EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

9. märts 2010 *

Kohtuasjas C-378/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Itaalia) 5. juuni 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. augustil 2008, menetluses

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

versus

Ministero dello Sviluppo economico,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

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,

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

menetluses osalesid:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh ja C. Toader (ettekandja), kohtunikud C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. septembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

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

– Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA, esindajad: *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, varem Sviluppo Italia SpA, esindaja: *avvocato* F. Sciaudone,

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

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* D. Del Gaizo,

– Kreeka valitsus, esindajad: A. Samoni-Rantou ja G. Karipsiadis,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels, B. Koopman ja D. J. M. de Grave,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Zadra ja D. Recchia,

olles 22. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada „saastaja maksab" põhimõtet, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ

keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357) ja eelkõige Euroopa parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132).

2 Taotlus on esitatud äriühingute Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA ja Syndial SpA ning erinevate Itaalia riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste vahelistes vaidlustes, mis puudutavad keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, mille need asutused on võtnud seoses Augusta reidiga (Itaalia), mille ümbruses asuvad nimetatud äriühingute käitised ja/või maa.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Käesolevas ajas tähtsust omavad direktiivi 2004/35 põhjendused kõlavad järgmiselt:

„(1) Ühenduses on käesoleval ajal mitmeid saastatud piirkondi, mis on märgatavaks ohuks inimeste tervisele ning bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on viimastel aastakümnetel tunduvalt kiirenenud. Kui midagi ette ei võeta, võivad kõnealused piirkonnad tulevikus veelgi rohkem saastuda ning bioloogiline mitmekesisus väheneda. […]

(2) […] käesoleva direktiivi peamiseks põhimõtteks [peaks] seetõttu olema, et ettevõtja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks.

[…]

(8) Käesolevat direktiivi tuleks keskkonnakahjustuste suhtes kohaldada selliste ametialaste tegevuste suhtes, mis põhjustavad ohtu inimeste tervisele või keskkonnale. Selliste tegevuste määratlemisel tuleks põhimõtteliselt viidata ühenduse asjakohastele õigusnormidele, milles kehtestatakse nõuded teatud tegevustele ja toimingutele, mis loetakse olevat potentsiaalselt või tegelikult ohtlikud inimeste tervisele või keskkonnale.

(9) Käesolevat direktiivi tuleks kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatava kahju suhtes peale selle kohaldada ka ametialastele tegevustele, mis ei ole ühenduse õigusnormides otseselt või kaudselt määratletud sellisteks, mis põhjustaksid tegelikku või potentsiaalset ohtu inimeste tervisele või keskkonnale. Sellistel juhtudel peaks ettevõtja käesoleva direktiivi kohaselt vastutama ainult juhul, kui ta on toiminud süüliselt või hooletult.

[…]

(13) Vastutusmehhanism ei võimalda parandada igat liiki keskkonnakahjustusi. Vastutusmehhanismi toimimiseks peab olema võimalik kindlaks teha üks või mitu saastajat, kahjustused peavad olema konkreetsed ja mõõdetavad ning kahjustuse ja väljaselgitatud saastaja(te) vahel peab olema kindlaks tehtud põhjuslik seos. Keskkonnavastutus ei ole seetõttu sobiv vahend käsitlemaks ulatuslikku

hajusaastust, sest sellisel juhul ei ole kahjulikku keskkonnamõju võimalik seondada teatud üksikute ettevõtjate tegudega või tegematajätmistega.

[…]

(24) Tuleb tagada, et on võimalik kasutada teostamise ja rakendamise tõhusaid vahendeid, tagades samal ajal, et asjakohaste ettevõtjate ja muude asjakohaste osapoolte õigustatud huvid on piisavalt turvatud. Pädevad asutused peaksid vastutama eriülesannete eest, mis hõlmavad asjakohast halduslikku kaalutlusõigust, eelkõige kahjustuse tähtsuse hindamist ja otsuste vastuvõtmist parandusmeetmete kohta.

[…]

(30) Enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist tekkinud kahjustused ei peaks kuuluma direktiivi kohaldamisalasse.

[…]”.

4 Vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 3 „Kohaldamisala” lõikele 1 kohaldatakse direktiivi järgmiste kahjustuste suhtes:

„[…]

a) keskkonnakahjustused, mis on põhjustatud III lisas loetletud ametialaste tegevuste teostamisest, ja keskkonnakahjustuste otsene oht, mis on tingitud mis tahes sellisest tegevusest;

b) ametialaste tegevuste poolt kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud muud kahjustused kui need kahjustused, mis on loetletud III lisas, ja kõnealuste kahjustuste otsene oht, mis on tingitud nimetatud tegevustest, kui ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult."

5 Nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 5 sätestab, et direktiivi „kohaldatakse hajusaastusest põhjustatud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu suhtes ainult juhul, kui on võimalik tõestada põhjuslikku seost kahjustuse ja mõne konkreetse ettevõtja tegevuse vahel".

6 Sama direktiivi artikkel 6 „Parandusmeetmed" näeb ette:

„1. Kui keskkonnakahjustus on tekkinud, peab ettevõtja pädevat asutust viivitamatult teavitama kahjustusega seotud kõigist olulistest asjaoludest ja

[…]

b) rakendama vajalikud parandusmeetmed vastavalt artiklile 7.

2. Pädev asutus võib ükskõik millal:

[…]

c) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikud parandusmeetmed;

d) anda ettevõtjale juhiseid, mida viimane peab parandusmeetmete rakendamisel järgima; või

e) rakendama ise vajalikke parandusmeetmeid.

3. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt parandusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 2 lõigetes […] c või d esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid äärmisel juhul rakendada ise."

7 Ennetusmeetmetest ja parandusmeetmetest tingitud kulude osas sätestab direktiivi 2004/35 artikkel 8:

„1. Ettevõtja kannab käesoleva direktiivi kohaselt teostatavate ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud.

2. Kui punktidest 3 ja 4 ei tulene teisiti, laseb pädev asutus muu hulgas varakindlustuse või muu sobiva kindlustuse kaudu ettevõtjal, kes põhjustas kahjustuse või selle otsese ohu, parandada kulud, mis tal on tekkinud käesolevale direktiivile vastavate ennetusmeetmete või parandusmeetmete teostamisel.

Pädeval asutusel on siiski õigus jätta kulud täies ulatuses sisse nõudmata, kui sissenõudmiskulud oleksid hüvitussummast suuremad või kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha.

3. Ettevõtjalt ei nõuta käesoleva direktiivi kohaselt teostatavatest ennetusmeetmetest või parandusmeetmetest tingitud kulude kandmist, kui ettevõtja suudab tõendada, et keskkonnakahjustus või selle otsene oht

a) on põhjustatud kolmanda osapoole poolt ja tekkis vaatamata sellele, et rakendati asjakohaseid ohutusmeetmeid või

[…]

Kõnealustel juhtudel rakendavad liikmesriigid asjakohased meetmed tagamaks, et ettevõtja parandab tekkinud kulud.

[…]”.

8 Nimetatud direktiivi artikkel 9 „Kulude jaotamine, kui kahjustuse põhjustajaid on mitu” on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolev direktiiv ei piira nende riigisiseste õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kulude jaotamist juhul, kui kahjustuse põhjustajaid on mitu, samuti mitte selliste eeskirjade kohaldamist, mis käsitlevad vastutuse jaotamist toote valmistaja ja kasutaja vahel.”

9 Sama direktiivi artikkel 11 „Pädev asutus” näeb ette:

„1. Liikmesriigid määravad pädeva(d) asutuse(d), kes vastutab (vastutavad) käesolevas direktiivis ettenähtud kohustuste täitmise eest.

2. Pädeva asutuse kohustuseks on teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu, hinnata kahjustuse tõsidust ja otsustada, milliseid parandusmeetmeid tuleks II lisa alusel rakendada. Selleks on pädeval asutusel õigus nõuda, et kõnealune ettevõtja esitab oma hinnangu ning kõik vajalikud andmed ja info.

[…]

4. Käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud otsustes, millega kehtestatakse ennetusmeetmed või parandusmeetmed, tuleb esitada otsuste üksikasjalikud põhjendused. Sellisest otsusest teatatakse asjakohasele ettevõtjale ning samal ajal informeeritakse teda õiguskaitsevahenditest, mis liikmesriikides kehtivate seaduste alusel on tema käsutuses ning selliste õiguskaitsevahendite kasutamise tähtaegadest."

10 Direktiivi 2004/35 artikli 16 „Suhe riigisiseste seadustega" lõige 1 sätestab, et direktiiv „ei takista liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas käesoleva direktiivi nõuetele vastavate uute ärahoidmis- ja parandustoimingute ning kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine."

11 Sama direktiivi artikkel 17 „Ajutine kohaldamine" sätestab, et direktiivi ei kohaldata:

„[…]

– kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud enne artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest,

– kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast artikli 19 lõikes 1 nimetatud kuupäeva tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva,

– kahjustuste suhtes, kui kahjustust põhjustanud heitmetest, sündmusest või intsidendist on möödunud rohkem kui 30 aastat."

12 Nimetatud direktiivi artikli 19 lõike 1 esimene lõik täpsustab, et liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 30. aprilliks 2007.

13 Direktiivi 2004/35 III lisa punkt 1 puudutab eelkõige niisuguste rajatiste käitamist, millel peab olema luba vastavalt nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiivile 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80).

14 Direktiivi 96/61 artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk saavutada I lisas loetletud tegevusaladest tuleneva saastuse kompleksne vältimine ja kontroll. Selle lisa punktid 2.1 ja 2.4 puudutavad vastavalt „energiatööstust" ja „keemiatööstust".

Siseriiklik õigus

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab 5. veebruari 1997. aasta seadusandlikule dekreedile nr 22, millega võetakse üle [nõukogu 18. märtsi 1991. aasta] direktiiv 91/156/EMÜ [millega muudetakse direktiivi 75/442/EMÜ jäätmete kohta] (EÜT L 178, lk 32; ELT eriväljaanne 15/04, lk 23), [nõukogu 12. detsembri 1991. aasta] direktiiv 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 377, lk 20; ELT eriväljaanne 15/02, lk 78) ning [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta] direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349) (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*", nr 38 regulaarne lisa, 15.2.1997, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 22/1997"). Kõnealune dekreet tunnistati kehtetuks ja asendati 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreediga nr 152 keskkonnastandardite kohta (*GURI* nr 88 regulaarne lisa, 14.4.2006), mille artiklitega 299–318 võetakse Itaalia õiguskorda üle direktiiv 2004/35.

16 „„Seadusandliku dekreedi nr 22/1997 artikkel 17 nägi ette, et" […] isik, kes kasvõi juhuslikult ületab lõike 1 punktis a ette nähtud piirid või tekitab nimetatud piiride ületamise konkreetse ja tegeliku ohu, on kohustatud võtma enda kulul saastunud alade ja saastamisohtlike käitiste kaitse-, saneerimis- ja keskkonnakahju heastamise meetmed […]".

17 Ministri 25. oktoobri 1999. aasta dekreedi nr 471, mis määratleb saastunud alade kaitse-, saneerimis- ja keskkonnakahju heastamise meetmete kriteeriumid, menetlused ja üksikasjaliku korra vastavalt muudetud ja täiendatud 5. veebruari 1997. aasta seadusandliku dekreedi nr 22 artiklile 17 (*GURI* nr 293 regulaarne lisa, 15.12.1999), artikkel 9 on sõnastatud järgmiselt:

„Ala omanik või muu isik, kes […] soovib omal initsiatiivil vastavalt seadusandliku dekreedi [nr 22/1997] artikli 17 lõigule 13bis algatada kiireloomulisi kaitsemeetmeid,

saneerimismeetmeid ja keskkonna heastamise meetmeid puudutavaid menetlusi, peab maakonnale, provintsile või vallale edastama teabe tuvastatud saastust puudutava olukorra ja kiireloomuliste kaitsemeetmete kohta, mis võivad olla vajalikud tervise või keskkonna kaitse tagamiseks ja mis on vastu võetud ning mida rakendatakse. Teabe edastamisel tuleb esitada ka asjakohased tehnilised dokumendid, millest peavad ilmnema eelmainitud meetmete tunnused. […] [V]ald või – juhul kui asjassepuutuv saastus puudutab mitme valla territooriumi – maakond kontrollib võetud kiireloomuliste kaitsemeetmete tõhusust ning võib teha ettekirjutusi ja kehtestada täiendavaid meetmeid, eelkõige järelevalvemeetmeid, mida tuleb rakendada selleks, et kontrollida saastuse tingimusi, ning kontrollimeetmeid, mis tuleb läbi viia, et kontrollida rahvatervise ja lähipiirkonna kaitsmiseks rakendatud meetmete tõhusust […]".

18 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreedi nr 152 artikli 311 lõige 2 sätestab:

„Isik, kes tulenevalt sellest, et ta paneb toime õigusvastase teo, jätab tegemata vajaliku toimingu või ei käitu nõuetekohaselt, rikkudes seadust, määrusi või haldusmeetmeid hooletuse, ebapädevuse, ettevaatamatuse või tehniliste eeskirjade rikkumise tagajärjel, põhjustab keskkonnale kahju seda täielikult või osaliselt muutes, kahjustades või seda hävitades, on kohustatud taastama endise olukorra või hüvitama riigile vastava summa."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

19 Põhikohtuasi puudutab Priolo Gargallo piirkonda (Sitsiilia), mis on kuulutatud „saneerimise eesmärgil riikliku tähtsusega alaks", ning eelkõige Augusta reidi. Reidi mõjutavad korduvad keskkonnasaastuse ilmingud, mis pärinevad juba 60. aastatest,

kui loodi Augusta-Priolo-Melilli piirkond kui naftapiirkond. Sellest ajast saati on sellesse piirkonda asunud ja/või seal üksteise järel tööd jätkanud paljud ettevõtjad, kes tegutsevad süsivesinike ja naftakeemia sektoris.

20 Sellel alal on läbi viidud uuringuid, eesmärgiga hinnata pinnase, põhjavee, territoriaalmere ja merepõhja seisundit. Ministri 25. oktoobri 1999. aasta dekreedi nr 471 artikli 9 kohaselt esitasid naftakeemia piirkonnas asuvad ettevõtjad riikliku tähtsusega alaga hõlmatud maismaatööstuspiirkondade omanikena põhjavee kiireloomuliste kaitse- ja saneerimismeetmete projektid, mis kiideti heaks ministeeriumidevahelise dekreediga.

21 Mitme järjestikuse meetmega kohustas pädev ametiasutus asjaomaseid ettevõtjaid, kes viivitasid meetmeid puudutavate projektide täitmisega, saneerima ja taastama Augusta reidi merepõhja ning eelkõige eemaldama merepõhjas asuvad saastunud setted kahe meetri sügavuselt, ning juhul, kui nimetatud ettevõtjad seda ei tee, viiakse need tööd läbi ametiasutuse algatusel viimati nimetatud ettevõtjate kulul. Teenistuste 21. juuli 2006. aasta ettevalmistuskogus otsustati ka täiendada varem heakskiidetud meetmeid põhjavee isoleerimisega.

22 Asjaomased ettevõtjad väitsid, et sellised tööd ei ole teostatavad ja tekitaksid neile ebaproportsionaalseid kulusid, ning esitasid nimetatud haldusotsuste peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebused. Nimetatud kohus rahuldas need kaebused 21. juuli 2007. aasta otsusega nr 1254/2007, leides, et saneerimiskohustused olid õigusvastased, kuna nende ettekirjutamisel ei võetud arvesse „saastaja maksab" põhimõtet, siseriiklikke eeskirju, mis reguleerivad saneerimismenetlusi, ega ka võistlevuse

põhimõtet. Lisaks ei toimunud asjassepuutuvate ettevõtjatega mingit arutelu niisuguse saneerimise läbiviimise tingimuste osas.

23 Haldusasutused esitasid selle kohtuotsuse peale edasikaebuse Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Siciliale, kes 2. aprilli 2008. aasta esialgse õiguskaitse tagamise määruses leidis, et edasikaebuse *fumus boni iuris* on tõendatud, ning arvestades nimetatud asutuste poolt kehtestatud meetmete rakendamisega viivitamise kahjulikke tagajärgi, peatas kohtuotsuse nr 1254/2007 täitmise.

24 Seejärel leidsid haldusasutused, et varem heakskiidetud meetmed ei olnud sobilikud Augusta reidil esineva saastuse kõrvaldamiseks. Seistes silmitsi kaebuse esitanud äriühingute keeldumisega täita korraldusi, kirjutas teenistuste otsustuskogu 20. detsembril 2007 neile ette muid meetmeid, sealhulgas tammi ehitamine, mille kavandamine ja teostamine anti üle äriühingule Sviluppo Italia Aree produttive SpA (edaspidi „Sviluppo"). Need meetmed kinnitati teenistuste 6. märtsi ja 16. aprilli 2008. aasta otsustuskogus. Lõpuks võeti vastu 21. veebruari 2008. aasta dekreet nr 4378, mille ese oli „teenistuste 20. detsembri 2007. aasta otsustuskogu lõpliku meetme vastuvõtmine Priolo riikliku tähtsusega ala kohta" (edaspidi „21. veebruari 2008. aasta dekreet").

25 Põhikohtuasja kaebuste esitajad esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõnealuse dekreedi ja muude sellega seotud haldusaktide peale uue kaebuse. Selles kaebuses väidavad nad muu hulgas, et projekt, mille kasuks otsustati ja mille töötas välja äriühing Sviluppo, kellele anti selle teostamine üle ilma pakkumismenetluseta, ei taotle

keskkonnaeesmärki, vaid on mõeldud pigem avaliku infrastruktuuri ehitamiseks, s.o saastunud setetest tehissaare ehitamiseks Augusta reidil.

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et eelnevates samasisulisi vaidlusi puudutavates kohtuotsustes leidis Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia kui apellatsiooniastme kohus muu hulgas, et „[…] tähtsust ei oma tööstuspiirkondade praeguste omanike või seal loa alusel tegutsevate isikute osaluse ulatuse või osaluse puudumise kindlakstegemine ega nende asutuste võimaliku vastutuse tuvastamine, kes on minevikus andnud loa saastavaks tegevuseks". Nimelt on see kohus seisukohal, et „tervise- ja keskkonnakaitse ning ettevõtlusega […] seotud erinevate põhiseadusest lähtuvate huvide vaheline tasakaal peitub […] ettevõtjate objektiivse vastutuse kriteeriumis, mille kohaselt ettevõtjad, kes toodavad ja saavad kasumit tänu ohtlikule tegevusele, on seetõttu – tingimusel, et see tegevus on oma laadist tulenevalt saastav või kui asjaomased ettevõtjad kasutavad saastunud tootmisstruktuure, mis on pideva saastuse allikaks –, kohustatud täies ulatuses kandma keskkonna ja rahvatervise kaitse tagamiseks vajalikud kulud, kuna selline vastutus on põhjuslikus seoses kõikide tööstusliku tegevusega seotud keskkonnasaastuse ilmingutega […]".

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et pädeva ametiasutuse praktika, mida on kinnitanud apellatsiooniastme kohus, seisneb praegu selles, et Augusta reidil tegutsevatele ettevõtjatele omistatakse vastutus olemasoleva keskkonnasaastuse eest, tegemata vahet varasema ja praeguse saastuse vahel ja jättes uurimata iga asjassepuutuva ettevõtja otsese vastutuse osa kahju tekitamises.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes kavatseb võib olla muuta oma praktikat kooskõlas apellatsiooniastme kohtu praktikaga, rõhutab Augusta reidile omase saastuse eripära. Eelkõige rõhutab ta, et sellel alal on üksteise järel tegutsenud paljud naftakeemia ettevõtjad, nii et iga ettevõtja vastava vastutuse kindlaksmääramine ei ole mitte ainult võimatu, vaid ka tarbetu, eriti kui asuda seisukohale, et saastunud alal oma laadist tulenevalt ohtliku tegevuse läbiviimist tuleks pidada nende ettevõtjate vastutuse tekkimiseks piisavaks.

29 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale della Sicilia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas „saastaja maksab" põhimõtet (EÜ artikkel 174 […]) ning direktiivi [2004/35] sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt võivad ametiasutused nõuda eraõiguslikelt ettevõtjatelt – pelgalt sel alusel, et viimased asuvad või tegutsevad juba pikka aega saastunud alal või sellega piirneval alal – parandusmeetmete rakendamist sõltumata sellest, et saastuse eest vastutava isiku tuvastamiseks ei ole läbi viidud mingisugust uurimist?

2. Kas „saastaja maksab" põhimõtet (EÜ artikkel 174 […]) ning direktiivi [2004/35] sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad ametiasutustel omistada vastutuse spetsiifilises vormis keskkonnakahju heastamise eest isikule, keda seovad saastunud alaga omandisuhted või kes tegeleb seal ettevõtlusega, tuginedes üksnes vastava isiku „seisundile" (ehk sellele, et tegemist on saastunud alal tegutseva ettevõtjaga), ilma et oleks vaja eelnevalt hinnata põhjusliku seose olemasolu selle isiku tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel?

3. Kas EÜ artiklis 174 […] sätestatud ühenduse õigusnorme ja direktiivi [2004/35] sätteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad „saastaja maksab" põhimõttest mööda minnes ametiasutustel omistada vastutuse spetsiifilises vormis keskkonnakahju heastamise eest isikule, keda seovad saastunud alaga omandisuhted või kellel on seal ettevõte, ilma et oleks vaja eelnevalt hinnata, kas lisaks põhjuslikule seosele selle isiku tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel oli täidetud ka tahtluse või süülisuse subjektiivne nõue?

4. Kas Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud ühenduse põhimõtetega konkurentsi kaitse valdkonnas ja […] direktiiviga [2004/18], [nõukogu 14. juuni 1993. aasta] direktiiviga [93/37/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike ehitustöölepingute sõlmimise kord (EÜT L 199, lk 54; ELT eriväljaanne 06/02, lk 163)] ja [nõukogu 21. detsembri 1989. aasta] direktiiviga 89/665/EMÜ [riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246] on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad ametiasutustel anda eraõiguslikele isikutele (Società Sviluppo SpA ja [Sviluppo]) otsustuskorras üle saneerimistöödega seonduvate uuringute tegemise ning nende tööde kavandamise ja teostamise ehk riiklike ehitustööde teostamise, ilma et eelnevalt oleks läbi viidud nõutud avalikku pakkumismenetlust?"

Eelotsuse küsimused

Vastuvõetavus

30 Itaalia valitsus väidab, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu eelkõige seetõttu, et esiteks eeldavad esitatud küsimused, et Euroopa Kohus uurib siseriiklikke õigusnorme ja

teiseks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu eesmärk mitte lahendada tema menetluses olev vaidlus, vaid pigem seada kahtluse alla apellatsiooniastme kohtu praktika.

31 Selles osas piisab, kui meenutada, et kuigi Euroopa Kohus ei ole eelotsusemenetluses pädev lahendama küsimust, kas siseriiklik meede on liidu õigusega kooskõlas, on tal siiski õigus anda siseriiklikule kohtule selle õiguse tõlgendamise kõik juhtnöörid, mis võimaldavad siseriiklikul kohtul tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks seda vastavust hinnata (22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-439/06: citiworks, EKL 2008, lk I-3913, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Lisaks peab kohtul, kes ei tee otsuseid viimases kohtuastmes, olema võimalus esitada Euroopa Kohtule küsimusi, mis tal tekivad, eelõige juhul, kui ta leiab, et kõrgema astme kohtu antud õigusliku hinnangu tõttu võidakse teha kohtuotsus, mis on vastuolus liidu õigusega (vt selle kohta 16. jaanuari 1974. aasta otsus kohtuasjas 166/73: Rheinmühlen-Düsseldorf, EKL 1974, lk 33, punkt 4).

33 Eeltoodud märkusi arvestades on käesolev eelotsusetaotlus vastuvõetav ja seega tuleb uurida erinevaid Tribunale amministrativo regionale della Sicilia esitatud küsimusi.

Kolm esimest küsimust

34 Kolme esimese küsimusega, mida tuleb uurida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas EÜ artikli 174 lõike 2 esimeses lõigus sätestatud „saastaja

maksab" põhimõttega ning direktiiviga 2004/35, mille eesmärk on see põhimõte keskkonnavastutuse valdkonnas ellu viia, on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad pädeval asutusel kehtestada keskkonnakahjustuse parandusmeetmeid ettevõtjatele tulenevalt nende käitiste lähedusest saastunud alale, uurimata eelnevalt saastuse põhjustanud sündmust ja tegemata kindlaks põhjuslikku seost nimetatud kahjustuste ja nende ettevõtjate vahel ega ka nimetatud ettevõtja tahtlust või süülisust.

35 Põhikohtuasja asjaolusid arvestades, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus need on esitanud ning nagu seda on käsitlenud Itaalia, Kreeka ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Ühenduste Komisjon, tuleb enne esitatud küsimustele vastamist määratleda direktiivi 2004/35 ajalise kohaldamise tingimused sellistel asjaoludel.

Direktiivi 2004/35 ajaline kohaldatavus

— Euroopa Kohtule esitatud märkused

36 Itaalia ja Kreeka valitsus ning komisjon kahtlevad selles, et direktiivi 2004/35 saab ajaliselt kohaldada põhikohtuasja asjaolude suhtes, kuna keskkonnakahjustus on tekkinud enne 30. aprilli 2007 ja/või kahjustus on igal juhul põhjustatud varasemast tegevusest, mis on enne seda kuupäeva lõppenud. Komisjon arvab siiski, et direktiivi saab kohaldada pärast 30. aprilli 2007 tekkinud kahjustuse suhtes, mis on põhjustatud asjassepuutuvate ettevõtjate praegusest tegevusest. Sellegipoolest ei saa direktiivi kohaldada enne seda kuupäeva tekkinud saastuse suhtes, mille on põhjustanud muud

ettevõtjad kui need, kes praegu Augusta reidil tegutsevad, ja mida viimati nimetatuile tahetakse omistada.

37 Kreeka valitsus leiab seevastu, et direktiiv 2004/35 on põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatav. Nimelt leiab ta selle direktiivi artikli 17 teist taanet *a contrario* tõlgendades, et direktiiv on kohaldatav, isegi kui kahjustuse põhjustanud tegevust alustati enne 30. aprilli 2007, kui see tegevus ei ole enne seda kuupäeva lõppenud ja jätkub pärast seda kuupäeva.

— Euroopa Kohtu vastus

38 Nagu nähtub direktiivi 2004/35 põhjendusest 30, asus liidu seadusandja seisukohale, et selle direktiiviga kehtestatud keskkonnavastutuse mehhanismi puudutavad sätted ei peaks kuuluma kohaldamisele kahjustuste suhtes, mis on tekkinud „enne direktiivi täitmiseks kehtestatud tähtaja lõppemist" ehk enne 30. aprilli 2007.

39 Nimetatud seadusandja on direktiivi 2004/35 artiklis 17 sõnaselgelt nimetanud olukorrad, mille suhtes direktiiv ei ole kohaldatav. Kuna olukorrad, mis ei kuulu selle direktiivi ajalisse kohaldamisalasse, on määratletud nende välistamise teel, tuleb sellest järeldada, et kõik muud olukorrad kuuluvad üldjuhul ajalisest seisukohast lähtudes nimetatud direktiiviga loodud keskkonnavastutuse mehhanismi alla.

40 Direktiivi 2004/35 artikli 17 esimesest ja teisest taandest nähtub, et direktiivi ei kohaldata kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud enne 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest ega kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast seda kuupäeva, kui need on tingitud teatud tegevustest, mis on aset leidnud ja lõppenud enne kõnealust kuupäeva.

41 Sellest tuleb järeldada, et direktiiv on kohaldatav kahjustuste suhtes, mis on põhjustatud pärast 30. aprilli 2007 tekkinud heitmetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need kahjustused on tingitud kas tegevustest, mis on aset leidnud enne või pärast seda kuupäeva, kuid mis ei ole lõppenud enne kõnealust kuupäeva.

42 ELTL artikli 267 alusel, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel jaotusel, on Euroopa Kohus pädev otsustama üksnes liidu õigusaktide tõlgenduse või kehtivuse üle, lähtudes talle siseriikliku kohtu poolt esitatud asjaoludest. Järelikult ei ole Euroopa Kohtu tõlgendatud liidu õigusnormide kohaldamine siseriiklike meetmete või asjaolude suhtes nimetatud artiklis ette nähtud menetluses mitte Euroopa Kohtu, vaid siseriikliku kohtu ülesanne (vt 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-279/06: CEPSA, EKL 2008, lk I-6681, punkt 28).

43 Järelikult peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima asjaolude alusel, mida vaid tema saab hinnata, kas põhikohtuasjas kuuluvad pädevate asutuste poolt ette nähtud keskkonna parandusmeetmete esemeks olevad kahjustused käesoleva kohtuotsuse punktis 41 nimetatud olukordade hulka.

44 Juhul kui nimetatud kohus jõuab järeldusele, et direktiiv 2004/35 ei ole tema menetluses oleva asja suhtes kohaldatav, kuulub selline olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist.

45 Selles osas näeb EÜ artikkel 174 ette, et ühenduse keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja see rajaneb eelkõige „saastaja maksab" põhimõttel. Kõnealune säte määratleb vaid ühenduse üldised eesmärgid keskkonna valdkonnas, kuivõrd EÜ artikkel 175 usaldab võetava meetme üle otsustamise Euroopa Liidu Nõukogule, mis teatud juhtudel toimub kaasotsustamismenetluses Euroopa Parlamendiga (vt selle kohta 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-379/92: Peralta, EKL 1994, lk I-3453, punktid 57 ja 58).

46 Nagu Madalmaade valitsus õigesti märkis, siis kuna EÜ artikkel 174, mis sisaldab „saastaja maksab" põhimõtet, on suunatud ühenduse meetmetele, ei saa isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamise vältimiseks, nagu on asjassepuutuvad põhikohtuasjas ja mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski EÜ artikli 175 alusel vastuvõetud ühenduse õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjassepuutuvat olukorda, ei ole kohaldatav.

47 Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et direktiiv 2004/35 on põhikohtuasjas ajaliselt kohaldatav, tuleb eelotsuseküsimusi käsitleda järgmiselt.

Direktiivis 2004/35 ette nähtud keskkonnavastutuse mehhanism

— Euroopa Kohtule esitatud märkused

48 Itaalia ja Kreeka valitsus leiavad, et direktiivi 2004/35 artikli 3 lõike 1 punkti a alusel eeldatakse juhul, kui tegemist on direktiivi III lisasse kuuluvate tegevusaladega, et ettevõtjad vastutavad tuvastatud saastuse eest, ilma et oleks vaja kindlaks teha nende süüd või nende vastava tegevuse ja keskkonnale põhjustatud kahjustuste vahelist põhjuslikku seost.

49 Kreeka valitsuse arvates peab pädev asutus vaid siis, kui ettevõtjate tegevusalad ei kuulu direktiivi 2004/35 III lisasse, neile keskkonnavastutuse meetmete kehtestamiseks selle direktiivi tähenduses direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti b kohaselt tõendama, et need ettevõtjad on käitunud süüliselt või hooletult. Samuti ei ole asutus kohustatud kindlaks tegema ettevõtjate osalemise ulatust, kuna nimetatud direktiivi artikli 8 lõige 3 näeb ette, et kahju ja tegeliku saastaja vahelise põhjusliku seose tõendamise koormis lasub tegelikult ettevõtjal, kes ei soovi enda kanda võtta kulusid kahjustuste eest, mille puhul ta on suuteline tõendama, et need on põhjustanud kolmas osapool. Seega võib pragmaatilisi lahendusi pakkuda asjassepuutuvate ettevõtjate võimalus esitada üksteise vastu siseriiklike vastutust käsitlevate õigusnormide alusel tagasinõudeid.

50 Itaalia valitsus rõhutab, et igal juhul on põhikohtuasjas põhjuslik seos iseenesestmõistetav, ilma et selle kindlakstegemiseks oleks vaja uurimist, kuna asjassepuutuvad ettevõtjad on ise seda möönnud ja kuna nende toodetud ained ja leitud saasteained

langevad ilmselgelt kokku. Lisaks võimaldab direktiivi 2004/35 artikli 16 lõige 1 liikmesriikidel kehtestada selles direktiivis ette nähtud sätetest rangemad sätted.

51 Komisjon leiab, et direktiiv 2004/35 ei ole kohaldatav, kui ei ole täpselt võimalik kindlaks teha ettevõtjat, kelle tegevus on keskkonnakahjustused põhjustanud. Tuginedes selle direktiivi artikli 16 lõikele 1, on ta siiski seisukohal, et direktiiviga ei ole vastuolus niisuguse rangema mehhanismi kohaldamine, nagu on asjassepuutuv põhikohtuasjas ja mis puudutab liikmesriikide õigust määratleda uusi direktiivi nõuetele vastavaid tegevusalasid ja kahjustuste eest vastutavaid täiendavaid osapooli, kuna igal juhul on sellise mehhanismi eesmärk tugevdada nimetatud direktiivis määratletud kohustusi.

— Euroopa Kohtu vastus

52 Nagu on märgitud direktiivi 2004/35 põhjenduses 13, ei võimalda vastutusmehhanism parandada igat liiki keskkonnakahjustusi, ning vastutusmehhanismi toimimiseks peab olema kindlaks tehtud põhjuslik seos ühe või mitme kindlakstehtava saastaja ning konkreetsete ja mõõdetavate keskkonnakahjustuste vahel.

53 Nagu nähtub direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikest 5 ja artikli 11 lõikest 2, kui niisuguse põhjusliku seose kindlakstegemine pädeva asutuse poolt on olenemata asjassepuutuva saastuse liigist vajalik ettevõtjatele parandusmeetmete kehtestamiseks, on see nõue ulatusliku hajusaastuse korral ka üks nimetatud direktiivi kohaldamise tingimustest.

54 Sellise põhjusliku seose saab lihtsalt kindlaks teha, kui pädev asutus on silmitsi ruumis ja ajas piiritletud saastusega, mille on põhjustanud piiratud arv ettevõtjaid. Seevastu ei ole see nii hajusaastuse puhul, nii et liidu seadusandja on asunud seisukohale, et niisuguse saastuse puhul ei ole vastutusmehhanism sobiv vahend juhul, kui nimetatud põhjuslik seos ei ole kindlaks tehtud. Järelikult kohaldatakse vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikele 5 direktiivi seda liiki saastuse suhtes vaid siis, kui on võimalik kindlaks teha põhjuslik seos kahjustuse ja erinevate ettevõtjate tegevuse vahel.

55 Sellega seoses tuleb tõdeda, et direktiiv 2004/35 ei määratle, kuidas niisugune põhjuslik seos tuleb kindlaks teha. Ent liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuse raames keskkonna valdkonnas, juhul kui EÜ artikli 175 alusel vastu võetud direktiivi rakendamiseks vajalik element ei ole direktiivis määratletud, on selle määratlemine liikmesriikide pädevuses ja neil on sellega seoses kooskõlas asutamislepingu sätetega ulatuslik kaalutlusõigus, et sätestada siseriiklikud õigusnormid, mis korraldavad või konkretiseerivad „saastaja maksab" põhimõtet (vt selle kohta 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-254/08: Futura Immobiliare jt, EKL 2009, lk I-6995, punktid 48, 52 ja 55).

56 Sellest seisukohast lähtudes võivad liikmesriigi õigusnormid ette näha, et pädeval asutusel on õigus kehtestada keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid, eeldades põhjuslikku seost tuvastatud saastuse ja ettevõtja(te) tegevuse vahel, mis tugineb sellele, et viimati nimetatute käitised asuvad kõnealuse saastuse läheduses.

57 Siiski, kuna vastavalt „saastaja maksab" põhimõttele kehtib parandusmeetme võtmise kohustus ettevõtjatele vaid nende osalemise tõttu saastuse tekitamises või selle ohu

põhjustamises (vt analoogia alusel 24. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-188/07: Commune de Mesquer, EKL 2008, lk I-4501, punkt 77), peab pädeval asutusel sellise põhjusliku seose eeldamiseks olema usutavaid kaudseid tõendeid, mis võivad tema eeldust põhjendada, näiteks ettevõtja käitise lähedus tuvastatud saastusele ja leitud saasteainete vastavus nimetatud ettevõtja poolt oma tegevuses kasutatavatele ainetele.

58 Kui pädeval asutusel on niisugused kaudsed tõendid, on tal järelikult võimalik kindlaks teha põhjuslik seos ettevõtjate tegevuse ja tuvastatud hajusaastuse vahel. Vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikele 5 kuulub selline olukord seega selle direktiivi kohaldamisalasse, kui ettevõtjad ei ole suutelised seda eeldust ümber lükkama.

59 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasjas asjassepuutuv saastus on hajusaastus ja et põhjuslikku seost ei ole võimalik kindlaks teha, ei kuulu selline olukord direktiivi 2004/35 esemelisse kohaldamisalasse, vaid siseriikliku õiguse kohaldamisalasse käesoleva kohtuotsuse punktis 44 määratletud tingimustel.

60 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab aga järeldusele, et nimetatud direktiiv on tema menetluses oleva asja suhtes kohaldatav, tuleb jätkata järgmiste kaalutlustega.

61 Direktiivi 2004/35 artikli 3 lõike 1 punktist b nähtub, et ametialaste tegevuste poolt kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud muude kahjustuste suhtes kui need kahjustused, mis on loetletud III lisas, kohaldatakse direktiivi

tingimusel, et on tõendatud, et ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult. Seevastu ei ole niisugune tingimus vajalik, kui keskkonnakahjustused, st nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 1 punktide a–c tähenduses kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele, veevarudele ja pinnasele tekitatud kahju on põhjustatud mõne nimetatud lisas loetletud tegevusega.

62 Arvestades asjaolude tuvastamist, mille peab läbi viima eelotsusetaotluse esitanud kohus, juhul kui kahju keskkonnale on põhjustanud ettevõtjad, kelle tegevusalad kuuluvad direktiivi 96/61 punktide 2.1 ja 2.4 tähenduses energia- ja keemiatööstuse sektorisse ning on seega hõlmatud direktiivi 2004/35 III lisaga, siis võidakse neile ettevõtjatele kehtestada ennetus- või parandusmeetmeid, ilma et pädev asutus peaks kindlaks tegema nende ettevõtjate süü või hooletuse.

63 Nimelt omistatakse direktiivi 2004/35 III lisasse kuuluvate tegevusalade puhul nendel tegevusaladel tegutsevatele ettevõtjatele keskkonnavastutus objektiivselt.

64 Nagu põhikohtuasja kaebajad on õigesti märkinud, järeldub direktiivi 2004/35 artikli 11 lõikest 2 koosmõjus direktiivi põhjendusega 13, et parandusmeetmete kehtestamiseks peab pädev asutus siiski tõendeid käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaselt kindlaks tegema, milline ettevõtja on keskkonnale kahju tekitanud. Järelikult peab nimetatud asutus selleks eelnevat uurima tuvastatud saastuse päritolu ning nagu sai nenditud käesoleva kohtuotsuse punktis 53, ei saa ta kehtestada parandusmeetmeid, tegemata eelnevalt kindlaks põhjuslikku seost tuvastatud kahjustuste ja sellise ettevõtja tegevuse vahel, keda ta kahjustuste eest vastutavaks peab.

65 Direktiivi 2004/35 artikli 3 lõiget 1, artikli 4 lõiget 5 ja artikli 11 lõiget 2 tuleb seega tõlgendada nii, et kui pädev asutus otsustab rakendada keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid ettevõtjatele, kelle tegevusala kuulub selle direktiivi III lisasse, ei ole ta kohustatud kindlaks tegema niisuguse ettevõtja süüd, hooletust ega ka tahtlust, kelle tegevust peetakse keskkonnale tekitatud kahjustuste põhjustajaks. Seevastu peab see asutus esiteks eelnevalt uurima tuvastatud saastuse päritolu, kusjuures nimetatud asutusel on sellega seoses menetluste, kasutatavate vahendite ja niisuguse uurimise kestuse osas kaalutlusõigus. Teiseks on kõnealune asutus kohustatud tõendeid käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaselt kindlaks tegema põhjusliku seose nende ettevõtjate tegevuse, kelle suhtes parandusmeetmeid kohaldatakse, ja selle saastuse vahel.

66 Põhikohtuasja kaebuse esitajad väidavad, et Augusta reidi saastuse on põhjustanud äriühing Montedison SpA ning merekaubandus ja merevägi. Järelikult ei saa pädev asutus kaebajate arvates kohaldada nende suhtes selliseid parandusmeetmeid, nagu on ette nähtud 21. veebruari 2008. aasta dekreedis.

67 Sellega seoses tuleb meenutada esiteks, et vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 11 lõikele 4 on ettevõtjatel võimalik kasutada edasikaebamise võimalusi, et vaidlustada selle direktiivi alusel võetud parandusmeetmed ning mis tahes põhjusliku seose olemasolu nende tegevuse ja tuvastatud saastuse vahel. Teiseks ei ole nimetatud ettevõtjad vastavalt selle direktiivi artikli 8 lõikele 3 kohustatud kandma parandusmeetmetega seotud kulusid, kui nad suudavad tõendada, et asjassepuutuvad kahjustused on põhjustanud kolmas osapool ja need tekkisid vaatamata sellele, et rakendati asjakohaseid ohutusmeetmeid, kuna „saastaja maksab" põhimõte ei tähenda, et ettevõtjad peavad kandma niisuguse saastuse heastamisega seotud kulud, mille põhjustamises nad ei ole osalenud (vt analoogia alusel 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-293/97: Standley jt, EKL 1999, lk I-2603, punkt 51).

68 Olgu veel lisatud, et direktiivi 2004/35 artikli 16 lõige 1 näeb sarnaselt EÜ artiklile 176 sõnaselgelt ette, et direktiiv ei takista liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta. Kõnealune säte näeb samuti ette, et need meetmed võivad seisneda muu hulgas uute direktiivi nõuetele vastavate tegevusalade määratlemises ning teiseks kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemises.

69 Sellest järeldub, et liikmesriik võib muu hulgas otsustada, et ettevõtjad, kelle tegevusalad erinevad direktiivi 2004/35 III lisas ette nähtud tegevusaladest, võivad olla objektiivselt vastutavad keskkonnakahjustuste eest, st nimetatud direktiivi artikli 2 lõike 1 punktide a–c tähenduses mitte ainult kaitstud liikidele ja elupaikadele põhjustatud kahju eest, vaid ka veekogusid ja pinnast mõjutavate kahjustuste eest.

70 Eeltoodut arvestades tuleb kolmele esimesele küsimusele vastata, et:

– kui keskkonnasaastuse olukorras ei ole täidetud direktiivi 2004/35 ajalise ja/või esemelise kohaldamise tingimused, kuulub selline olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist.

– direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad selle direktiivi raames tegutseval pädeval asutustel eeldada põhjusliku seose olemasolu

ettevõtjate ja tuvastatud saastuse vahel tulenevalt nende käitiste lähedusest saastunud alale, sealhulgas ka hajusaastuse korral. Vastavalt „saastaja maksab" põhimõttele peab sellise põhjusliku seose eeldamiseks sellel asutusel olema siiski usutavaid kaudseid tõendeid, mis võivad tema eeldust põhjendada, näiteks ettevõtja käitise lähedus tuvastatud saastusele ja leitud saasteainete vastavus nimetatud ettevõtja poolt oma tegevuses kasutatavatele ainetele.

– direktiivi 2004/35 artikli 3 lõiget 1, artikli 4 lõiget 5 ja artikli 11 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui pädev asutus otsustab keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid rakendada ettevõtjatele, kelle tegevusala kuulub selle direktiivi III lisasse, ei ole ta kohustatud kindlaks tegema niisuguse ettevõtja süüd, hooletust ega ka tahtlust, kelle tegevust peetakse keskkonnale tekitatud kahjustuste põhjustajaks. Seevastu peab see asutus esiteks eelnevalt uurima tuvastatud saastuse päritolu, kusjuures nimetatud asutusel on sellega seoses menetluste, kasutatavate vahendite ja niisuguse uurimise kestuse osas kaalutlusõigus. Teiseks on kõnealune asutus kohustatud tõendeid käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaselt kindlaks tegema põhjusliku seose nende ettevõtjate tegevuse, kelle suhtes parandusmeetmeid kohaldatakse, ja selle saastuse vahel.

Neljas küsimus

71 Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt vastust selle kohta, kas hankeid reguleerivate direktiividega, eelkõige direktiiviga 2004/18 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis võimaldavad pädeval asutusel anda eraõiguslikule isikule otsustuskorras üle nii riiklike ehitustööde kavandamise ja teostamise kui ka saastunud ala saneerimistööde ja heastamistööde tegemise.

72 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute koostöö vahend, mille kaudu Euroopa Kohus annab siseriiklikele kohtutele liidu õiguse tõlgendusi, mida siseriiklikud kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamisel (vt eelkõige 16. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-83/91: Meilicke, EKL 1992, lk I-4871, punkt 22, ning 16. oktoobri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-313/07: Kirtruna ja Vigano, EKL 2008, lk I-7907, punkt 25).

73 Selle koostöö raames on ainult siseriiklik kohus, kelle lahendada on vaidlus ja kellele ainsana on vahetult teada vaidluse aluseks olevad asjaolud ning kes vastutab langetatava kohtuotsuse eest, pädev tema menetluses oleva kohtuasja eripära arvestades hindama nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult juhul, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud neile vastama (19. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-295/05: Asemfo, EKL 2007, lk I-2999, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

74 Siiski, kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele, keeldub Euroopa Kohus tegemast otsust siseriikliku kohtu esitatud taotluse kohta (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Commune de Mesquer, punkt 30).

75 Selles osas ilmneb käesoleva küsimuse puhul, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole täpsustanud ei avalik-õiguslikku isikut, kes nimetatud küsimuses silmas peetud tööde teostamise üle andis, nende tööde maksumust ega ka akti, mille alusel need tööd kahele nimetatud küsimuses viidatud äriühingule üle anti.

76 Nimelt viitab Tribunale amministrativo regionale della Sicilia vaid töödele, „mille keskkonnamõju on suur ja mis on väga kulukad" ning mille pädev asutus andis nimetatud äriühingutele üle, ilma et viimati nimetatud oleksid osalenud teiste eraõiguslike äriühingutega pakkumismenetluses.

77 Lisaks, vaatamata Euroopa Kohtu poolt Itaalia valitsusele esitatud kirjalikule küsimusele ning kohtukõnede ärakuulamisele kohtuistungil, ei olnud võimalik välja selgitada tingimusi, mille alusel kõnealused tööd nimetatud äriühingutele üle anti. Äriühing Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA väitis isegi, et talle anti üle vaid lihtsad kavandamise tööd ja et pädev asutus loobus neljandas eelotsuse küsimuses silmas peetud infrastruktuuritöödest.

78 Neil asjaoludel leiab Euroopa Kohus, et tal ei ole piisavalt teavet eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud neljanda küsimuse faktilise konteksti kohta ja seega tuleb see küsimus tunnistada vastuvõetamatuks.

Kohtukulud

79 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Kui keskkonnasaastuse olukorras ei ole täidetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta ajalise ja/või esemelise kohaldamise tingimused, kuulub selline olukord seega siseriikliku õiguse kohaldamisalasse, kooskõlas asutamislepingu eeskirjadega ja ilma et see piiraks muude teiseste õigusaktide kohaldamist.

Direktiiviga 2004/35 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad selle direktiivi raames tegutseval pädeval asutusel eeldada põhjusliku seose olemasolu ettevõtjate ja tuvastatud saastuse vahel tulenevalt nende käitiste lähedusest saastunud alale, sealhulgas ka hajusaastuse korral. Vastavalt „saastaja maksab" põhimõttele peab sellise põhjusliku seose eeldamiseks sellel asutusel olema siiski usutavaid kaudseid tõendeid, mis võivad tema eeldust põhjendada, näiteks ettevõtja käitise lähedus tuvastatud saastusele ja leitud saasteainete vastavus nimetatud ettevõtja poolt oma tegevuses kasutatavatele ainetele.

Direktiivi 2004/35 artikli 3 lõiget 1, artikli 4 lõiget 5 ja artikli 11 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui pädev asutus otsustab keskkonnakahjustuste parandusmeetmeid rakendada ettevõtjatele, kelle tegevusala kuulub selle direktiivi III lisasse, ei ole ta kohustatud kindlaks tegema niisuguse ettevõtja süüd, hooletust ega ka tahtlust, kelle tegevust peetakse keskkonnale tekitatud kahjustuste põhjustajaks. Seevastu peab see asutus esiteks eelnevalt uurima tuvastatud saastuse päritolu, kusjuures nimetatud asutusel on sellega seoses menetluste, kasutatavate vahendite ja niisuguse uurimise kestuse osas kaalutlusõigus. Teiseks on kõnealune asutus kohustatud tõendeid käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaselt kindlaks tegema põhjusliku seose nende ettevõtjate tegevuse, kelle suhtes parandusmeetmeid kohaldatakse, ja selle saastuse vahel.

Allkirjad