Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 20. november 2014[1]

Sag C-534/13

Fipa Group srl. m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (Italien))

»Artikel 191, stk. 2, TEUF — direktiv 2004/35/EF — miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader — princippet om, at forureneren betaler — ansvar for ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen«

I – **Indledning**

1. Den italienske by Carrara er kendt for sit marmor. I området omkring byen har der imidlertid tidligere også fundet anden industriel virksomhed sted. Denne virksomhed har bl.a. ved nabobyen Massa Carrara efterladt en betydelig forurening, og der er derfor i området udpeget et »område af national betydning«. De berørte arealer har i mellemtiden skiftet ejer, og de nuværende ejere, som ikke er ansvarlige for forureningen, strides nu med de italienske myndigheder om, hvorvidt de kan pålægges at stå for rensningen af arealerne.

2. Ifølge oplysninger fra det italienske statsråd (Consiglio di Stato) kan sådanne ejere efter italiensk ret højst pålægges udgifter til afhjælpning svarende til arealernes værdi. Derimod er de ifølge italiensk ret ikke forpligtet til selv at træffe foranstaltninger til afhjælpning eller til at afholde højere udgifter til afhjælpning. Consiglio di Stato spørger derfor Domstolen, om principperne i artikel 191, stk. 2, TEUF, og navnlig princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats og princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, og direktiv 2004/35[2] kræver, at disse ejere i videre udstrækning pålægges et ansvar.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143, s. 56); den relevante udgave er højst sandsynligt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 om geologisk lagring af kuldioxid (EUT L 140, s. 114). De efterfølgende ændringer ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12.6.2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter (EUT L 178, s. 66) skal først gennemføres i 2015.

II – **Relevante retsforskrifter**

A – *EU-retten*

3. EU's miljøpolitiske principper, navnlig princippet om, at forureneren betaler, er fastlagt i artikel 191, stk. 2, TEUF:

»Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen. Denne politik bygger på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

[…]«

4. Som det fremhæves i direktiv 2004/35's artikel 1, realiseres dette navnlig gennem princippet om, at forureneren betaler:

»Formålet med dette direktiv er at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader.«

5. 13. betragtning til direktiv 2004/35 fastsætter imidlertid grænserne for princippet om, at forureneren betaler:

»Ikke alle former for miljøskade kan afhjælpes gennem en ansvarsordning. For at en sådan ordning kan være effektiv, må der være en eller flere identificerbare forurenere, skaden bør være konkret og målelig, og der bør kunne fastslås en årsagssammenhæng mellem skaden og den eller de identificerede forurenere. Regler om erstatningsansvar er derfor ikke et egnet redskab, hvis det drejer sig om forurening af omfattende og diffus art, hvor det ikke er muligt at påvise sammenhængen mellem negative miljøvirkninger og bestemte aktørers handlinger eller undladelser.«

6. I direktiv 2004/35's artikel 8, stk. 3, begrænses operatørers økonomiske ansvar i visse tilfælde:

»3. En operatør er ikke forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv, hvis han kan bevise, at miljøskaden eller den overhængende fare for sådan skade

a) er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet, eller

b) skyldes overholdelse af påbud eller instrukser udstedt af en offentlig myndighed med undtagelse af påbud eller instrukser som følge af en emission eller hændelse, der skyldes operatørens egne aktiviteter.

I sådanne tilfælde træffer medlemsstaterne hensigtsmæssige foranstaltninger, således at operatøren kan få dækket de afholdte omkostninger.«

7. Artikel 16 i direktiv 2004/35, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage visse mere vidtgående bestemmelser:

»Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som f.eks. påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse og afhjælpning og påvisning af yderligere ansvarlige parter.«

8. Endelig henvises der i anmodningen om præjudiciel afgørelse til 24. betragtning, som omhandler håndhævelsen af direktiv 2004/35:

»Det er nødvendigt at sikre, at der er adgang til effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler, samtidig med at det sikres, at de pågældende operatørers og andre berørte parters retmæssige interesser tilgodeses på passende måde. De kompetente myndigheder bør forestå specifikke opgaver, der kræver passende administrative skønsbeføjelser, dvs. pligt til at vurdere skadens omfang og tage stilling til, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes.«

B – *Italiensk ret*

9. Artikel 3ter i Decreto legislativo nr. 152 af 3. april 2006 om forskrifter på miljøområdet (herefter »decreto legislativo nr. 152«) henviser udtrykkeligt til den tidligere udgave af artikel 191, stk. 2, TEUF, nemlig artikel 174, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (idet der formentlig menes traktaten om Det Europæiske Fællesskab). Denne bestemmelse forpligter enhver, myndigheder såvel som private, til at beskytte miljøet ved egnede foranstaltninger, som bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

10. Artikel 244, stk. 1 og 2, i decreto legislativo nr. 152 fastsætter, at de kompetente myndigheder skal give den ansvarlige for forureningen af et areal et påbud, når forureningen er opdaget. I henhold til stk. 3 meddeles denne afgørelse også til ejeren af arealet. I henhold til stk. 4 træffer de kompetente myndigheder de nødvendige foranstaltninger til at sikre og rense arealet, hvis den ansvarlige for forureningen ikke kan identificeres, og hverken arealets ejer eller andre berørte parter handler.

11. Artikel 245, stk. 1, i decreto legislativo nr. 152 giver ejeren og andre berørte parter mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger til sikring og genopretning af arealet. I henhold til stk. 2 skal ejeren eller forvalteren af arealet uafhængigt af de pligter, der påhviler den ansvarlige for forureningen, underrette de kompetente myndigheder og træffe visse forebyggende foranstaltninger, når de erfarer, at der er risiko for, at grænseværdierne for forurening overskrides.

12. I henhold til artikel 250 i decreto legislativo nr. 152 træffer de kompetente myndigheder de nødvendige foranstaltninger, hvis den, der er ansvarlig for forureningen, ikke handler eller ikke kan identificeres, og hverken ejeren eller andre berørte parter foretager sig noget.

13. I henhold til artikel 253, stk. 1, i decreto legislativo nr. 152 er foranstaltningerne i henhold til dette kapitel i dekretet tinglige forpligtelser (»oneri reali«) på arealet. I stk. 2 fastsættes det, at der for de relaterede omkostninger stiftes en særlig fortrinsrettighed til fast ejendom (»privilegio speciale immobiliare«) vedrørende arealerne. Hvis der rejses krav om dækning af udgifterne over for ejeren af arealet, som ikke er ansvarlig for forureningen, skal der i henhold til stk. 3 særligt gøres rede for, at forureneren ikke kan identificeres, eller at udgifterne ikke kan gøres gældende over for den pågældende. I henhold til stk. 4 kan ejeren højst pålægges disse udgifter i en størrelse svarende til arealets værdi efter oprensningen.

III – **Sagen ved den forelæggende ret og anmodningen om præjudiciel afgørelse**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. og Ivan Srl. har købt nogle arealer, som tidligere tilhørte Montedison-koncernen. Arealerne ligger i et såkaldt område af national betydning, »Massa Carrara«, og er ramt af alvorlig forurening, som uomtvistet ikke er forårsaget af de tre førstnævnte selskaber. Tværtimod er der efter alt at dømme tale om følgerne af forurening, som Montedison-koncernen var ansvarlig for, og som var genstand for afhjælpende foranstaltninger allerede i slutningen af det 20. århundrede.

15. De kompetente offentlige myndigheder pålagde efter parternes oplysninger med et dekret af 7. november 2011 de ovennævnte selskaber i deres egenskab af ejere af arealerne at iværksætte specifikke hastende sikringsforanstaltninger og fremsætte en ændring af planen for rensning af arealet (oprindeligt fra 1995). Ifølge det oplyste blev Montedison Srl. (i dag Edison SpA) i den pågældende afgørelse betegnet som ansvarlig for forureningen. Dette selskab blev pålagt de samme foranstaltninger.

16. Efter appelsager iværksat af de tre førstnævnte selskaber ophævede forvaltningsdomstolen i regionen Toscana i første instans disse foranstaltninger. Nu skal Consiglio di Stato træffe afgørelse om de appelsager, som Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (det italienske miljøministerium) har iværksat til prøvelse af disse tre domme.

17. I denne sag har Consiglio di Stato stillet følgende spørgsmål til Domstolen:

»Er Den Europæiske Unions principper på miljøområdet i henhold til artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 (artikel 1 og 8, stk. 3; 13. og 24. betragtning) – og navnlig princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats og princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden – til hinder for national lovgivning som den, der følger af artikel 244, 245 og 253 i decreto legislativo nr. 152 af 3. april 2006, hvorefter den administrative myndighed – i tilfælde af konstateret forurening af et område, og såfremt det hverken kan fastslås, hvem der er ansvarlig for forureningen, eller opnås afhjælpende foranstaltninger fra den ansvarlige – ikke kan pålægge ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til sikring i nødstilfælde og rensning, og hvorefter ejeren alene kan pålægges et økonomisk ansvar, der er begrænset til områdets værdi efter gennemførelsen af rensningsforanstaltningerne?«

18. Under den skriftlige forhandling har Consiglio di Stato meddelt Domstolen, at Versalis SpA (herefter »Versalis«) er indtrådt i sagen. Ivan Srl. (herefter »Ivan«), Edison SpA (herefter »Edison«) og Versalis har som parter i hovedsagen indgivet skriftlige indlæg, og desuden har Republikken Polen, Den Italienske Republik og Europa-Kommissionen afgivet indlæg som øvrige interesserede parter. I retsmødet den 5. november 2014 deltog Ivan, Edison, Versalis, Italien og Kommissionen.

IV – **Retlig vurdering**

19. Consiglio di Stato ønsker oplyst, om principperne i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF og direktiv 2004/35 er til hinder for bestemmelser i national ret, hvorefter den administrative myndighed – i tilfælde af konstateret forurening af et område, og såfremt det hverken kan fastslås, hvem der er ansvarlig for forureningen, eller opnås afhjælpende foranstaltninger fra den ansvarlige – ikke kan pålægge ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til sikring i nødstilfælde og rensning, og hvorefter ejeren alene kan pålægges et økonomisk ansvar, der er begrænset til områdets værdi efter gennemførelsen af rensningsforanstaltningerne.

20. Det skal således undersøges, om EU-retten forpligter medlemsstaterne til at pålægge ejeren af at forurenet areal at træffe visse foranstaltninger til sikring og rensning, selv om denne ikke er ansvarlig for forureningen.

21. Til dette formål diskuteres først direktiv 2004/35 i egenskab af særregulering, hvorefter principperne i artikel 191, stk. 2, TEUF behandles. Afslutningsvis vil jeg kort komme ind på EU's affaldslovgivning, som der dog ikke spørges til i det foreliggende tilfælde.

22. Jeg vil foregribe resultatet af denne undersøgelse. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at Unionen har præciseret principperne i artikel 191, stk. 2, TEUF således, at de medfører en sådan forpligtelse [3]. En sådan præcisering fremgår dog ikke af direktiv 2004/35, som Consiglio di Stato henviser til. Domstolen bør i den foreliggende sag afstå fra at undersøge, om andre bestemmelser, eksempelvis affaldslovgivningen, er mere vidtgående, for at undgå, at der træffes en overraskende afgørelse, som ikke er diskuteret tilstrækkeligt.

A – *Direktiv 2004/35*

1. Formaliteten vedrørende spørgsmålet om direktiv 2004/35

23. Der er to omstændigheder, der vil kunne medføre, at det er tvivlsomt, om spørgsmålet kan antages til realitetsbehandling. Begge disse omstændigheder udspringer af afgørelsen af, om spørgsmålet er afgørende for afgørelsen af hovedsagen.

24. *For det første* er det på grundlag af anmodningen om præjudiciel afgørelse tvivlsomt, om de italienske bestemmelser kan fortolkes således, at de hjemler det mere vidtgående ansvar for grundejere, som omtales i spørgsmålet. Et direktiv kan imidlertid kun skabe forpligtelser for private ved hjælp af en direktivkonform fortolkning af den nationale lovgivning [4]. Derfor er det muligt, at Domstolens fortolkning af direktiv 2004/35 ikke ville påvirke afgørelsen i hovedsagen.

25. Domstolen har imidlertid ikke beføjelse til i forbindelse med en sag til præjudiciel afgørelse at afgøre, hvordan nationale bestemmelser skal fortolkes [5]. Følgelig må man fastholde den formodning, at de spørgsmål, som de nationale domstole forelægger til præjudiciel afgørelse, er af væsentlig betydning for afgørelsen af hovedsagen [6].

26. Det samme gælder for den *anden* mulige grund til at tvivle på, om spørgsmålet har afgørende betydning for udfaldet af den nationale retssag, nærmere bestemt om direktiv 2004/35 finder tidsmæssig anvendelse på hovedsagen.

27. Direktiv 2004/35 finder i henhold til artikel 17 anvendelse på skader, der er forvoldt af en emission, begivenheder eller hændelser, der er indtrådt efter den 30. april 2007, når disse skader er opstået som følge af enten aktiviteter, der er udøvet efter denne dato, eller aktiviteter, der er udøvet før denne dato, men som ikke er blevet bragt til ophør inden denne dato [7].

28. Edisons oplysninger om, at den forurenende virksomhed blev indstillet allerede i 1988, og at arealerne blev oprenset i 1995 – muligvis ikke fuldstændigt – taler derfor imod at anvende direktiv 2004/35 i hovedsagen. Det er også uden betydning for spørgsmålet, om direktivet finder anvendelse, om de berørte virksomheder er retlige efterfølgere til en virksomhed, som har forårsaget en skade før den 30. april 2007 [8].

3 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagerne C-378/08 samt C-379/08 og C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, punkt 111 ff.).

4 — Jf. mit forslag til afgørelse Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punkt 133 og den deri nævnte retspraksis).

5 — Se f.eks. dom Angelidaki m.fl. (C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 48).

6 — Jf. dom Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, præmis 30).

7 — Domme ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 41, samt C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 34).

8 — Dette gælder muligvis for Edison, som tilsyneladende er opstået på grundlag af Montedison-koncernen, som tidligere benyttede de omhandlede arealer og ifølge oplysninger fra Ivan er ansvarlig for forureningen.

29. Ikke desto mindre er det den forelæggende rets opgave på grundlag af de faktiske omstændigheder, som alene denne ret er i stand til at vurdere, at undersøge, om de skader, som i hovedsagen er genstand for de miljøgenopretningsforanstaltninger, som de kompetente nationale myndigheder har truffet beslutning om, er omfattet af en af kategorierne i artikel 17 i direktiv 2004/35. For det tilfælde, at den forelæggende ret konkluderer, at direktivet tidsmæssigt finder anvendelse i hovedsagen, skal der derfor tages stilling til direktivet [9].

2. Direktiv 2004/35

30. Spørgsmålet om, hvorvidt principperne i direktiv 2004/35 forpligter medlemsstaterne til at pålægge ejeren af et forurenet areal at træffe visse foranstaltninger til sikring og rensning, selv om han *ikke er ansvarlig* for forureningen, er overraskende. Ansvaret for miljøskader er nemlig forudsætningen for de forpligtelser for fysiske eller juridiske personer, som er fastsat i direktivet.

31. I henhold til artikel 1 i direktiv 2004/35 er formålet med direktivet at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader. Det finder således i henhold til artikel 3, stk. 1, anvendelse på miljøskader, der forvoldes ved udøvelsen af en erhvervsmæssig aktivitet, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af en sådan aktivitet. Operatøren, som har ansvaret for denne aktivitet, skal i henhold til artikel 5-7 træffe de nødvendige forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, henholdsvis i henhold til artikel 8-10 og betragtning 18 bære omkostningerne hertil.

32. I anden betragtning til direktiv 2004/35 præciseres det endvidere, at operatørerne pålægges dette ansvar for at motivere dem til at træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader. For at ansvarsordningerne kan føre til de (herefter ønskede) resultater, præciseres det i 13. betragtning, at der må være en eller flere identificerbare forurenere, skaden bør være konkret og målelig, og der bør kunne fastslås en årsagssammenhæng mellem skaden og den eller de identificerede forurenere.

33. Den særlige betydning, som ansvaret for forureningen tillægges, fremhæves også af 20. betragtning til direktiv 2004/35 og direktivets artikel 8, stk. 3. Ifølge disse bør det ikke kræves, at en operatør skal bære omkostningerne ved forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, i situationer, hvor den pågældende skade eller den overhængende fare herfor skyldes begivenheder, som operatøren ikke er herre over. Denne fritagelse er altså mulig, selv om det er operatørens erhvervsmæssige aktivitet, der forårsager en skade. For at opnå en sådan fritagelse skal han bevise, at miljøskaden eller den overhængende fare for sådan skade er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet. Denne undtagelse gælder således f.eks. for sabotage eller indgreb udefra.

34. Derimod kan artikel 8, stk. 3, i direktiv 2004/35 i modsætning til en hypotese, som Consiglio di Stato har fremført, ikke fortolkes således, at man – indtil der er dokumenteret en anden årsag – uden videre kan antage, at en operatør, som benytter et forurenet areal, har ansvaret for denne forurening. Tværtimod fritager denne bestemmelse operatøren på trods af dokumentation for, at skaden skyldes hans erhvervsmæssige virksomhed.

9 — Domme ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 43 og 47, samt C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 36 og 40).

35. Imidlertid har Domstolen tidligere uafhængigt af artikel 8, stk. 3, fortolket direktiv 2004/35 således, at der er mulighed for en sådan formodning til ulempe for operatørerne. Medlemsstaterne har nemlig en vid skønsmargin, netop når det drejer sig om at finde årsagerne til forurening af omfattende og diffus art [10]. Derfor er en formodning om en sådan årsagssammenhæng også tilladt, hvis der foreligger troværdige beviser, der kan begrunde en sådan formodning, såsom nærheden mellem operatørens anlæg og den konstaterede forurening og overensstemmelsen mellem forureningen og de forurenende stoffer, som operatøren anvender i sin virksomhed [11].

36. Princippet om, at forureneren betaler, indebærer derimod ikke, at operatørerne skal afholde udgifter forbundet med afhjælpning af forurening, de ikke har forårsaget [12]. Derfor har Domstolen påpeget, at operatørerne i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2004/35 har retsmidler til rådighed, hvormed de kan anfægte de afhjælpende foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af dette direktiv, såvel som tilstedeværelsen af en årsagssammenhæng mellem deres aktiviteter og den konstaterede forurening [13]. Navnlig kan de afkræfte formodningen om, at de skulle have forårsaget en skade [14].

37. Ejerne af forurenede arealer, som ikke har forårsaget skaden, spiller ingen rolle i direktiv 2004/35's system, som det er skildret ovenfor. Direktivet finder slet ikke anvendelse på dem [15].

38. Heller ikke forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats eller princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden kan ændre på denne konklusion. De skal ganske vist medtages ved fortolkningen af direktiv 2004/35, men de kan dog ikke føre til en anden fortolkning.

39. Ydermere kan kravet om en effektiv gennemførelse af direktiv 2004/35, som findes i 24. betragtning, heller ikke danne grundlag for forpligtelser, som går videre end direktivet, for ejere af arealer, som ikke har forårsaget skaden.

3. Grundejernes ansvar i henhold til anden dom ERG m.fl.

a) Visse sprogversioner af dommen

40. Visse oversættelser af den anden dom i sagen ERG m.fl. synes dog at underbygge det modsatte af det hidtil konkluderede. Her taler Domstolen i tre sprogversioner om ejerne [16], brugerne [17], og koncessionshaverne [18] til arealer, som støder op til et kystkompleks, der er genstand for afhjælpende foranstaltninger. Domstolen fastslår, at direktiv 2004/35 under særlige omstændigheder skal fortolkes således, at det tillader den kompetente myndighed at kræve, at disse personer selv gennemfører afhjælpende foranstaltninger [19].

10 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 55).
11 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 57).
12 — Domme Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 50) og ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 67).
13 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 67).
14 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 58).
15 — Se i denne retning dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 58).
16 — Den litauiske version: »sklypų savininkams«.
17 — Den tyske version: »Nutzern der Grundstücke«.
18 — Den portugisiske version: »concessionários dos terrenos«.
19 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 78, jf. også præmis 82).

41. Det må imidlertid antages, at Domstolen dermed ikke fastslog noget om forpligtelserne for ejere, brugere eller koncessionshavere til arealer som sådan, men refererede til operatører i direktiv 2004/35's forstand, som udøver erhvervsmæssig virksomhed på de pågældende arealer. Alle andre sprogversioner af denne dom, navnlig den franske original, som var den eneste, der blev drøftet af alle de deltagende dommere, og den bindende italienske version, anvender nemlig begrebet operatør [20], sådan som det benyttes i direktivet.

b) Operatørers ansvar for risici, der udgår fra deres arealer

42. Selv under hensyntagen til eventuelle oversættelsesproblemer skal direktiv 2004/35 ifølge den anden dom i sagen ERG m.fl. tilsyneladende under særlige omstændigheder fortolkes således, at den kompetente myndighed kan kræve af grundejere, at de selv gennemfører afhjælpende foranstaltninger, hvis de udøver aktiviteter i direktivets forstand på arealerne [21]. Det anføres ikke som en forudsætning, at de skal have bidraget til at forårsage forureningen.

43. Et sådant operatøransvar ville være i overensstemmelse med Italiens opfattelse. Ifølge denne opfattelse hjemler princippet om, at forureneren betaler, et objektivt ansvar for virksomheder, som er ejere af arealer, der udnyttes industrielt, for forurening af de pågældende arealer. De opnår det økonomiske udbytte af arealet og har derfor ansvaret for alle risici, som udgår fra arealet. Det er derfor ikke nødvendigt at dokumentere, om de har forårsaget forureningen.

44. Imidlertid er denne fortolkning af Domstolens udsagn ikke overbevisende. Domstolen begrunder nemlig sin konstatering på de forpligtelser, som de operatører, der har forårsaget miljøskaden, er pålagt i henhold til direktiv 2004/35 [22].

45. Desuden ville den i punkt 42 nævnte fortolkning af den anden dom i sagen ERG m.fl. være i strid med udsagnene om at operatøransvaret afhænger af forårsagelsen af skaden i den første dom i sagen ERG m.fl., som blev afsagt samme dag, og som bygger på eksisterende retspraksis [23]. Således påhviler forpligtelsen til at gennemføre afhjælpende foranstaltninger i henhold til princippet om, at forureneren betaler, kun operatørerne af den grund, at de har bidraget til forureningens opståen eller til risikoen for forurening [24]. Ligeledes indebærer princippet om, at forureneren betaler, ikke, at operatørerne skal afholde udgifter forbundet med afhjælpning af forurening, de har ikke forårsaget [25].

46. Derfor kan Domstolens ovenfor nævnte konklusion i den anden dom i sagen ERG m.fl. kun referere til operatører, som har forårsaget en skade, selv hvis der – som allerede beskrevet [26] – kun foreligger en formodning om denne årsagssammenhæng.

4. Strengere regler i medlemsstaterne

47. Det er imidlertid muligt, at ejere af forurenede arealer, som ikke har forårsaget forureningen, kan blive gjort ansvarlige for den som følge af bestemmelser i medlemsstaterne. Ifølge artikel 16 i direktiv 2004/35 er dette direktiv nemlig ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader. Udpegning af yderligere ansvarlige parter er udtrykkeligt nævnt i denne bestemmelse.

20 — Den franske version: »exploitants« og den italienske version »operatori«.

21 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 78, jf. også præmis 82).

22 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 87-90).

23 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 52-59 og 64-67).

24 — Domme ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 57) og Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 77).

25 — Domme ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 67) og Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 51).

26 — Jf. ovenfor, punkt 35.

48. Denne beføjelse begrænses af direktiv 2004/35's målsætninger, som medlemsstaterne ikke må undergrave [27]. Derfor ville de navnlig ikke kunne udpege yderligere ansvarlige parter, der træder i stedet for forurenerne, som er ansvarlige i henhold til direktivet. Da det ansvar for ejere alene, som findes i Italien, imidlertid i henhold til artikel 253, stk. 3, i decreto legislativo nr. 152 forudsætter, at forureneren ikke kan identificeres, eller at han ikke kan holdes økonomisk ansvarlig herfor, påvirkes dette mål ikke.

49. For så vidt angår anmodningen om præjudiciel afgørelse er det imidlertid kun interessant, om muligheden for at vedtage strengere regler, som findes i artikel 16 i direktiv 2004/35, danner grundlag for en forpligtelse til at pålægge ejere, som ikke har forårsaget en skade, et større ansvar end hidtil fastsat.

50. Imod dette synspunkt taler, at medlemsstaterne har en vis skønsmargin ved udøvelsen af denne kompetence. Sådanne skønsmarginer kan imidlertid være begrænsede, her f.eks. – som allerede omtalt – fordi det ikke er foreneligt med formålet med direktiv 2004/35. Skønsmarginer kan også i undtagelsestilfælde være reduceret så meget, at der opstår en forpligtelse til at udøve en kompetence.

51. Eksempelvis kunne man ved en overfladisk læsning af VVM-direktivets [28] artikel 4, stk. 2, konkludere, at det er op til medlemsstaterne at afgøre, om miljøkonsekvenserne af projekter i henhold til bilag II skal vurderes. Det fremgår imidlertid af retspraksis, at en sådan vurdering er obligatorisk på grund af målsætningerne for dette direktiv, hvis et sådant projekt kan have væsentlige miljøkonsekvenser [29].

52. Til forskel herfra fremgår der hverken af artikel 16 eller af andre bestemmelser i direktiv 2004/35 udtrykkelige holdepunkter for at reducere margene for skønsmæssig vurdering på en sådan måde, at grundejere skal gøres ansvarlige for at afhjælpe miljøskader, hvis de ikke har forårsaget skaden. Direktivet forudsætter højst uudtalt, at medlemsstaterne forpligter disse personer til at tåle de nødvendige foranstaltninger på deres arealer og om nødvendigt samarbejde ved gennemførelsen. Det er derfor fastsat i artikel 12, stk. 4, at de skal høres.

53. Yderligere grænser for medlemsstaternes skønsmargin i henhold til artikel 16 i direktiv 2004/35 kan følge af de miljøretlige principper i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF, hvortil der henvises i anmodningen om præjudiciel afgørelse [30]. Også artikel 16 er nemlig vedtaget i overensstemmelse med artikel 192, stk. 1, TEUF for at nå disse mål. Det må altså antages, at artikel 16 i direktiv 2004/35 tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen, og bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

54. Betydningen af princippet om, at forureneren betaler, svarer stort set til grænserne for artikel 16 i direktiv 2004/35. Medlemsstaterne må ikke undergrave princippet om, at forureneren betaler, ved at udpege yderligere ansvarlige parter ved siden af eller i stedet for den, der har forårsaget skaden. Yderligere ansvarlige parter må derfor kun være subsidiært ansvarlige.

27 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 65 og 66). Jf. mit forslag til afgørelse i sagerne C-378/08 samt C-379/08 og C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, punkt 96-115).

28 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012 L 26, s. 1).

29 — Domme Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 50), WWF m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 36) og Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, præmis 29).

30 — Jf. domme Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 38), Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-301/10, EU:C:2012:633, præmis 49), Shell Nederland (C-241/12 og C-242/12, EU:C:2013:821, præmis 38) og Kommissionen mod Frankrig (C-237/12, EU:C:2014:2152, præmis 30).

55. Dette er i øvrigt også i overensstemmelse med forebyggelsesprincippet. Hvis forurenerne ved, at de bærer det fulde ansvar for skader, vil de træffe de fornødne forebyggende foranstaltninger for at hindre, at skaderne overhovedet opstår. Og som regel er det forurenerne, der kan træffe de mest effektive foranstaltninger.

56. Desuden kræver forebyggelsesprincippet, ganske som princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, at der uafhængigt af, om ejerne har bidraget til at forårsage forureningen, skal kunne træffes foranstaltninger på forurenede arealer for at undgå, at skaderne breder sig yderligere. I visse tilfælde kan det også være nødvendigt, at ejeren med sit bedre kendskab til arealet støtter disse foranstaltninger. I modsat fald ville det være betydeligt vanskeligere, hvis ikke umuligt, at forhindre en sådan udbredelse. Derimod forlanger de to principper som regel ikke, at disse ejere selv gøres ansvarlige for afhjælpningen.

57. Ydermere taler forebyggelsesprincippet desuden for, at grundejere i visse tilfælde forpligtes til at træffe forebyggende foranstaltninger over for risici, som primært udenforstående har ansvaret for. Man kunne f.eks. forestille sig, at ejeren af et areal, hvor der gentagne gange ulovligt er blevet dumpet affald, må indhegne arealet for at forebygge fortsatte overtrædelser. Selv de af Italien påberåbte forpligtelser for grundejerne i henhold til artikel 245, stk. 2, i decreto legislativo nr. 152 til at informere de kompetente myndigheder og iværksætte visse forebyggende foranstaltninger bygger på denne tanke. I anmodning om præjudiciel afgørelse er der dog ikke nogen holdepunkter for, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en anvendelse af princippet om vedtagelse af forebyggende foranstaltninger. En videregående prøvelse af et eventuelt ejeransvar vil jeg derfor ikke foretage.

58. Det fremgår heller ikke, hvordan forsigtighedsprincippet i den foreliggende sag skulle kunne påvirke fortolkningen af artikel 16 i direktiv 2004/35 for så vidt angår grundejeres ansvar for at afhjælpe skader, som de ikke selv har forårsaget. Ud fra dette princip kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger, når der er usikkerhed med hensyn til om, og i givet fald i hvilket omfang, der er risiko for menneskers sundhed, uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har [31]. Hvis det imidlertid er fastslået, at en person ikke har forårsaget en skade, kan dette princip ikke finde anvendelse.

59. Hvis det derimod er uklart, om en grundejer har forårsaget en skade, kan dette give anledning til den ovenfor beskrevne formodning om årsagssammenhæng [32]. I så fald er der imidlertid ikke længere mulighed for at anvende artikel 16 i direktiv 2004/35.

60. Således resterer kun målsætningen om et højt beskyttelsesniveau. Det ville sikkert være i overensstemmelse med denne målsætning, hvis grundejere kunne pålægges et omfattende subsidiært ansvar for miljøskader på deres arealer. Dermed ville man nemlig kunne koncentrere de begrænsede offentlige midler om de skader, hvor der ikke kan identificeres en ansvarlig.

61. Jeg anser det imidlertid for udelukket at anvende denne målsætning til at opfatte den *beføjelse* til at udpege yderligere ansvarlige parter, som findes i artikel 16 i direktiv 2004/35, som en forpligtelse. Tværtimod giver denne beføjelse medlemsstaterne adgang til at afveje målsætningen om et højt beskyttelsesniveau med andre målsætninger, f.eks. grundejernes grundlæggende rettigheder. I modsat fald ville enhver beføjelse til at udstede strengere bestemmelser i den afledte ret forpligte medlemsstaterne til, ud over de afledte bestemmelser, at sikre det højest tænkelige beskyttelsesniveau.

31 — Domme National Farmers' Union m.fl. (C-157/96, EU:C:1998:191, præmis 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, præmis 39) og Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 61 og 62).

32 — Jf. ovenfor, punkt 35.

5. Foreløbig konklusion

62. Følgelig er Den Europæiske Unions principper på miljøområdet i henhold til direktiv 2004/35 (artikel 1, artikel 8, stk. 3, og artikel 16 samt 13. og 24. betragtning) og artikel 191, stk. 2, TEUF – og navnlig princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats og princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden – ikke til hinder for national lovgivning, hvorefter den administrative myndighed – i tilfælde af konstateret forurening af et område, og såfremt det hverken kan fastslås, hvem der er ansvarlig for forureningen, eller opnås afhjælpende foranstaltninger fra den ansvarlige – ikke kan pålægge ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til sikring i nødstilfælde og rensning, og hvorefter ejeren alene kan pålægges et økonomisk ansvar, der er begrænset til områdets værdi efter gennemførelsen af rensningsforanstaltningerne.

B – *Artikel 191, stk. 2, TEUF*

63. Anmodningen om præjudiciel afgørelse sigter imidlertid også på at få klarhed over, om principperne i artikel 191, stk. 2, TEUF kan anvendes selvstændigt. I betragtning af tvivlen om, hvorvidt fortolkningen af direktiv 2004/35 [33] er af betydning for sagens afgørelse, skal dette diskuteres ud fra såvel et EU-retligt perspektiv som på baggrund af national lovgivning.

1. Den EU-retlige virkning af artikel 191, stk. 2, TEUF

64. I artikel 191, stk. 2, TEUF fastlægges principperne for Unionens miljøpolitik. Denne politik gennemføres i henhold til artikel 192 af EU-lovgiver [34]. Derimod kan forpligtelser for medlemsstaterne ikke støttes direkte på denne bestemmelse [35].

65. EU-retten forpligter således heller ikke medlemsstaterne til at tage hensyn til disse principper direkte ved fortolkningen af national ret, som de udsteder uafhængigt af EU-retten og uden for dennes anvendelsesområde.

66. Følgelig skal der i henhold til EU-retten primært tages hensyn til principperne i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF ved fortolkningen af den relevante afledte EU-ret [36], såsom i den foreliggende sag ved fortolkningen af direktiv 2004/35.

2. Virkningen af artikel 191, stk. 2, TEUF efter italiensk ret

67. Versalis fremhæver imidlertid artikel 3ter i decreto legislativo nr. 152. Denne bestemmelse henviser udtrykkeligt til den tidligere version af artikel 191, stk. 2, TEUF. Den forpligter enhver, myndigheder såvel som private, til at beskytte miljøet ved egnede foranstaltninger, som bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

33 — Jf. ovenfor, punkt 23-29.

34 — Jf. domme Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, præmis 57) og ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 45).

35 — Domme Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, præmis 58) og ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 46).

36 — Se henvisningerne ovenfor i fodnote 30.

68. Denne bestemmelse i italiensk ret kunne føre til, at hele den italienske miljølovgivning eller i det mindste bestemmelserne i decreto legislativo nr. 152 så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med de nævnte principper i artikel 191, stk. 2, TEUF. I så fald ville det være af betydning for afgørelsen af hovedsagen, hvordan disse principper skal fortolkes uafhængigt af afledt EU-ret. De ville da i kraft af den nationale ret have en »overdreven virkning«, sådan som Domstolen tidligere har anerkendt det for direktiver [37] og for grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med nationale forbud mod forskelsbehandling [38] af landets egne borgere [39].

69. Domstolen har imidlertid ikke kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt artikel 3ter i decreto legislativo nr. 152 har denne virkning i italiensk ret. Dette er en opgave for de italienske domstole [40], og det burde ideelt set have været angivet i anmodningen om præjudiciel afgørelse [41].

70. I den foreliggende sag ligger artikel 3ter i decreto legislativo nr. 152 tilsyneladende implicit til grund for anmodningen om præjudiciel afgørelse. I modsat fald ville det nemlig være vanskeligt at forstå, hvorfor en domstol som den italienske Consiglio di Stato indgående diskuterer principperne i artikel 191, stk. 2, TEUF og næsten ikke sætter dem i relation til bestemmelser i afledt EU-ret, idet det også er yderst tvivlsomt, om disse bestemmelser, nemlig direktiv 2004/35, tidsmæssigt finder anvendelse.

71. I sidste ende er det imidlertid uden betydning, om virkningen af artikel 3ter i decreto legislativo nr. 152 er behandlet tilstrækkeligt i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Selv om man antager, at principperne i henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF på grund af denne bestemmelse præger den italienske miljølovgivning uafhængigt af den afledte EU-ret, kan dette ikke føre til andre konklusioner i forbindelse med fortolkningen af artikel 16 i direktiv 2004/35.

C – *Lovgivning om affald*

72. Allerede i mit forslag til afgørelse i sagen ERG m.fl. antydede jeg, at EU's affaldslovgivning muligvis hjemler et mere vidtgående ansvar for grundejere hvad angår rensning af forurenede arealer end direktiv 2004/35, men dog fortsat kræver, at det overordnede ansvar pålægges forureneren [42]. Det forekommer ikke udelukket, at også de i øvrigt ikke involverede ejere af forurenede arealer kan pålægges et underordnet ansvar i deres egenskab af indehavere af affald (affaldsdirektivets artikel 14 og 15 [43]).

73. Da Consiglio di Stato og parterne har diskuteret det nævnte forslag til afgørelse indgående, men alligevel ikke kommer ind på EU's affaldslovgivning, råder jeg imidlertid Domstolen til heller ikke at udtale sig om disse bestemmelser.

74. En afgørelse om et ansvar på grundlag af affaldslovgivningen for forurenede arealer ville nemlig medføre vanskelige og til dels prekære spørgsmål, samtidig med, at den mulige betydning for hovedsagen er uklar.

37 — Domme Dzodzi (C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 35-39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, præmis 32) og Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, EU:C:2010:105, præmis 48).

38 — Domme Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, præmis 23), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 29) og Airport Shuttle Express (C-162/12 og C-163/12, EU:C:2014:74, præmis 44).

39 — Jf. ligeledes kendelse De Bellis m.fl. (C-246/14, EU:C:2014:2291, præmis 15-17).

40 — Domme Dzodzi (C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 41 og 42) og Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, præmis 33).

41 — Kendelse De Bellis m.fl. (C-246/14, EU:C:2014:2291, præmis 20).

42 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagerne C-378/08 samt C-379/08 og C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, punkt 130-138).

43 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald (EUT L 312, s. 3). Tilsvarende bestemmelser fandtes også i de tidligere affaldsdirektiver, som fandt anvendelse fra 1977.

75. Domstolen har ganske vist tidligere fastslået, at kulbrinter, som ved et uheld spildes i jorden, grundvandet eller havet, og som ikke længere kan anvendes til det tilsigtede formål, må betragtes som affald [44]. Jord, der er forurenet som følge af, at kulbrinter er spildt ved et uheld, må ligeledes anses for »affald« [45]. Lovgiver har imidlertid ved reformen af affaldsdirektivet i det mindste ændret fastsættelsen af, at forurenet jord skal klassificeres som affald [46], idet arealer (in situ), herunder ikke opgravet forurenet jord, er undtaget fra affaldsdirektivets anvendelsesområde i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, litra b).

76. Det er imidlertid fortsat tvivlsomt, om denne bestemmelse faktisk udelukker forurenet jord fra affaldslovgivningens anvendelsesområde. Hvis et forurenende stof bliver til affald i kraft af forureningen, kan denne egenskab nemlig næppe bortfalde ved, at det blandes med jorden [47]. I praksis gør det imidlertid næppe nogen forskel, om den forurenede jord som helhed bliver behandlet som affald, eller om dette kun gælder de stoffer, der forurener den. Desuden melder der sig nogle – muligvis prekære – spørgsmål om forholdet mellem affaldslovgivningen og direktiv 2004/35.

77. Frem for alt er det imidlertid uklart, om udtalelser om dette prekære spørgsmål overhovedet er af betydning for afgørelsen af hovedsagen. For det første modtog Domstolen i forbindelse med anmodningen om præjudiciel afgørelse næsten ingen oplysninger om de relevante bestemmelser i italiensk affaldslovgivning. EU's affaldslovgivning kan endvidere kun skabe forpligtelser for enkeltpersoner eller virksomheder i det omfang, den er blevet gennemført i medlemsstaterne, eller den nationale lovgivning i det mindste kan fortolkes i overensstemmelse hermed [48]. For det andet er det uklart, om man med tilbagevirkende kraft kan påberåbe sig affaldslovgivning til støtte for de omtvistede afgørelser.

78. Hvis Consiglio di Stato i lyset af Domstolens besvarelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse alligevel konkluderer, at et ansvar på grundlag af affaldslovgivningen kan være af betydning for afgørelsen af hovedsagen, bør retten således indsende en ny anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen.

V – **Forslag til afgørelse**

79. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»Den Europæiske Unions principper på miljøområdet i henhold til direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (artikel 1, artikel 8, stk. 3, og artikel 16 samt 3. og 24. betragtning) og artikel 191, stk. 2, TEUF – og navnlig princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats og princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden – er ikke til hinder for national lovgivning, hvorefter den administrative myndighed – i tilfælde af konstateret forurening af et område, og såfremt det hverken kan fastslås, hvem der er ansvarlig for forureningen, eller opnås afhjælpende foranstaltninger fra den ansvarlige – ikke kan pålægge ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til sikring i nødstilfælde og rensning, og hvorefter ejeren alene kan pålægges et økonomisk ansvar, der er begrænset til områdets værdi efter gennemførelsen af rensningsforanstaltningerne.«

44 — Domme Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, præmis 47-50) og Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 57-59).

45 — Dom Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, præmis 52).

46 — Således Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

47 — Jf. også mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Italien og Kommissionen mod Grækenland (C-196/13 og C-378/13, EU:C:2014:2162, punkt 99).

48 — Jf. mit forslag til afgørelse Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punkt 133 og den deri nævnte retspraksis).