UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

9 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-378/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italia) on esittänyt 5.6.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.8.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA ja

Syndial SpA

vastaan

Ministero dello Sviluppo economico,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

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,

I - 1970

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 ja

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

seuraavien osapuolten osallistuessa asian käsittelyyn:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA ja

Edison SpA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh ja C. Toader (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.9.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, edustajinaan avvocato D. De Luca, avvocato M. Caldarera, avvocato L. Acquarone ja avvocato G. Acquarone,

– Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA, edustajinaan avvocato P. Amara, avvocato S. Grassi, avvocato G. M. Roberti ja avvocato I. Perego,

– Sviluppo Italia Aree Produttive SpA ja Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, aikaisemmin Sviluppo Italia SpA, edustajanaan avvocato F. Sciaudone,

– ENI SpA, edustajinaan avvocato G. M. Roberti, avvocato I. Perego, avvocato S. Grassi ja avvocato C. Giuliano,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Samoni-Rantou ja G. Karipsiadis,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels, B. Koopman ja D. J. M. de Grave,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Zadra ja D. Recchia,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee saastuttaja maksaa -periaatteen ja ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY (EUVL L 143, s. 56) sekä, muun muassa, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA -nimiset yhtiöt ja toisaalta useita Italian valtakunnallisia, alueellisia ja kunnallisia viranomaisia ja jotka koskevat näiden viranomaisten päättämiä ympäristövahinkojen korjaamiseksi toteutettavia toimenpiteitä Augustan lahdella (Italia), jonka rannalla kyseisten yhtiöiden laitokset ja/tai maa-alueet sijaitsevat.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2004/35 johdanto-osan perustelukappaleet, joilla on merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa, kuuluvat seuraavasti:

”(1) Yhteisössä on tällä hetkellä monia pilaantuneita alueita, jotka aiheuttavat merkittäviä terveysriskejä, ja biologisen monimuotoisuuden heikentyminen on nopeutunut huomattavasti viime vuosikymmenten aikana. Jos asiaan ei puututa, tulevaisuudessa alueet voivat pilaantua edelleen ja biologinen monimuotoisuus heikentyä vielä vakavammin. – –

(2) – – Tämän direktiivin perusperiaatteena [olisi] tämän vuoksi oltava, että toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, asetetaan taloudelliseen korvausvastuuseen.

– –

(8) Tätä direktiiviä olisi sovellettava ympäristövahinkojen osalta sellaiseen ammatilliseen toimintaan, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällainen toiminta olisi periaatteessa yksilöitävä viittaamalla asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön, jossa asetetaan vaatimuksia tietyille toimille ja käytännöille, joiden katsotaan aiheuttavan mahdollisen tai todellisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

(9) Tätä direktiiviä olisi suojeltavi[lle] laj[eille] ja luontotyypeille aiheutuneiden vahinkojen osalta lisäksi sovellettava ammatilliseen toimintaan, jota ei ole suoraan tai välillisesti yhteisön lainsäädännössä yksilöity sellaiseksi, joka aiheuttaa todellisen tai mahdollisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällaisissa tapauksissa toiminnanharjoittajan olisi tämän direktiivin nojalla oltava vastuussa vain siinä tapauksessa, että se on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti.

– –

(13) Vastuujärjestelyillä ei voida korvata kaiken tyyppisiä ympäristövahinkoja. Jotta vastuujärjestelyt toimisivat, on tarpeen voida yksilöidä yksi tai useampi pilaaja, vahinkojen olisi oltava konkreettisia ja mitattavissa ja olisi todettava syy-yhteys vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä. Ympäristövastuu ei sen vuoksi ole sopiva väline hoitaa laaja-alaista, hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista, koska

sen osalta haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida yhdistää tiettyjen yksittäisten toimijoiden tekoihin tai laiminlyönteihin.

– –

(24) On tarpeen varmistaa, että käytettävissä on tehokkaita täytäntöönpano- ja valvontakeinoja, ja samalla varmistaa, että toiminnanharjoittajien ja muiden asianomaisten osapuolten oikeutetut edut turvataan asianmukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten olisi vastattava erityistehtävistä, joihin kuuluu hallinnollista harkintaa, erityisesti vahingon merkityksen arviointia ja korjaavista toimenpiteistä päättämistä.

– –

(30) Ennen direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymistä aiheutuneiden vahinkojen ei olisi kuuluttava sen soveltamisalaan.

– –”

4 Direktiivin 2004/35 3 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan

”– –

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".

5 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa säädetään, että direktiiviä "sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä".

6 Saman direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on "Korjaavat toimet", säädetään seuraavaa:

"1. Kun ympäristövahinko on tapahtunut, toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista tilanteeseen liittyvistä olennaisista seikoista ja toteutettava

– –

b) tarpeelliset korjaavat toimenpiteet 7 artiklan mukaisesti.

2. Toimivaltainen viranomainen voi milloin tahansa:

– –

c) vaatia toiminnanharjoittajaa toteuttamaan tarpeelliset korjaavat toimenpiteet;

d) antaa toiminnanharjoittajalle ohjeita, joita sen on noudatettava toteuttaessaan tarpeellisia korjaavia toimenpiteitä; tai

e) toteuttaa itse tarpeelliset korjaavat toimenpiteet.

3. Toimivaltaisen viranomaisen on edellytettävä, että toiminnanharjoittaja toteuttaa korjaavat toimenpiteet. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata 1 kohdasta tai 2 kohdan – – c tai d alakohdasta johtuvia velvoitteita, jos toiminnanharjoittajaa ei voida määrittää tai jos toiminnanharjoittajaa ei tämän direktiivin nojalla voida velvoittaa vastaamaan kustannuksista, toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa viimeisenä keinonaan kyseiset toimenpiteet.”

7 Ehkäisemisestä ja korjaamisesta aiheutuvista kustannuksista säädetään direktiivin 2004/35 8 artiklassa seuraavaa:

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

2. Jollei 3 ja 4 kohdasta muuta johdu, toimivaltaisen viranomaisen on perittävä muun muassa omaisuuteen kohdistuvien tai muiden soveltuvien vakuuksien avulla vahingon tai sen välittömän uhan aiheuttaneelta toiminnanharjoittajalta kustannukset, jotka viranomaiselle ovat aiheutuneet tämän direktiivin nojalla toteutettujen ehkäisevien tai korjaavien toimien toteuttamisesta.

Toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin päättää jättää kustannukset perimättä täysimääräisinä, jos perimisestä aiheutuvat kulut olisivat suuremmat kuin perittävä määrä tai jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa.

3. Toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa vastaamaan tämän direktiivin nojalla toteutettavista ehkäisevistä tai korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista, jos hän voi osoittaa, että ympäristövahinko tai sen välitön uhka:

a) oli kolmannen osapuolen aiheuttama, ja on sattunut tai sen välitön uhka on ilmennyt asianmukaisista turvatoimenpiteistä huolimatta – –

– –.

Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotta toiminnanharjoittaja voi periä takaisin hänelle aiheutuneet kustannukset.

– –”

8 Kyseisen direktiivin 9 artikla, jonka otsikko on ”Kustannusten jakaminen, kun vahingon aiheuttajia on useita”, kuuluu seuraavasti:

”Tämä direktiivi ei rajoita niiden kansallisten säännösten soveltamista, jotka koskevat kustannusten jakamista, kun vahingon aiheuttajia on useita, eikä etenkään niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat vastuun jakamista tuotteen valmistajan ja käyttäjän kesken.”

9 Saman direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimivaltainen viranomainen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa tässä direktiivissä säädetyistä tehtävistä.

2. Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan, arvioida vahingon vakavuus ja päättää, mitä korjaavia toimenpiteitä olisi toteutettava liitteen II mukaisesti. Tätä varten toimivaltaisella viranomaisella on oikeus vaatia, että kyseinen toiminnanharjoittaja toteuttaa oman arviointinsa ja toimittaa kaikki tarvittavat tiedot.

– –

4. Tämän direktiivin mukaisesti tehdyissä päätöksissä, joissa edellytetään ehkäiseviä tai korjaavia toimenpiteitä, on esitettävä tarkat perusteet siitä, mihin päätös perustuu. Päätöksestä on ilmoitettava viipymättä asianomaiselle toiminnanharjoittajalle, jolle on samalla ilmoitettava kaikista tämän käytettävissä olevista, asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevan lainsäädännön mukaisista muutoksenhakukeinoista sekä niitä koskevista määräajoista."

10 Direktiivin 2004/35 16 artiklan, jonka otsikko on "Suhde kansalliseen lainsäädäntöön", 1 kohdassa säädetään, että 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".

11 Saman direktiivin 17 artiklassa, jonka otsikko on "Ajallinen soveltaminen", säädetään, ettei direktiiviä sovelleta

"– –

– 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;

– vahinkoihin, jos vahingon aiheuttaneesta päästöstä, tapahtumasta tai tilanteesta on kulunut yli 30 vuotta".

12 Kyseisen direktiivin 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 30.4.2007 mennessä.

13 Direktiivin 2004/35 liitteessä III oleva 1 kohta koskee erityisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26) mukaisesti lupaa edellyttävien laitosten toimintaa.

14 Direktiivin 96/61 1 artiklan sanamuodon mukaan direktiivin tarkoituksena on sen liitteessä I mainitusta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen. Kyseisessä liitteessä olevan 2.1 kohdan kohteena on "energia-alan teollisuus" ja 2.4 kohdan kohteena vastaavasti "kemian teollisuus".

Kansallinen lainsäädäntö

15 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa lakiin (decreto legislativo) nro 22, joka on annettu 5.2.1997 ja joka koskee [jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta 18.3.1991] annetun [neuvoston] direktiivin 91/156/ETY (EYVL L 178, s. 32), vaarallisista jätteistä [12.12.1991] annetun [neuvoston] direktiivin 91/689/ETY (EYVL L 377, s. 20) ja pakkauksista ja pakkausjätteistä [20.12.1994] annetun [Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 94/62/EY (EYVL L 365, s. 10) saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä (GURI nro 38, 15.2.1997, Supplemento ordinario; jäljempänä laki nro 22/1997). Tämä laki on kumottu ja korvattu 3.4.2006 annetulla ympäristönormeja koskevalla lailla (decreto legislativo) nro 152 (GURI nro 88, 14.4.2006, Supplemento ordinario), jonka 299–318 §:ssä direktiivi 2004/35 saatetaan osaksi Italian oikeusjärjestystä.

16 Lain nro 22/1997 17 §:ssä säädettiin, että ”– – jokainen, joka ylittää 1 momentin a kohdassa säädetyt rajat siitä riippumatta, johtuuko se hänen tuottamuksestaan, taikka aiheuttaa konkreettisen ja todellisen vaaran niiden ylittymisestä, on velvollinen omalla kustannuksellaan toteuttamaan pilaantuneisiin alueisiin ja pilaantumisvaaraa aiheuttaviin laitoksiin kohdistuvat turvaavat, kunnostavat ja ennallistavat toimenpiteet”.

17 Lain nro 22/1997, joka on annettu 5.2.1997, 17 §:ssä tarkoitettujen pilaantuneisiin alueisiin kohdistuvien turvaavien, kunnostavien ja ennallistavien toimenpiteiden perusteista, menettelyistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 25.10.1999 annetun ministeriön asetuksen (decreto ministeriale) nro 471, sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä (GURI nro 293, 15.12.1999, Supplemento ordinario), 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Alueen omistajan tai muun henkilön, joka – – aikoo omasta aloitteestaan käynnistää kiireellisiä turvaavia, kunnostavia ja ennallistavia toimenpiteitä lain [nro 22/1997] 17

§:n 13 a momentin mukaisesti, on ilmoitettava ylemmälle aluehallinnolle [regione], alemmalle aluehallinnolle [provincia] ja kunnalle pilaantuneeksi todetun alueen sijainti sekä mahdollisesti päätetyt ja meneillään olevat, terveyden ja ympäristön suojelemiseksi välttämättömät kiireelliset turvaavat toimenpiteet. Ilmoitukseen on liitettävä asianmukainen tekninen asiakirja-aineisto, josta ilmenee edellä mainittujen toimenpiteiden ominaispiirteet. – – Kunnan tai, jos pilaantuminen kohdistuu usean kunnan alueeseen, ylemmän aluehallinnon on tutkittava, ovatko päätetyt kiireelliset turvaavat toimenpiteet tehokkaita, ja se voi antaa lisämääräyksiä ja määrätä toteutettavaksi lisätoimenpiteitä, erityisesti pilaantumisen seurantatoimenpiteitä sekä kansanterveyden ja lähiympäristön suojelemiseksi toteutettujen toimenpiteiden tehokkuuden toteamiseksi suoritettavia tarkastuksia – –."

18 Lain (decreto legislativo) nro 152/2006, joka on annettu 3.4.2006, 311 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Sen, joka syyllistymällä lainvastaiseen tekoon tai laiminlyömällä tarpeellisista toiminnoista huolehtimisen rikkoo lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä tuottamuksellisesti, ymmärtämättömyyttään, varomattomuuttaan tai teknisiä määräyksiä noudattamatta jättäen ja tällöin vahingoittaa ympäristöä muuttamalla, huonontamalla tai tuhoamalla sen kokonaan tai osaksi, on palautettava olosuhteet ennalleen tai vaihtoehtoisesti suoritettava valtiolle vastaavan suuruinen korvaus."

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Pääasian oikeudenkäynti koskee Priolo Gargallon (Sisilia) aluetta, joka on julistettu "kansallisesti merkittäväksi kunnostettavaksi alueeksi", ja erityisesti Augustan lahtea. Augustan lahdella on toistuvasti esiintynyt ympäristön pilaantumisilmiöitä, jotka

lienevät alkaneet jo 1960-luvulla, kun Augustan-Priolon-Mellilin alueelle perustettiin öljynjalostuskeskus. Useita hiilivety- ja öljynjalostusalalla toimivia yrityksiä on sen jälkeen sijoittautunut tälle alueelle siellä ennestään sijainneiden yritysten lisäksi tai niiden tilalle.

20 Alueesta on tehty ”luokittelu”, jonka tarkoituksena on ollut maaperän, pohjavesien, rannikkomeren ja merenpohjan kunnon arviointi. Öljynjalostuskeskuksessa sijaitsevat yritykset ovat ministeriön asetuksen nro 471/1999 9 §:n mukaisesti kansallisesti merkittävällä alueella maalla sijaitsevien teollisuusalueiden omistajina toimittaneet pohjaveden kiireellisiä suojelutoimia ja kunnostamista koskevia suunnitelmia, jotka on hyväksytty ministeriöiden yhteisellä asetuksella.

21 Toimivaltainen viranomainen on useilla toisiaan seuranneilla toimenpiteillä määrännyt asianomaiset yritykset, joita se arvosteli toimenpidesuunnitelmien toteuttamisen viivästymisestä, ryhtymään Augustan lahden merenpohjan kunnostamiseen ja erityisesti siinä esiintyvien pilaantuneiden kerrostumien poistamiseen kahden metrin syvyydeltä sillä uhalla, että jolleivät kyseiset yritykset noudata määräystä, työt tehdään viranomaisten toimeksiannosta näiden yritysten kustannuksella. Hallinnon valmistelevassa kokouksessa 21.7.2006 päätettiin myös täydentää aikaisemmin päätettyjä toimenpiteitä pohjavesikerroksen fyysisellä eristämisellä.

22 Asianomaiset yritykset katsoivat, ettei sellainen rakennelma ole toteuttamiskelpoinen ja että se aiheuttaisi niille suhteettoman suuria kustannuksia, ja nostivat ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa useita kanteita näistä päätöksistä. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi nämä kanteet 21.7.2007 antamallaan tuomiolla nro 1254/2007, koska se katsoi, että kunnostusvelvoitteet olivat lainvastaisia, koska niitä määrättäessä ei ollut otettu huomioon saastuttaja maksaa -periaatetta eikä

kunnostusmenettelyjä koskevia kansallisia oikeussääntöjä eikä myöskään kontradiktorista periaatetta. Kyseisten yritysten kanssa ei myöskään ollut käyty minkäänlaista näkemysten vaihtoa sellaisen kunnostamisen toteuttamisedellytyksistä.

23 Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, jossa hallintoviranomaiset olivat hakeneet muutosta tähän tuomioon, katsoi 2.4.2008 antamassaan turvaamistoimia koskevassa määräyksessä, että valituksen oli näytetty täyttävän fumus boni juris -edellytyksen, ja määräsi tuomion nro 1254/2007 täytäntöönpanon lykättäväksi ottaen huomioon kyseisten viranomaisten määräämien toimien toteuttamisen viivästymisen haitalliset seuraukset.

24 Sen jälkeen hallintoviranomaiset katsoivat, ettei Augustan lahden pilaantuminen ollut korjattavissa aikaisemmin päätetyillä toimenpiteillä. Kun kantajina olevat yhtiöt lisäksi kieltäytyivät noudattamasta määräystä, hallinnon päätösvaltainen kokous määräsi 20.12.2007 nämä yritykset toteuttamaan muita toimenpiteitä, joihin kuului Sviluppo Italia Aree produttive SpA:n (jäljempänä Sviluppo) suunniteltavaksi ja toteutettavaksi annetun esteen rakentaminen. Nämä toimenpiteet vahvistettiin hallinnon päätösvaltaisissa kokouksissa 6.3.2008 ja 16.4.2008. Lopuksi 21.2.2008 annettiin asetus nro 4378 ”toimenpiteestä, jolla hyväksytään lopullisesti – – 20.12.2007 pidetyssä päätösvaltaisessa hallinnon yhteistyökokouksessa, jossa käsiteltiin Priolon kansallisesti merkittävää aluetta, tehdyt päätökset” (jäljempänä 21.2.2008 annettu asetus).

25 Pääasian kantajat nostivat ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa uuden kanteen tästä asetuksesta ja siihen liittyvistä muista hallintotoimista. Kanteessaan ne katsovat erityisesti, ettei Sviluppon suunnittelemalla ja ilman tarjouspyyntömenettelyä

toteutettavakseen saamalla hyväksytyllä hankkeella pyritty ympäristönsuojelua koskevaan tavoitteeseen vaan sen tarkoituksena oli julkisen infrastruktuurin rakentaminen eli keinotekoisen saaren muodostaminen Augustan lahteen käyttäen pilaantuneita kerrostumia.

26 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että samaan oikeudenkäyntiin liittyvissä aikaisemmissa ratkaisuissa Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia oli muutoksenhakuasteena katsonut muun muassa, että ”asiassa ei näytä olevan merkitystä – – sen määrittämisellä, missä määrin teollisuusalueiden nykyiset omistajat tai toimiluvan haltijat ovat osallisia vai ovatko ne lainkaan osallisia, eikä niiden hallintoelinten mahdollisen vastuun selvittämisellä, joiden oli väitetty aikaisemmin sallineen pilaantumista aiheuttavat toiminnat”. Saman tuomioistuimen mukaan nimittäin ”intressivertailun lopputulos terveyden, ympäristön ja yksityisen taloudellisen toimeliaisuuden kunnioittamista koskevien erilaisten perustuslain suojaa nauttivien intressien kesken – – määräytyy noudattaen yritysten ankaraa vastuuta koskevaa perustetta, jonka mukaan tuotantoa harjoittavat talouden toimijat, jotka saavat taloudellista hyötyä vaarallisesta toiminnasta, ovat tällä perusteella velvolliset vastaamaan kaikista ympäristön ja kansanterveyden kunnioittamisen varmistamiseksi tarpeellisista kustannuksista siltä osin kuin vaarallinen toiminta itsessään aiheuttaa pilaantumista tai siltä osin kuin asianomaiset yrittäjät käyttävät tuotantorakenteita, jotka ovat saastuneita ja aiheuttavat pysyvää saastumista, – – noudattaen syy-yhteyttä koskevaa periaatetta kaikissa teolliseen toimintaan liittyvissä pilaantumisilmiöissä”.

27 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että toimivaltaisen viranomaisen käytäntö, jonka muutoksenhakutuomioistuin on vahvistanut, merkitsee asian tässä vaiheessa näin ollen sitä, että Augustan lahdella toimivien yritysten kannettavaksi asetetaan vastuu ympäristön nykyisestä pilaantumisesta tekemättä eroa aikaisemmin aiheutuneen ja tällä hetkellä aiheutuvan pilaantumisen välillä ja tutkimatta, miltä osin kukin asianomaisista yrityksistä on välittömästi vastuussa vahingosta.

28 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin, joka harkitsee oikeuskäytäntönsä mahdollista kehittämistä muutoksenhakutuomioistuimen omaksumaan suuntaan, korostaa Augustan lahden pilaantumisen olevan erityistapaus. Se korostaa erityisesti sitä, että useat öljynjalostusyritykset ovat toimineet alueella toinen toisensa jälkeen, joten niistä kunkin vastuuosuuden määrittäminen ei olisi pelkästään mahdotonta vaan myös tarpeetonta, varsinkin jos itsessään vaarallisen toiminnan harjoittamista saastuneella alueella on pidettävä riittävänä perusteena vahvistaa vastuun kuuluvan näille yrityksille.

29 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia päätti tämän vuoksi lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko saastuttaja maksaa -periaate (EY 174 artikla – –) ja – – direktiivin 2004/35 säännökset – – 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 – –) ja – – direktiivin 2004/35 säännökset – – 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 – – ja – – direktiivissä 2004/35 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 [direktiivi 2004/18], [julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annettu neuvoston direktiivi] 93/97/ETY [(EYVL L 199, s. 54)] ja [julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi] 89/665/ETY [(EYVL L 395, s. 33)] esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan viranomainen voi antaa kunnostustoimenpiteiden selvittämis-, suunnittelu- ja toteutustyön – eli julkisten töiden toteuttamisen – yksityisten toimijoiden (Sviluppo SpA- ja [Sviluppo]-nimiset yhtiöt) tehtäväksi suoraan valtiolle kuuluvilla alueilla noudattamatta niitä ennen tarvittavia julkisia hankintamenettelyjä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

30 Italian hallitus katsoo, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta erityisesti ensinnäkin siksi, että esitetyt kysymykset edellyttäisivät unionin tuomioistuimen

tutkivan kansallista lainsäädäntöä, ja toiseksi siksi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoituksena ei ole sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaiseminen vaan sen yläpuolella olevan muutoksenhakutuomioistuimen oikeuskäytännön kyseenalaistaminen.

31 Tältä osin on riittävää todeta, että vaikka unionin tuomioistuimella ei ole ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta käsiteltäväkseen saatetussa asiassa (asia C-439/06, citiworks, tuomio 22.5.2008, Kok., s. I-3913, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tuomioistuimella, jonka päätöksiin saa hakea muutosta, on sitä paitsi oltava vapaus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi aiheelliseksi katsomiaan kysymyksiä, jos se katsoo, että ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemän oikeudellisen arvioinnin takia sen olisi annettava unionin oikeuden vastainen ratkaisu (ks. vastaavasti asia 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, tuomio 16.1.1974, Kok., s. 33, Kok. Ep. II, s. 195, 4 kohta).

33 Ennakkoratkaisupyyntö on edellä todetut seikat huomioon ottaen tutkittava ja kysymyksiä, jotka Tribunale amministrativo regionale della Sicilia on esittänyt, on siten tarkasteltava jäljempänä.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

34 Kolmella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallisen tuomioistuimen tarkoitus on selvittää, ovatko EY 174 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä

alakohdassa vahvistettu saastuttaja maksaa -periaate ja tämän periaatteen konkretisoimiseksi ympäristövastuun osalta annetun direktiivin 2004/35 säännökset esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa toimivaltaiselle viranomaiselle annetaan toimivalta edellyttää toiminnanharjoittajilta, joiden laitokset sijaitsevat pilaantuneen alueen läheisyydessä, tällä perusteella toimenpiteitä ympäristövahinkojen korjaamiseksi, vaikkeivät ne ole sitä ennen selvittäneet pilaantumisen aiheuttanutta tapahtumaa eivätkä osoittaneet syy-yhteyttä kyseisten vahinkojen ja näiden toiminnanharjoittajien välillä eivätkä myöskään toiminnanharjoittajien tahallisuutta tai tuottamusta.

35 Kun otetaan huomioon pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleviin asioihin liittyvät olosuhteet, sellaisina kuin kansallinen tuomioistuin on ne esittänyt, ja kuten Italian, Kreikan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan yhteisöjen komissio ovat maininneet, ennen esitettyihin kysymyksiin vastaamista on selvitettävä direktiivin 2004/35 ajallisen soveltamisen edellytykset kyseisissä olosuhteissa.

Direktiivin 2004/35 ajallinen sovellettavuus

– Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

36 Italian ja Alankomaiden hallitukset ja komissio epäilevät, voidaanko direktiiviä 2004/35 ajallisesti soveltaa pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleviin tosiseikkoihin, koska ympäristövahinko on aiheutunut aikaisemmin kuin 30.4.2007 ja/tai se on joka tapauksessa seuraus aikaisemmista toiminnoista, jotka on lopetettu ennen kyseistä päivää. Komissio antaa kuitenkin ymmärtää, että direktiiviä voitaisiin soveltaa vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet myöhemmin kuin 30.4.2007 ja johtuneet asianomaisten toiminnanharjoittajien nykyisestä toiminnasta. Sitä ei kuitenkaan voida

soveltaa ennen tuota päivää aiheutuneisiin vahinkoihin, joiden aiheuttajina ovat olleet muut kuin Augustan lahdella nykyään toimivat toiminnanharjoittajat ja joista näitä pyritään saamaan vastuuseen

37 Kreikan hallitus sen sijaan katsoo, että direktiiviä 2004/35 on sovellettava pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleviin tosiseikkoihin. Se nimittäin katsoo tämän direktiivin 17 artiklan toisen luetelmakohdan sanamuodosta tekemänsä vastakkaispäätelmän perusteella, että direktiiviä on sovellettava, vaikka vahinkoon johtanut toiminta olisi aloitettu ennen 30.4.2007, kunhan tämä toiminta ei ole päättynyt ennen kyseistä päivämäärää vaan jatkuu sen jälkeen.

– Unionin tuomioistuimen vastaus

38 Kuten direktiivin 2004/35 johdanto-osan 30 perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä on katsonut, että ”ennen direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymistä” eli ennen 30.4.2007 ”aiheutuneiden vahinkojen ei olisi kuuluttava” tällä direktiivillä käyttöön otettua ympäristövastuujärjestelmää koskevien säännösten soveltamisalaan.

39 Unionin lainsäätäjä on direktiivin 2004/35 17 artiklassa nimenomaisesti osoittanut tapausryhmät, joihin direktiiviä ei sovelleta. Kun tämän direktiivin ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tilanteet on siten määritelty poissulkemalla, tästä on pääteltävä, että lähtökohtaisesti kaikki muut tilanteet kuuluvat tällä direktiivillä toteutetun ympäristövastuujärjestelmän ajalliseen soveltamisalaan.

40 Direktiivin 2004/35 17 artiklan ensimmäisestä ja toisesta luetelmakohdasta ilmenee, ettei direktiiviä sovelleta vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen 30.4.2007 tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, eikä vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää.

41 Tästä on pääteltävä, että direktiiviä sovelletaan vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta tuon päivän jälkeen tai toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut muttei päättynyt ennen mainittua päivämäärää.

42 Kansallisilla tuomioistuimilla ja unionin tuomioistuimella olevien tehtävien selkeään jakoon perustuvan SEUT 267 artiklan mukaan unionin tuomioistuin on toimivaltainen lausumaan ainoastaan unionin oikeuden säädöksen tulkinnasta tai pätevyydestä niiden tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin sille ilmoittaa. Tästä seuraa, että unionin oikeuden säännösten, joita unionin tuomioistuin on tulkinnut, soveltaminen kansallisiin toimiin tai tilanteisiin on kyseisessä artiklassa tarkoitetussa menettelyssä kansallisen tuomioistuimen eikä unionin tuomioistuimen tehtävänä (ks. asia C-279/06, CEPSA, tuomio 11.9.2008, Kok., s. I-6681, 28 kohta).

43 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava tosiseikkojen perusteella, jotka vain se itse voi arvioida, kuuluvatko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat vahingot, joiden osalta toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat päättäneet toimenpiteistä ympäristön korjaamiseksi, johonkin tämän tuomion 41 kohdassa tarkoitetuista tapauksista.

44 Jos kansallinen tuomioistuin päätyy katsomaan, ettei direktiiviä 2004/35 ole sovellettava sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, tällaiseen tapaukseen sovelletaan kansallista oikeutta noudattaen kuitenkin perussopimuksen määräyksiä ja rajoittamatta johdetun oikeuden muiden säädösten soveltamista.

45 Tältä osin EY 174 artiklassa todetaan, että yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon ja että se perustuu muun muassa saastuttaja maksaa -periaatteelle. Tässä määräyksessä rajoitutaan siten määrittelemään yhteisön yleiset tavoitteet ympäristön alalla, kun taas EY 175 artiklassa annetaan Euroopan unionin neuvoston tehtäväksi päättää toteutettavista toimista tarvittaessa yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa (ks. vastaavasti asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994, Kok., s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. 15, 57 ja 58 kohta).

46 Kuten Alankomaiden hallitus on aiheellisesti huomauttanut, on niin, että koska EY 174 artikla, johon saastuttaja maksaa -periaate sisältyy, kohdistuu yhteisön toimiin, yksityiset eivät voi vedota tähän määräykseen sellaisenaan estääkseen pääasian oikeudenkäynnissä kysymyksessä olevan kaltaisen kansallisen lainsäädännön soveltamisen ympäristöpolitiikkaan kuuluvalla alalla silloin, kun kyseessä olevassa tilanteessa ei voida soveltaa mitään EY 175 artiklan nojalla annettua yhteisön lainsäädäntöä.

47 Sen varalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy katsomaan, että direktiiviä 2004/35 on ajallisesti sovellettava pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa, ennakkoratkaisukysymyksiä on tarkasteltava seuraavasti.

Direktiivissä 2004/35 säädetty ympäristövastuujärjestelmä

– Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

48 Italian ja Kreikan hallitukset katsovat, että direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodon mukaan saman direktiivin liitteen III piiriin kuuluvien toimintojen harjoittajien oletetaan olevan vastuussa todetusta pilaantumisesta, eikä vastuu edellytä toiminnanharjoittajien tuottamuksen eikä kunkin toiminnanharjoittajan toiminnan ja ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen välisen syy-yhteyden osoittamista.

49 Kreikan hallituksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on direktiivin 2004/35 mukaisten ympäristövastuuta koskevien toimenpiteiden edellyttämiseksi toiminnanharjoittajilta tarpeen osoittaa toiminnanharjoittajien tuottamus tai huolimattomuus saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti vain siinä tapauksessa, että näiden harjoittama toiminta ei kuulu direktiivin liitteen III piiriin. Toimivaltaisella viranomaisella ei myöskään ole näyttövelvollisuutta toiminnanharjoittajien myötävaikutuksen asteesta, koska kyseisen direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa ilmoitetaan, että velvollisuus vahingon ja sen oikean aiheuttajan välisen syy-yhteyden osoittamiseen on todellisuudessa toiminnanharjoittajalla, joka ei halua vastata sellaisten vahinkojen kustannuksista, jotka hän voi osoittaa muiden aiheuttamaksi. Käytännöllisiä ratkaisuja voisi siten tarjota asianomaisten yritysten mahdollisuus nostaa korvausvastuuta koskeviin kansallisiin oikeussääntöihin perustuvia takautumiskanteita tapauksesta riippuen toisiaan vastaan.

50 Italian hallitus korostaa, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa syy-yhteys on joka tapauksessa itsestään selvä eikä sen osoittamiseksi tarvita tutkintaa, koska asianomaiset yritykset ovat itse ilmiantaneet itsensä ja koska niiden

tuottamien aineiden ja havaittujen ympäristöä pilaavien aineiden välinen vastaavuus on ilmeinen. Lisäksi direktiivin 2004/35 16 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot oikeutetaan antamaan tiukempia säännöksiä kuin tässä direktiivissä edellytetään.

51 Komissio katsoo, ettei direktiiviä 2004/35 ole sovellettava silloin, kun ei ole mahdollista osoittaa juuri sitä toiminnanharjoittajaa, jonka toiminnasta ympäristövahinko on aiheutunut. Komissio on kuitenkin tämän direktiivin 16 artiklan 1 kohtaan tukeutuen sitä mieltä, ettei direktiivi ole esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kysymyksessä olevan kaltaisen tiukemman järjestelmän soveltamiselle siten, että jäsenvaltioilla on sekä mahdollisuus määrittää muitakin toimintoja, joihin tämän direktiivin mukaisia vaatimuksia sovelletaan, että mahdollisuus kohdistaa vastuu muihinkin osapuoliin, koska tällaisen järjestelmän tarkoituksena on joka tapauksessa kyseisessä direktiivissä määriteltyjen velvollisuuksien tiukentaminen.

– Unionin tuomioistuimen vastaus

52 Kuten direktiivin 2004/35 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa lausutaan, vastuujärjestelyillä ei voida korvata kaiken tyyppisiä ympäristövahinkoja ja vastuujärjestelyjen toimivuus edellyttää muun muassa, että vahinkojen olisi oltava konkreettisia ja mitattavissa ja olisi todettava syy-yhteys vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä.

53 Kuten direktiivin 2004/35 4 artiklan 5 kohdasta ja 11 artiklan 2 kohdasta ilmenee, toimivaltaisen viranomaisen on kysymyksessä olevan pilaantumisen luonteesta riippumatta osoitettava sellainen syy-yhteys voidakseen edellyttää toiminnanharjoittajilta korjaavia toimenpiteitä, mutta tämä vaatimus on myös edellytyksenä direktiivin soveltamiselle hajakuormituksesta johtuviin laaja-alaisiin pilaantumisiin.

54 Sellainen syy-yhteys on helposti osoitettavissa silloin, kun toimivaltaisen viranomaisen havaittavissa on alueellisesti ja ajallisesti rajattu pilaantuminen, jonka aiheuttaneiden toimijoiden lukumäärä on pieni. Hajakuormituksesta johtuvien pilaantumisilmiöiden yhteydessä asia ei sen sijaan ole niin, joten unionin lainsäätäjä on katsonut, ettei vastuujärjestelmä ole sellaisen pilaantumisen yhteydessä asianmukainen väline, kun syy-yhteyttä ei voida osoittaa. Näin ollen direktiiviä 2004/35 sovelletaan sen 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon mukaan tämäntyyppisiin pilaantumisiin ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.

55 Tältä osin on todettava, ettei direktiivissä 2004/35 määritetä sitä, millä tavoin sellainen syy-yhteys on osoitettava. Jos EY 175 artiklan nojalla annetun direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavaa seikkaa ei ole määritetty itse direktiivissä, sen määrittäminen kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden välillä ympäristöalalla noudatettavan toimivallanjaon mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja jäsenvaltioilla on tältä osin laaja harkintavalta saastuttaja maksaa -periaatteen järjestämistä tai täsmentämistä koskevan kansallisen lainsäädännön antamisessa, kunhan ne noudattavat perustamissopimuksen määräyksiä (ks. vastaavasti asia C-254/08, Futura Immobiliare ym., tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6995, 48, 52 ja 55 kohta).

56 Tältä kannalta tarkastellen jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan säätää, että toimivaltaisella viranomaisella on oikeus edellyttää ympäristövahinkoja korjaavia toimenpiteitä olettaessaan todetun pilaantumisen olevan syy-yhteydessä asianomaisen tai asianomaisten toiminnanharjoittajien toimintaan, koska kyseisten toiminnanharjoittajien laitokset sijaitsevat pilaantumispaikan läheisyydessä.

57 Koska saastuttaja maksaa -periaatteen mukainen korjaamisvelvollisuus kuitenkin kohdistuu toiminnanharjoittajiin yksinomaan siksi, että ne ovat myötävaikuttaneet

kyseisen pilaantumisen syntymiseen tai pilaantumisvaaraan (ks. ex analogia asia C-188/07, Commune de Mesquer, tuomio 24.6.2008, Kok., s. I-4501, 77 kohta), toimivaltaisella viranomaisella on oltava tällaisen syy-yhteyden olemassaoloa koskevan olettaman tekemiseksi tiedossaan tosiseikkoja, jotka ovat omiaan tukemaan sen olettamaa, kuten toiminnanharjoittajan laitoksen sijainti todetun pilaantumisen läheisyydessä sekä havaittujen ympäristöä pilaavien aineiden ja kyseisen toiminnanharjoittajan toiminnassaan käyttämien aineiden välinen vastaavuus.

58 Jos toimivaltaisella viranomaisella on tiedossaan sellaisia tosiseikkoja, viranomainen pystyy silloin osoittamaan toiminnanharjoittajien toiminnan ja hajakuormituksesta aiheutuneeksi todetun pilaantumisen välisen syy-yhteyden. Direktiivin 2004/35 4 artiklan 5 kohdan mukaan tällainen tilanne kuuluu silloin tämän direktiivin soveltamisalaan, jolleivät nämä toiminnanharjoittajat kykene kumoamaan olettamaa.

59 Tästä seuraa, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävän pilaantumisen olevan hajakuormituksen aiheuttamaa eikä syy-yhteyttä voida osoittaa, tällainen tilanne ei kuulu direktiivin 2004/35 asialliseen soveltamisalaan, vaan siihen sovelletaan kansallista oikeutta tämän tuomion 44 kohdassa määritetyin edellytyksin.

60 Tarkastelua on sen sijaan syytä jatkaa seuraavasti sen varalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy katsomaan, että kyseistä direktiiviä on sovellettava sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

61 Direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenee, että tätä direktiiviä sovelletaan suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneisiin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet muiden kuin liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, kun toiminnanharjoittaja on toiminut tuottamuksellisesti tai

huolimattomasti. Tämän edellytyksen täyttymistä ei sen sijaan vaadita silloin, kun jonkin kyseisessä liitteessä luetellun toiminnan harjoittamisesta on aiheutunut ympäristövahinkoja eli saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa tarkoitettuja vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, vesille ja maaperälle.

62 Jollei kansallisen tuomioistuimen todettaviksi kuuluvista tosiseikoista muuta johdu, asianomaisilta toiminnanharjoittajilta voidaan edellyttää ehkäiseviä toimenpiteitä tai korjaavia toimenpiteitä eikä toimivaltaisen viranomaisen tarvitse osoittaa niiden tuottamusta tai huolimattomuutta, jos ympäristölle on aiheutunut vahinkoa direktiivin 96/61 liitteessä I olevissa 2.1 ja 2.4 kohdassa tarkoitetun energia-alan teollisuuden tai kemian teollisuuden, jotka tällä perusteella ovat direktiivin 2004/35 liitteen III piiriin kuuluvia toimintoja, aloilla toimivien toiminnanharjoittajien menettelystä.

63 Direktiivin 2004/35 liitteen III piiriin kuuluvien toimintojen yhteydessä nimittäin näillä aloilla toimivien toiminnanharjoittajiin kohdistuva ympäristövastuu on ankaraa vastuuta.

64 Kuten pääasian kantajat kuitenkin ovat aiheellisesti korostaneet, direktiivin 2004/35 11 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä saman direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen kanssa, seuraa se, että korjaavien toimenpiteiden edellyttämiseksi toimivaltaisen viranomaisen on osoitettava todistelua koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti, minkä toiminnanharjoittajan aiheuttamia ympäristövahingot ovat. Tästä seuraa, että toimivaltaisen viranomaisen on tässä tarkoituksessa ensin tutkittava, mistä todettu pilaantuminen on lähtöisin, ja kuten tämän tuomion 53 kohdassa on todettu, se ei voi edellyttää korjaavia toimenpiteitä osoittamatta sitä ennen, että todettujen vahinkojen ja viranomaisen niistä vastuussa olevaksi katsoman toiminnanharjoittajan toiminnan välillä on syy-yhteys.

65 Direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohtaa, 4 artiklan 5 kohtaa ja 11 artiklan 2 kohtaa on näin ollen tulkittava siten, että kun toimivaltainen viranomainen päättää edellyttää tämän direktiivin liitteen III piiriin kuuluvien toimintojen harjoittajilta korjaavia toimenpiteitä, tämän viranomaisen ei tarvitse osoittaa, että toiminnanharjoittajat, joiden toiminnasta ympäristövahinkojen katsotaan aiheutuneen, olisivat menetelleet tuottamuksellisesti, huolimattomasti tai myöskään tahallisesti. Tämän viranomaisen on sen sijaan ensinnäkin tutkittava, mistä todettu pilaantuminen on aiheutunut, jolloin viranomaisella on tässä tarkoituksessa harkintavaltaa päättäessään menettelystä, käytettävistä keinoista ja tällaisen tutkimuksen kestosta. Toiseksi tämän viranomaisen on todistelua koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti osoitettava korjaavia toimenpiteitä suorittamaan määrättyjen toiminnanharjoittajien toiminnan ja pilaantumisen välinen syy-yhteys.

66 Pääasian kantajat katsovat, että Augustan lahden pilaantumisen ovat aiheuttaneet Montedison SpA -niminen yhtiö sekä kauppalaivasto ja merivoimat. Niiden mielestä tästä seuraa, ettei toimivaltainen viranomainen voi edellyttää niiltä sellaisia korjaavia toimenpiteitä, joista 21.2.2008 annetussa asetuksessa säädetään.

67 Tältä osin on syytä muistuttaa ensinnäkin, että direktiivin 2004/35 11 artiklan 4 kohdan mukaan toiminnanharjoittajilla on käytettävissään oikeussuojakeinoja riitauttaakseen tämän direktiivin perusteella päätetyt korjaavat toimenpiteet tai kiistääkseen niiden harjoittaman toiminnan ja todetun pilaantumisen välisen syy-yhteyden. Toisaalta tämän direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan toiminnanharjoittajia ei voida velvoittaa vastaamaan korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista, jos ne voivat osoittaa, että ympäristövahinko oli kolmannen osapuolen aiheuttama ja on sattunut asianmukaisista turvaavista toimenpiteistä huolimatta, sillä saastuttaja maksaa -periaate ei edellytä toiminnanharjoittajien vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, johon ne eivät ole myötävaikuttaneet (ks., ex analogia, asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999, Kok., s. I-2603, 51 kohta).

68 Lisäksi on syytä todeta sekin, että direktiivin 2004/35 16 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti EY 176 artiklan tavoin, ettei direktiivi estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. Tässä säännöksessä lausutaan myös, että näitä toimenpiteitä voi olla muun muassa uusien toimintojen määrittäminen niiden asettamiseksi tämän direktiivin vaatimusten alaisiksi tai uusien vastuuseen asetettavien osapuolten määrittäminen.

69 Tästä seuraa, että jäsenvaltio voi muun muassa päättää, että muiden kuin direktiivin 2004/35 liitteessä III säädettyjen toimintojen harjoittajilla on ankara vastuu ympäristövahingoista, eli kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan mukaisesti tämä ei koske vain suojeltaville lajeille ja luontotyypeille vaan myös vesille ja maaperälle aiheutettuja vahinkoja.

70 Kolmeen ensimmäiseen kysymykseen on edellä esitetty huomioon ottaen vastattava seuraavasti:

– Jos direktiivin 2004/35 soveltamisen ajalliset edellytykset ja/tai sen soveltamisen asialliset edellytykset eivät täyty ympäristön pilaantumista koskevassa tapauksessa, tällaiseen tapaukseen sovelletaan kansallista oikeutta noudattaen kuitenkin perussopimuksen määräyksiä ja rajoittamatta johdetun oikeuden muiden säädösten soveltamista.

– Direktiivi 2004/35 ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tämän direktiivin puitteissa toimiva toimivaltainen viranomainen oikeutetaan myös hajakuormituksesta johtuvan pilaantumisen yhteydessä olettamaan, että toiminnanharjoittajien ja todetun pilaantumisen välillä on syy-yhteys, koska

niiden laitokset sijaitsevat pilaantuneen alueen läheisyydessä. Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti oltava tällaisen syy-yhteyden olemassaoloa koskevan olettaman tekemiseksi tiedossaan tosiseikkoja, jotka ovat omiaan tukemaan sen olettamaa, kuten toiminnanharjoittajan laitoksen sijainti todetun pilaantumisen läheisyydessä sekä havaittujen ympäristöä pilaavien aineiden ja kyseisen toiminnanharjoittajan toiminnassaan käyttämien aineiden välinen vastaavuus.

– Direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohtaa, 4 artiklan 5 kohtaa ja 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun toimivaltainen viranomainen päättää edellyttää tämän direktiivin liitteen III piiriin kuuluvien toimintojen harjoittajilta ympäristövahinkoja korjaavia toimenpiteitä, tämän viranomaisen ei tarvitse osoittaa, että toiminnanharjoittajat, joiden toiminnasta ympäristövahinkojen katsotaan aiheutuneen, olisivat menetelleet tuottamuksellisesti, huolimattomasti tai myöskään tahallisesti. Tämän viranomaisen on sen sijaan ensinnäkin tutkittava, mistä todettu pilaantuminen on aiheutunut, jolloin viranomaisella on tässä tarkoituksessa harkintavaltaa päättäessään menettelystä, käytettävistä keinoista ja tällaisen tutkimuksen kestosta. Toiseksi tämän viranomaisen on todistelua koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti osoitettava korjaavia toimenpiteitä suorittamaan määrättyjen toiminnanharjoittajien toiminnan ja pilaantumisen välinen syy-yhteys.

Neljäs kysymys

71 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, ovatko julkisia hankintoja koskevat direktiivit ja erityisesti direktiivi 2004/18 esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen voi suoraan antaa yksityisen yrityksen tehtäväksi julkisten töiden toteutuksen ja suunnittelun sekä työt pilaantuneen alueen kunnostamiseksi ja ennalleen saattamiseksi.

72 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat (ks. mm. asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992, Kok., s. I-4871, Kok. Ep. XIII, s. I-107, 22 kohta ja asia C-313/07, Kirtruna ja Vigano, tuomio 16.10.2008, Kok., s. I-7907, 25 kohta).

73 Tässä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä, jolla yksin on välittömästi tiedossaan asiaa koskevat tosiseikat ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Näin ollen kun kansallisten tuomioistuinten esittämät kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa, on unionin tuomioistuin lähtökohtaisesti velvollinen ottamaan niihin kantaa (asia C-295/05, Asemfo, tuomio 19.4.2007, Kok., s. I-2999, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Unionin tuomioistuin kuitenkin kieltäytyy ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, jos sillä ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. vastaavasti em. asia Commune de Mesquer, tuomion 30 kohta).

75 Nyt tarkasteltavan kysymyksen yhteydessä ilmeneekin tältä osin, ettei kansallinen tuomioistuin ole täsmentänyt, mikä julkisyhteisö on antanut tehtäväksi tässä kysymyksessä tarkoitettujen töiden suorittamisen, mikä on näiden töiden taloudellinen arvo tai millä päätöksellä tai muulla toimella työt on annettu kysymyksessä mainittujen kahden yhtiön suoritettaviksi.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia on nimittäin viitannut pelkästään töihin, ”joilla on huomattavia ympäristövaikutuksia ja joiden taloudellinen arvo on erittäin korkea” ja jotka toimivaltaisen viranomaisen on väitetty siten antaneen kyseisten yhtiöiden suoritettavaksi kilpailuttamatta näitä yhtiöitä muiden yksityisten yhtiöiden kanssa.

77 Unionin tuomioistuimen Italian hallitukselle esittämästä kirjallisesta kysymyksestä ja asianosaisten kuulemiseksi pidetystä istunnosta huolimatta ei myöskään ole ollut mahdollista selvittää olosuhteita, joissa kyseiset työt ehkä oli annettu mainittujen yhtiöiden suoritettaviksi. Invitalia SpA (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) on jopa väittänyt, että sen suoritettavaksi oli annettu pelkkiä suunnittelutehtäviä ja että toimivaltainen viranomainen oli luopunut neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetuista infrastruktuurien rakennustöistä.

78 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin katsoo, ettei sille ole riittävästi selvitetty kansallisen tuomioistuimen esittämään neljänteen kysymykseen liittyviä tosiseikkoja ja että tämä kysymys on sen vuoksi jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

79 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jos ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY soveltamisen ajalliset edellytykset ja/tai sen soveltamisen asialliset edellytykset eivät täyty ympäristön pilaantumista koskevassa tapauksessa, tällaiseen tapaukseen sovelletaan kansallista oikeutta noudattaen kuitenkin perussopimuksen määräyksiä ja rajoittamatta johdetun oikeuden muiden säädösten soveltamista.

Direktiivi 2004/35 ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tämän direktiivin puitteissa toimiva toimivaltainen viranomainen oikeutetaan myös hajakuormituksesta johtuvan pilaantumisen yhteydessä olettamaan, että toiminnanharjoittajien ja todetun pilaantumisen välillä on syy-yhteys, koska niiden laitokset sijaitsevat pilaantuneen alueen läheisyydessä. Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti oltava tällaisen syy-yhteyden olemassaoloa koskevan olettaman tekemiseksi tiedossaan tosiseikkoja, jotka ovat omiaan tukemaan sen olettamaa, kuten toiminnanharjoittajan laitoksen sijainti todetun pilaantumisen läheisyydessä sekä havaittujen ympäristöä pilaavien aineiden ja kyseisen toiminnanharjoittajan toiminnassaan käyttämien aineiden välinen vastaavuus.

Direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohtaa, 4 artiklan 5 kohtaa ja 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun toimivaltainen viranomainen päättää edellyttää tämän direktiivin liitteen III piiriin kuuluvien toimintojen harjoittajilta ympäristövahinkoja korjaavia toimenpiteitä, tämän viranomaisen ei tarvitse osoittaa, että toiminnanharjoittajat, joiden toiminnasta ympäristövahinkojen katsotaan aiheutuneen, olisivat menetelleet tuottamuksellisesti, huolimattomasti tai myöskään tahallisesti. Tämän viranomaisen on sen sijaan ensinnäkin tutkittava, mistä todettu pilaantuminen on aiheutunut, jolloin viranomaisella on tässä tarkoituksessa harkintavaltaa päättäessään menettelystä, käytettävistä keinoista ja tällaisen tutkimuksen kestosta. Toiseksi tämän viranomaisen on todistelua koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti osoitettava korjaavia toimenpiteitä suorittamaan määrättyjen toiminnanharjoittajien toiminnan ja pilaantumisen välinen syy-yhteys.

Allekirjoitukset