionários e a poluição constatada, devido à proximidade das suas instalações com a zona poluída. Contudo, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, para poder presumir esse nexo de causalidade, essa autoridade deve dispor de indícios plausíveis em que possa basear a sua presunção, como a proximidade da instalação do concessionário com a poluição constatada e a correspondência entre as substâncias poluentes encontradas e as substâncias utilizadas pelo concessionário no quadro das suas actividades.

Os artigos 3.º, n.º 1, 4.º, n.º 5, e 11.º, n.º 2, da Directiva 2004/35 devem ser interpretados no sentido de que, quando nela se prevê a aplicação de medidas de reparação aos concessionários cujas actividades estão previstas no seu anexo III, a autoridade competente não está obrigada a demonstrar a existência de dolo, de negligência ou de uma intenção de provocar um dano por parte dos concessionários cujas actividades sejam consideradas causadoras dos danos ambientais. Em contrapartida, essa autoridade está obrigada, por um lado, a investigar previamente a origem da poluição constatada, dispondo para o efeito de uma margem de discricionariedade quanto aos procedimentos, aos meios a utilizar e à duração da investigação. Por outro lado, essa autoridade está obrigada a demonstrar, de acordo com as normas nacionais sobre prova, um nexo de causalidade entre as actividades dos concessionários objecto das medidas de reparação e a poluição.

Assinaturas