

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. marts 2010*

I de forenede sager C-379/08 og C-380/08,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italien), ved afgørelser af 5. og 19. juni 2008, indgået til Domstolen den 21. august 2008, i sagerne

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (sag C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

mod

Ministero dello Sviluppo economico,

* Processprog: italiensk.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

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

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

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

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

procesdeltagere:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ERG M.F.L.

og

ENI SpA (sag C-380/08)

mod

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh og C. Toader (refererende dommer) samt dommerne C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2009,

I - 2016

efter at der er afgivet indlæg af:

- Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA ved avvocati D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone og G. Acquarone
- Polimeri Europa SpA og Syndial SpA ved avvocati G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi og P. Amara
- ENI SpA ved avvocati G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi og C. Giuliano
- Sviluppo Italia Aree Produttive SpA og Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, tidligere Sviluppo Italia SpA, ved avvocato F. Sciaudone
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Zadra og D. Recchia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om, at forureneren betaler, og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143, s. 56).
- ² Disse anmodninger er blevet indgivet under retssager anlagt af selskaberne Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA og ENI SpA mod forskellige nationale, regionale og kommunale italienske myndigheder vedrørende de af disse myndigheder vedtagne foranstaltninger til at sikre afhjælpning af miljøskader ved Rada di Augusta (Italien), rundt om hvilken bugt de pågældende virksomheders anlæg og/eller arealer befinder sig.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 De betragtninger til direktiv 2004/35, der er relevante for de foreliggende sager, har følgende ordlyd:
- »(1) [...] Lokale forhold bør tages i betragtning, når der træffes beslutning om, hvordan miljøskader kan afhjælpes.
- (2) Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader bør ske ud fra princippet om, at forurenere betaler, som fastsat i traktaten, og i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling. For at motivere operatørerne til at træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader og dermed risikoen for økonomisk ansvar, bør det grundlæggende princip i dette direktiv derfor være, at en operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskade eller fremkaldt overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor.
- (3) [...] Målet for dette direktiv, nemlig at skabe en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, der er forbundet med rimelige omkostninger for samfundet, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan [...]

[...]

- (7) Med henblik på vurdering af skader på jord som defineret i dette direktiv er det hensigtsmæssigt, at der anvendes risikovurderingsprocedurer til at fastslå, i hvilket omfang det er sandsynligt, at menneskers sundhed påvirkes negativt.

[...]

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

[...]

- (30) Skader, der er forvoldt inden udløbet af fristen for dette direktivs gennemførelse, bør ikke være omfattet af direktivets bestemmelser.

[...]«

- 4 Artikel 2, nr. 11), i direktiv 2004/35 definerer »afhjælpende foranstaltninger« som »enhver foranstaltning eller kombination af foranstaltninger, herunder afbødende eller foreløbige foranstaltninger, der tjener til at genoprette, genskabe eller erstatte skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder eller til at tilvejebringe tilsvarende alternativer til disse naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, jf. bilag II«.
- 5 Dette direktivs artikel 6, der har overskriften »Afhjælpende foranstaltninger«, bestemmer:

»1. Er der indtrådt en miljøskade, skal operatøren straks underrette den kompetente myndighed om alle relevante aspekter ved situationen og træffe:

- a) enhver praktisk gennemførlig foranstaltning til øjeblikkeligt at kontrollere, indslutte, fjerne eller på anden måde håndtere de pågældende forurenende stoffer og/eller enhver anden skadelig påvirkning for at begrænse og forhindre yderligere miljøskade og negativ virkning på menneskers sundhed eller yderligere forringelse af udnyttelsesmulighederne, og
- b) de nødvendige afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 7.

2. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:

- a) kræve, at operatøren forelægger supplerende oplysninger om indtrufne skader

- b) træffe, kræve, at operatøren træffer, eller give operatøren instrukser om enhver praktisk gennemførlig foranstaltning til øjeblikkeligt at kontrollere, indeslutte, fjerne eller på anden måde håndtere de pågældende forurenende stoffer og/eller enhver anden skadelig påvirkning for at begrænse og forhindre yderligere miljøskade og negativ virkning på menneskers sundhed eller yderligere forringelse af udnyttelsesmulighederne
- c) kræve, at operatøren træffer de nødvendige afhjælpende foranstaltninger
- d) give operatøren instrukser, der skal følges, vedrørende de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, der skal træffes, eller
- e) selv træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger.

3. Den kompetente myndighed skal kræve, at operatøren træffer afhjælpende foranstaltninger. Hvis operatøren ikke opfylder forpligtelserne i henhold til stk. 1 eller stk. 2, litra b), c) eller d), ikke kan identificeres eller ikke kan pålægges at afholde omkostningerne i henhold til dette direktiv, kan den kompetente myndighed som en sidste udvej selv træffe disse foranstaltninger.«

- 6 Artikel 7 i direktiv 2004/35, der har overskriften »Fastlæggelse af afhjælpende foranstaltninger«, fastsætter:

»1. Operatørerne skal fastlægge potentielle afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med bilag II og forelægge dem for den kompetente myndighed til

godkendelse, medmindre den kompetente myndighed har truffet foranstaltninger i henhold til artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 6, stk. 3.

2. Den kompetente myndighed afgør, hvilke afhjælpende foranstaltninger der skal gennemføres i overensstemmelse med bilag II og i givet fald i samarbejde med den relevante operatør.

3. Er der indtrådt flere miljøskader på en sådan måde, at den kompetente myndighed ikke kan sikre, at de nødvendige afhjælpende foranstaltninger træffes samtidigt, har den kompetente myndighed beføjelse til at afgøre, hvilken miljøskade der skal afhjælpes først.

Den kompetente myndighed skal ved denne afgørelse bl.a. tage hensyn til de berørte miljøskaders art, udbredelse og alvor samt mulighederne for naturlig retablering. Der skal også tages hensyn til risikoen for menneskers sundhed.

4. Den kompetente myndighed opfordrer de i artikel 12, stk. 1, nævnte personer og under alle omstændigheder de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres afhjælpende foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning.«

7 Nævnte direktivs artikel 8, stk. 2, første afsnit, fastslår:

»Med forbehold af stk. 3 og 4 sørger den kompetente myndighed bl.a. for, at de omkostninger, den har afholdt som følge af forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger i medfør af dette direktiv, dækkes af den operatør, som har forvoldt den

pågældende skade eller fremkaldt overhængende fare, bl.a. gennem sikkerhed i ejendom eller andre passende garantier.«

8 Samme direktivs artikel 11, der har overskriften »Kompetent myndighed«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne udpeger en eller flere kompetente myndigheder, der har ansvaret for at udføre de i dette direktiv omhandlede opgaver.

2. Det påhviler den kompetente myndighed at fastslå, hvilken operatør der har forvoldt skaden eller fremkaldt den overhængende fare for skade, at vurdere skadens betydning og afgøre, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes i overensstemmelse med bilag II. I dette øjemed har den kompetente myndighed beføjelse til at påbyde den berørte operatør at foretage sin egen vurdering og tilvejebringe alle nødvendige oplysninger og data.

3. Medlemsstaterne sørger for, at den kompetente myndighed kan bemyndige tredjemænd til at udføre de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger eller kræve, at de træffer de pågældende foranstaltninger.

4. Enhver afgørelse, der træffes i henhold til dette direktiv, og som pålægger forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, skal angive de nøjagtige grunde hertil. Den berørte operatør underrettes straks om en sådan afgørelse og underrettes samtidig om, hvilke retsmidler operatøren kan anvende efter de gældende love i den pågældende medlemsstat, og om fristerne for anvendelsen af disse retsmidler.«

- 9 Artikel 12 i direktiv 2004/35, der har overskriften »Anmodning om foranstaltninger«, bestemmer:

»1. Fysiske eller juridiske personer:

- a) som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade
- b) som har en tilstrækkelig interesse involveret i beslutningsprocessen på miljøområdet for så vidt angår skaden, eller
- c) som hævder, at en rettighed er krænket, hvis en medlemsstats administrative regler stiller krav herom

har adgang til at meddele den kompetente myndighed bemærkninger vedrørende miljøskader eller overhængende fare herfor, som de har kendskab til, og til at kræve, at den kompetente myndighed træffer foranstaltninger efter dette direktiv.«

- 10 Under overskriften »Forholdet til national ret« fastslår direktiv 2004/35 i artikel 16, stk. 1, at dette direktiv »ikke [er] 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.«

- ¹¹ Samme direktivs artikel 17, der har overskriften »Tidsmæssigt begrænset anvendelse«, fastslår, at direktivet ikke finder anvendelse på:

»[...]

— skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted inden den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato

— skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted efter den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato, når den følger af en bestemt aktivitet, som fandt sted og blev afsluttet inden denne dato

— skade, såfremt der er gået mere end 30 år, siden den emission, begivenhed eller hændelse, der førte til skaden, har fundet sted.«

- ¹² Nævnte direktivs artikel 19, stk. 1, første afsnit, understreger, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 30. april 2007.

- ¹³ Bilag II til direktiv 2004/35 har overskriften »Afhjælpning af miljøskader«; dets punkt 1.3, der vedrører valg af afhjælpende foranstaltninger, har følgende ordlyd:

»1.3.1. De rimelige afhjælpende foranstaltninger bør vurderes ved brug af de bedste til rådighed stående teknologier ud fra følgende kriterier:

- virkningen af den enkelte foranstaltning på folkesundheden og sikkerheden
- omkostningerne ved at gennemføre foranstaltningen
- sandsynligheden for, at den enkelte foranstaltning opfylder målet
- i hvilken udstrækning den enkelte foranstaltning vil forhindre fremtidig skade og undgå yderligere skade som følge af gennemførelsen af den pågældende foranstaltning
- i hvilken udstrækning den enkelte foranstaltning gavner hver enkelt komponent af den pågældende naturressource og/eller udnyttelsesmulighed

- i hvilken udstrækning den enkelte foranstaltning tager hensyn til relevante sociale, økonomiske og kulturelle forhold og andre relevante faktorer, der er specifikke for lokaliteten

- hvor lang tid det vil tage, inden genopretningen af miljøskaden bliver effektiv

- i hvilken udstrækning den enkelte foranstaltning medfører genopretning af den lokalitet, hvor miljøskaden er indtrådt

- den geografiske tilknytning til den lokalitet, hvor skaden er indtruffet.

[...]«

Nationale bestemmelser

- ¹⁴ Den forelæggende ret henviser til lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997 om gennemførelse af direktiv 91/156/EØF (Rådets direktiv af 18.3.1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald) (EFT L 178 s. 32), af direktiv 91/689/EØF (Rådets direktiv af 12.12.1991) om farligt affald (EFT L 377 s. 20) samt af direktiv 94/62/EF (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.12.1994) om emballage og emballageaffald (EFT L 365 s. 10) (almindeligt tillæg til GURI nr. 38 af 15.2.1997, herefter »lovdekret nr. 22/97«). Dette dekret er blevet ophævet og erstattet af lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 vedrørende miljømæssige standarder (almindeligt tillæg til GURI nr. 88

af 14.4.2006, herefter »lovdekret nr. 152/2006), der i artikel 299-318 gennemfører direktiv 2004/35 i italiensk ret.

- 15 Artikel 17 i lovdekret nr. 22/1997 bestemte, at »[...] enhver, der — selv ved et uheld — overskrider de i stk. 1, litra a), fastsatte grænser eller skaber en konkret og reel risiko for at overskride disse grænser, er forpligtet til for egen regning at sørge for sikring, »rensning« og miljømæssig genopretning af de forurenede områder og anlæg, der udgør en forureningsrisiko [...]«
- 16 Artikel 9 i ministerielt dekret nr. 471 af 25. oktober 1999, der fastlægger kriterierne, procedurerne og metoderne for sikring, »rensning« og miljømæssig genopretning af forurenede områder i henhold til artikel 17 i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, som ændret og suppleret (almindeligt tillæg til GURI nr. 293 af 15.12.1999), har følgende ordlyd:

»Ejeren af et produktionsområde eller enhver anden person, som [...] på eget initiativ ønsker at iværksætte procedurer med hensyn til sikringsforanstaltninger i nødstilfælde, »rensning« og genopretning af miljøet i henhold til artikel 17, stk. 13a, i lovdekret [nr. 22/1997], er forpligtet til at meddele regionen, provinsen og kommunen den konstaterede forureningssituation, såvel som hvilke mulige sikringsforanstaltninger i nødstilfælde der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af sundheden og miljøet, der er vedtaget og iværksat. Meddelelsen skal være ledsaget af relevant tekniske dokumentation, hvilken dokumentation skal fremhæve kendetegnene ved de ovennævnte foranstaltninger. [...] [K]ommunen eller — såfremt forureningen vedrører et område af flere kommuner — regionen, kontrollerer effektiviteten af de vedtagne sikringsforanstaltninger i nødstilfælde, og kan foreskrive krav og supplerende foranstaltninger, navnlig tilsynsforanstaltninger, som skal iværksættes for at efterprøve

forureningssituationen, og kontroller, som skal gennemføres for at overvåge effektiviteten af de foranstaltninger, der er iværksat for at beskytte folkesundheden og nærmiljøet [...]»

- 17 Artikel 311, stk. 2, i lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 bestemmer:

»Enhver, der — ved at gøre sig skyldig i en retsstridig handling eller ved at undlade at udføre handlinger eller at følge en nødvendig adfærd, og dermed overtræder loven, bekendtgørelser eller administrative foranstaltninger på grund af forsømmelighed, ukyndighed, uforsigtighed eller tilsidesættelse af tekniske forskrifter — volder skade på miljøet, idet dette ændres, forringes eller ødelægges helt eller delvist, er forpligtet til at genoprette status quo, og i mangel heraf kompensere staten for et tilsvarende beløb.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Hovedsagerne er en del af en række sager anlagt af virksomheder, der har hjemsted langs kyststrækningen ved bugten Rada di Augusta (Sicilien), til prøvelse af afgørelser truffet af forskellige italienske administrative myndigheder, hvorved disse italienske virksomheder er blevet pålagt forpligtelser til at afhjælpe den konstaterede forurening i området af national betydning ved Priolo.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagerne kritiserer først og fremmest de nævnte administrative myndigheder for at have handlet ensidigt i forbindelse med fastlæggelsen af foranstaltninger til afhjælpning af de i nævnte lokalitet forvoldte miljøskader. Sagsøgerne kritiserer især myndighederne for, at de uden høring af de interesserede parter markant har ændret projekter, der allerede var blevet godkendt af disse myndigheder. Disse projekter, der især vedrører arbejdet med henblik på hydraulisk tilbageholdelse

af grundvandet, er blevet påbegyndt. Det nyligt fremlagte projekt, der navnlig vedrører opførelsen af en fysisk dæmning, der løber langs hele den del af kysten, der støder op til sagsøgernes industriområder, er markant anderledes end det tidligere projekt og har ikke været underlagt nogen form for miljøvurdering. Endelig hævdes det, at de samme myndigheder med urette har opstillet det som en betingelse for, at sagsøgerne kan anvende deres industriområder, at de udfører de nævnte arbejder, som reelt vedrører andre områder eller statsejede områder end de områder, som sagsøgerne ejer.

- 20 Sagsøgerne i hovedsagerne har tidligere indbragt søgsmål for den forelæggende ret, der annullerede de af de nævnte administrative myndigheder vedtagne foranstaltninger, navnlig i dom nr. 1254/2007 af 21. juli 2007. Den forelæggende ret bemærkede, at idet de oprindelige projekter allerede var blevet godkendt ved tværministerielt dekret, hvilket gjorde projekterne endelige, og idet projekterne befandt sig på et fremskredent stadie i forhold til udførelsen, ville eventuelle ændringer af disse projekter udelukkende kunne gennemføres ved et nyt ministerielt dekret. Retten anførte endvidere, at det var ulogisk at forsøge at få gennemført arbejdet hurtigere ved hjælp af en helt anden teknologi, som var fuldstændig forskellig fra den allerede godkendte teknologi. Den forelæggende ret fandt derfor, at myndighedernes afgørelse ikke var begrundet, ikke indeholdt nogen som helst teknisk analyse, og at der ikke var foretaget nogen undersøgelse af de miljømæssige konsekvenser af nye afhjælpende foranstaltninger, der var blevet pålagt sagsøgerne i hovedsagen.

- 21 På trods af denne dom gentog de italienske myndigheder efterfølgende deres krav hvad angår en fysisk dæmning. Dekret nr. 4486 af 16. april 2008 om en »endelig beslutning om godkendelse [...], som blev truffet den 6. marts 2008 af det kompetente organ som beslutningstagende myndighed vedrørende området i Priolo, der er klassificeret som område af national betydning«, blev således vedtaget. Sagsøgerne i hovedsagerne indbragte på ny søgsmål for den forelæggende ret, der var i tvivl om, hvorvidt en sådan administrativ praksis var i overensstemmelse med EU-retten. Ifølge den forelæggende ret kan den særlige situation vedrørende miljøforurening i området i Priolo, der er

klassificeret som område af national betydning, der muligvis medfører, at risiko- og ansvarsundersøgelser i relation til dette område er utilstrækkelige eller ikke overbevisende, begrunde, at de nævnte myndigheder for det første handler af egen drift uden overholdelse af kontradiktionsprincippet eller forpligtelsen til at begrunde forvaltningsakter, og for det andet, at de pålægger de løsninger, som de finder bedst egnet til at begrænse de miljømæssige påvirkninger fra industriproduktionen.

- 22 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er direktiv [2004/35] ([...] og navnlig artikel 7 og bilag II) til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder under anvendelse af »adækvate midler til genopretning af miljøskader« kan foreskrive andre foranstaltninger over for bestemte elementer i miljøet (»miljømatricer«) (i det foreliggende tilfælde i form af en »fysisk afskærmning« over for grundvandet langs kystlinjen) end dem, det tidligere er besluttet at anvende efter gennemførelsen af en adækvat kontradiktorisk undersøgelse, selv om disse allerede er godkendt, endelig projekteret og under udførelse?

- 2) Er direktiv [2004/35] ([...] og navnlig artikel 7 og bilag II) til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder af egen drift kan træffe sådanne foranstaltninger uden først at have vurderet de særlige forhold i det pågældende område, udgifterne til gennemførelsen i forhold til de fordele, der med rimelighed kan forventes, de mulige eller sandsynlige skadelige bivirkninger og de skadelige virkninger for den offentlige sundhed og sikkerhed samt den nødvendige tid til gennemførelsen?

- 3) »Er direktiv [2004/35] ([...] og, navnlig artikel 7 og bilag II) i betragtning af de særlige forhold i området i Priolo, der er klassificeret som område af national betydning, til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder af egen drift kan træffe sådanne foranstaltninger, hvorved der fastsættes betingelser for godkendelse af den lovlige brug af områder, som ikke er direkte berørt af rensningen, da de allerede er rensset eller i hvert fald ikke er forurenet, og som er beliggende inden for omkredsen af det område i Priolo, der er klassificeret som område af national betydning?««

- ²³ Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 21. oktober 2008 er sagerne C-379/08 og C-380/08 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- ²⁴ Den italienske regering har gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse skal afvises, dels fordi de forelagte spørgsmål indebærer, at Domstolen skal undersøge national lovgivning, dels fordi den forelæggende rets formål ikke er at løse den tvist, som den er blevet forelagt, men snarere at skabe tvivl om appelrettens retspraksis.
- ²⁵ Det bemærkes, at selv om Domstolen under en sag om en præjudiciel forelæggelse ganske vist ikke er kompetent til at træffe afgørelse om en national foranstaltnings forenelighed med EU-retten, er den dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte

sag (dom af 22.5.2008, sag C-439/06, citiworks, Sml. I, s. 3913, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- ²⁶ Desuden skal den ret, som ikke træffer afgørelse i sidste instans, have frihed til, navnlig hvis den skønner, at den højere instans' retlige bedømmelse kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl (jf. i denne retning dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 33, præmis 4).
- ²⁷ Henset til ovenstående bemærkninger, skal de af Tribunale amministrativo regionale della Sicilia forelagte spørgsmål besvares, herunder anmodningen om fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/35.

De to første spørgsmål

- ²⁸ Med de to første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 og artikel 11, stk. 4, i direktiv 2004/35, sammenholdt med direktivets bilag II, bemyndiger den kompetente myndighed til af egen drift at foretage en væsentlig ændring af foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader, der er blevet besluttet efter en kontradiktorisk procedure gennemført i samarbejde med de berørte operatører, og som allerede er blevet udført, eller som er blevet påbegyndt, idet disse nye foranstaltninger er blevet pålagt, uden at den nævnte myndighed forud herfor har foretaget en vurdering af omkostninger og fordele ved de foreslåede ændringer ud fra et økonomisk, miljø- og sundhedsmæssigt synspunkt.

- ²⁹ På baggrund af omstændighederne i hovedsagen, således som den forelæggende ret har fremstillet dem, og som den italienske regering såvel som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, skal betingelserne for direktivets tidsmæssige anvendelse under sådanne omstændigheder undersøges, før de forelagte spørgsmål kan besvares.

Den tidsmæssige anvendelse af direktiv 2004/35

- ³⁰ Den italienske regering og Kommissionen betvivler, at direktiv 2004/35 finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, eftersom miljøskaderne er opstået forud for den 30. april 2007 og/eller under alle omstændigheder hidrører fra tidligere aktiviteter, der er blevet bragt til ophør inden denne dato. Kommissionen antyder dog, at dette direktiv kan finde anvendelse i forbindelse med skader, som ligger efter den 30. april 2007, idet de hidrører fra de berørte operatørers nuværende aktiviteter. Direktivet finder imidlertid ikke anvendelse på forurening fra før denne dato, der er forårsaget af andre operatører end dem, der nu agerer i Rada di Augusta, og som er forsøgt tilskrevet disse.
- ³¹ Som det fremgår af betragtning 30 til direktiv 2004/35, har EU-lovgiver fundet, at bestemmelserne vedrørende den ved direktivet indførte miljøansvarsordning »[ikke bør omfatte] skader, der er forvoldt inden udløbet af fristen for dette direktivs gennemførelse« dvs. inden den 30. april 2007.
- ³² EU-lovgiver har i artikel 17 i direktiv 2004/35 udtrykkeligt fremhævet, i hvilke typer af situationer direktivet ikke finder anvendelse. Når det således har været afgrænset negativt, hvilke situationer der ikke er omfattet af dette direktivs tidsmæssige

anvendelsesområde, må det heraf udledes, at alle øvrige situationer i princippet — ud fra et tidsmæssigt synspunkt — er omfattet af den ved dette direktiv indførte miljøansvarsordning.

- 33 Det fremgår af artikel 17, første og andet led, i direktiv 2004/35, at dette direktiv ikke finder anvendelse på skader forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der har fundet sted tidligere end den 30. april 2007, eller på skader forvoldt efter denne dato, såfremt disse er opstået i forbindelse med en specifik aktivitet, det er blevet udøvet og bragt til ophør inden denne dato.
- 34 Heraf kan det udledes, at dette direktiv finder anvendelse på skader, der er forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, 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 for denne dato, men som ikke er blevet bragt til ophør inden denne dato.
- 35 I henhold til artikel 267 TEUF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret. Det følger heraf, at det i forbindelse med den i nævnte artikel fastsatte procedure ikke tilkommer Domstolen, men den nationale ret, at anvende de EU-regler, som Domstolen har fortolket, på nationale foranstaltninger eller situationer (jf. dom af 11.9.2008, sag C-279/06, CEPSA, Sml. I, s. 6681, præmis 28).
- 36 Det tilkommer derfor den forelæggende ret, på grundlag af omstændigheder, som kun den forelæggende ret skal vurdere, at efterprøve, om skaderne i hovedsagerne, der er genstand for de af de kompetente myndigheder fastlagte foranstaltninger til miljøudbedringer, henhører under en af de i denne doms præmis 34 anførte situationer.

- 37 Såfremt denne ret kommer til den konklusion, at direktiv 2004/35 ikke finder anvendelse i de verserende sager, henhører en sådan situation således under national ret i overensstemmelse med traktatens regler og under overholdelse af andre retsfor skrifter i den afledte ret.
- 38 I denne forbindelse angiver artikel 174 EF, at Det Europæiske Fællesskabs politik på miljøområdet tilsigter et højt beskyttelsesniveau, og dette bygger især på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse fastlægger således de almindelige formål med Fællesskabets virke på miljøområdet, i det omfang artikel 175 EF tilde ler Rådet for Den Europæiske Union at træffe afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes, i givet fald efter den fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet (jf. i denne retning dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 57 og 58).
- 39 Artikel 174 EF, der indeholder princippet om, at forureneren betaler, idet denne bestemmelse er rettet mod Fællesskabets indsats, kan således ikke som sådan påbe råbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel som den i hovedsagen omhandlede, på et område, der henhører under miljøpolitikken, hvor ingen fællesskabsregler vedtaget i henhold til artikel 175 EF specifikt dæk ker den pågældende indsats.
- 40 For så vidt som den forelæggende ret konkluderer, at direktiv 2004/35 for det første finder tidsmæssig anvendelse i hovedsagerne og for det andet, at betingelserne for direktivets indholdsmæssige anvendelse er opfyldt, navnlig de betingelser, der er nævnt i præmis 53-59 i dom af 9. marts 2010, ERG m.fl. (sag C-378/08, Sml. I, s. 1919), skal de præjudicielle spørgsmål behandles som i det følgende.

Vedtagelsen af afhjælpende foranstaltninger i henhold til direktiv 2004/35

— Indlæg for Domstolen

- ⁴¹ Sagsøgerne i hovedsagerne har i det væsentlige gjort gældende, at fastlæggelsen af afhjælpende foranstaltninger efter systematikken i direktiv 2004/35 skal ske efter forslag fra de berørte operatører, eller i hvert fald efter høring af disse. Heraf følger, at den kompetente myndighed ikke ensidigt og uden høring af operatørerne kan ændre foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader, der allerede er godkendt af denne myndighed, og dette så meget desto mindre, når de oprindelige afhjælpende foranstaltninger allerede er påbegyndt og gjorde det muligt at nå det efterstræbte mål om at afhjælpe miljøet og fjerne enhver betydelig risiko for at påvirke menneskers sundhed negativt.
- ⁴² I forbindelse med fastlæggelsen af foranstaltningerne til afhjælpning af miljøskader er den kompetente myndighed desuden forpligtet til at foretage en analyse af omkostninger og fordele ved de påtænkte foranstaltninger samt deres tekniske gennemførlighed, da kun »rimelige afhjælpende foranstaltninger«, dvs. som ikke er uforholdsmæssige, og som er baseret på »de bedste tilgængelige teknikker«, gyldigt kan vælges. Endelig skal myndigheden også overveje den potentielle skade, som de afhjælpende foranstaltninger i sig selv kan bevirke på miljøet og menneskers sundhed.
- ⁴³ Den italienske regering har anført, at dens lovgivning er i overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 2004/35, idet den kompetente myndighed ikke blot kan pålægge afhjælpende foranstaltninger i medfør af direktivets bilag II, men også mere tungtvæjende foranstaltninger, der eventuelt er forskellige fra foranstaltninger, der er blevet vedtaget efter forslag fra de berørte operatører og efter tidligere høring af disse. I hovedsagerne er den omstændighed, at der ikke har været foretaget en sådan høring

inden for rammerne af de efterfølgende foranstaltninger, som nævnte myndighed har vedtaget, ikke i modstrid med kravene i dette direktiv.

44 Kommissionen har anført, at selv om det antages, at direktiv 2004/35 finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, er det ikke til hinder for en ensidig indgriben fra den kompetente myndighed. Dette direktivs artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, overlader nemlig myndigheden et vidt skøn ved fastlæggelsen af passende afhjælpende foranstaltninger ved miljøskader, idet det er foreskrevet, at fastsættelsen af disse »i givet fald [sker] i samarbejde med den relevante operatør«. Nævnte direktivs bilag II fastsætter hverken særlige ufravigelige former for afhjælpning eller særlige procesuelle regler i denne henseende. Dette bilag begrænser sig udelukkende til at fastsætte de kriterier og mål, der søges opnået i forbindelse med valget af de mest hensigtsmæssige foranstaltninger.

45 Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/35 giver desuden medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller vedtage strengere nationale regler om miljøansvar, og dette under de i artikel 176 EF fastsatte betingelser. Selv om den kompetente myndighed i henhold til nævnte direktivs artikel 7, stk. 4, skal opfordre »de personer [...], på hvis ejendom der skal gennemføres afhjælpende foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning«, mener Kommissionen, at denne myndighed ikke er bundet af sådanne bemærkninger, dog forudsat at de anvendte metoder i henhold til direktivets bilag II gør det muligt at nå de i direktivet fastsatte miljømål.

— Domstolens svar

46 Efter systematikken i artikel 6 og 7 i direktiv 2004/35 tilkommer det i princippet den for miljøskaden ansvarlige operatør at tage initiativ til at foreslå afhjælpende

foranstaltninger, som denne finder passende på situationen. I betragtning af den viden, som operatøren formodes at have for så vidt angår arten af den miljøskade, hans aktivitet har forvoldt, muliggør et sådant system en hurtig fastlæggelse og udførelse af passende afhjælpende foranstaltninger ved miljøskader.

- 47 Som det fremgår af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/35, skal operatøren, når der indtrædt en miljøskade, straks underrette den kompetente myndighed og træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7.
- 48 I henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 2004/35 kan den kompetente myndighed til enhver tid kræve, at operatøren træffer de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, give operatøren instrukser, der skal følges for at iværksætte foranstaltningerne, eller som sidste udvej selv træffe disse foranstaltninger.
- 49 I medfør af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/35 afgør den kompetente myndighed, hvilke afhjælpende foranstaltninger der skal gennemføres i overensstemmelse med dette direktivs bilag II og i givet fald i samarbejde med den relevante operatør.
- 50 Ifølge artikel 11 i direktiv 2004/35 påhviler forpligtelsen til at afgøre, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes i overensstemmelse med dette direktivs bilag II, i alle tilfælde og som sidste udvej den kompetente myndighed.
- 51 Under disse omstændigheder skal den kompetente myndighed, som generaladvokaten har anført i punkt 141 og 142 i forslaget til afgørelse, anses for at være bemyndiget til, herunder af egen drift, dvs. selv uden et oprindeligt forslag fra operatøren, at

ændre de tidligere vedtagne foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader. Denne myndighed vil således kunne finde anledning til i praksis at fastslå, at der er behov for supplerende tiltag til de foranstaltninger, der allerede er blevet vedtaget, eller komme til den konklusion, at de oprindeligt vedtagne foranstaltninger har vist sig ineffektive, og at andre foranstaltninger er nødvendige for at afhjælpe den forvoldte miljøforurening.

- 52 Det fremgår i den forbindelse imidlertid af betragtning 24 til direktiv 2004/35, at i relation til iværksættelsen af effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler med henblik på anvendelsen af den i dette direktiv fastsatte miljøansvarsordning skal det sikres, at de pågældende operatørers og andre berørte parter retmæssige interesser tilgodeses på passende måde.
- 53 Idet artikel 7, stk. 4, i direktiv 2004/35 under alle omstændigheder forpligter den kompetente myndighed til at opfordre navnlig de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres afhjælpende foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning, indeholder artikel 7, herunder især stk. 2, ikke en lignende formulering hvad angår den berørte operatør i relation til den afhjælpende foranstaltning, som nævnte myndighed forventer at pålægge denne.
- 54 Kontradiktionsprincippet, som Domstolen skal sikre overholdelsen af, pålægger imidlertid den offentlige myndighed at høre de pågældende, før der træffes en beslutning, som berører dem (jf. dom af 13.9.2007, forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P, Land Oberösterreich og Republikken Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 7141, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Selv om en ret for den berørte operatør til at blive hørt under alle omstændigheder ikke specifikt nævnes i artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/35, bør det dog anerkendes, at bestemmelsen ikke kan fortolkes således, idet den kompetente myndighed ved

fastlæggelsen af afhjælpende foranstaltninger, herunder dem, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 6, stk. 2, litra c) og d), ikke er forpligtet til at høre operatøren.

- 56 Det følger heraf, at med henblik på væsentligt at ændre foranstaltningerne til afhjælpning af miljøskader, som den kompetente myndighed allerede har godkendt — hvilke ændringer denne myndighed har bemyndigelse til at vedtage i medfør af direktiv 2004/34 — pålægger dette direktivs artikel 7, stk. 2, den nævnte myndighed at høre de operatører, der er blevet pålagt sådanne foranstaltninger, medmindre en miljømæssig nødsituation tvinger den kompetente myndighed til at agere øjeblikkeligt. I overensstemmelse med artikel 7, stk. 4, er myndigheden forpligtet til at opfordre navnlig de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres disse foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den tager i betragtning.
- 57 Hvad angår de oplysninger, der skal tages hensyn til i forbindelse med proceduren for gennemførelse af de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, fremgår det af artikel 7, stk. 2, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35, at det tilkommer den kompetente myndighed at vurdere skadens betydning og fastlægge disse foranstaltninger, hvilket skal ske i overensstemmelse med dette direktivs bilag II.
- 58 Bilag II til direktiv 2004/35 fastsætter fælles rammer, der skal iagttages af den kompetente myndighed ved valget af de mest hensigtsmæssige foranstaltninger til at sikre afhjælpning af miljøskader. Dette bilags punkt 1.3.1 fastsætter, at de afhjælpende foranstaltninger »bør vurderes ved brug af de bedste til rådighed stående teknologier«, idet disse defineres på baggrund af en række kriterier, som er anført i nævnte punkt.
- 59 EU-lovgiver har ikke på en præcis og detaljeret måde defineret den nøjagtige metode, den kompetente myndighed skal anvende ved fastlæggelsen af de afhjælpende foranstaltninger, navnlig på grund af den omstændighed, at den kompetente myndighed, som det fremgår af betragtning 24 til direktiv 2004/35, med henblik på at opfylde den

opgave, der er blevet tillagt den i medfør af direktivet, skal være forsynet med en passende skønsmæssig beføjelse til at vurdere skadens omfang og tage stilling til, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes. Samme direktivs bilag II opregner imidlertid i denne henseende visse forhold, som EU-lovgiver har anset for relevante, og som derfor bør tages i betragtning af den kompetente myndighed, idet der dog ikke angives de konsekvenser, som myndigheden i en konkret forureningssag skal drage heraf.

- ⁶⁰ Når den kompetente myndighed i forbindelse med varetagelsen af den opgave, der er tildelt den ved nævnte direktiv, skal foretage komplicerede vurderinger, omfatter de skønsmæssige beføjelser, den har, i et vist omfang også fastlæggelsen af det faktiske grundlag for dens virksomhed (jf. analogt dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères, Sml. s. 3333, præmis 25, af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I, s. 223, præmis 34, og af 15.10.2009, sag C-425/08, Enviro Tech (Europe), Sml. I, s. 10035, præmis 62).
- ⁶¹ Desuden er nævnte myndighed ved udøvelsen af dette skøn under sådanne omstændigheder desuden forpligtet til omhyggeligt og upartisk at efterprøve alle relevante forhold i den konkrete sag (jf. analogt dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, og af 6.11.2008, sag C-405/07, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 56).
- ⁶² Når spørgsmålet vedrørende valget mellem forskellige afhjælpende foranstaltninger under disse omstændigheder opstår, hvilket er tilfældet, når den kompetente myndighed påtænker at ændre de afhjælpende foranstaltninger, som den tidligere har vedtaget, påhviler det den kompetente myndighed i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/35, sammenholdt med punkt 1.3.1 i direktivets bilag II, at vurdere hver af disse løsninger, navnlig på grundlag af de i dette punkt opregnede kriterier.

- ⁶³ Såfremt den kompetente myndighed påtænker at foretage en væsentlig ændring af de foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader, der er blevet besluttet efter en kontradiktorisk procedure gennemført i samarbejde med de berørte operatører, og som allerede er blevet gennemført, eller som er blevet påbegyndt, dvs. i tilfælde af ændring af afhjælpningsløsningen, er denne myndighed i princippet forpligtet til at tage de i punkt 1.3.1 i bilag II til direktiv 2004/35 angivne kriterier i betragtning, og desuden skal myndigheden i henhold til direktivets artikel 11, stk. 4, i den afgørelse, som myndigheden træffer i denne henseende, angive de præcise årsager, der begrundet dette valg, og i givet fald angive de årsager, der kan begrunde, at der ikke var behov for en grundig undersøgelse med hensyn til disse kriterier, eller at en undersøgelse ikke har fundet sted eller ikke kunne finde sted, f.eks. på grund af en miljømæssig nødsituation.
- ⁶⁴ Den kompetente myndighed bør især sikre, at det rent faktisk er muligt, på baggrund af den endeligt valgte løsning, at opnå de bedste resultater ud fra et miljømæssigt perspektiv, uden dermed at pålægge de pågældende operatører at bære klart uforholdsmæssige omkostninger i forhold til de omkostninger, de havde eller skulle have båret i forbindelse med myndighedens først valgte løsning. Sådanne overvejelser er imidlertid irrelevante, når myndigheden er i stand til at påvise, at den oprindeligt valgte løsning under alle omstændigheder er utilstrækkelig til at genoprette, genskabe eller erstatte skadede naturressourcer eller udnyttelsesmuligheder som omhandlet i artikel 2, nr. 11), i direktiv 2004/35.
- ⁶⁵ Endelig kan en medlemsstat ikke med føje påberåbe sig artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/35, dvs. forfølge det samme miljøbeskyttelsesmål som det, der angives i dette direktiv (jf. dom af 14.4.2005, sag C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, Sml. I, s. 2753, præmis 41), i en situation, hvor medlemsstaten vil opretholde eller vedtage standarder eller tillade en praksis, der giver den kompetente myndighed mulighed for at frigøre sig dels fra at respektere operatørernes høringsret og forpligtelsen til at opfordre de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres afhjælpende foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, dels fra forpligtelsen til at foretage en grundig undersøgelse af de forskellige miljømæssige afhjælpningsløsninger.

⁶⁶ For det første fremstår operatørernes høringsret og retten for de personer, hvis ejendomme er berørt, til at fremsætte bemærkninger, som en minimumsbeskyttelse, der er sikret ved direktiv 2004/35, hvilket der ikke med rimelighed kan sættes spørgsmålstegn ved. For det andet kan en afgørelse om valget af miljømæssig afhjælpningsløsning, der af den kompetente myndighed er blevet vedtaget uden at foretage en grundig undersøgelse af situationen i henhold til kriterierne i punkt 1.3.1 i bilag II til direktiv 2004/35, under tilsidesættelse af direktivets formål føre til en uhensigtsmæssig vurdering af omfanget af skader og/eller, hvilke afhjælpende foranstaltninger der skal træffes.

⁶⁷ På baggrund af det ovenstående skal de to første spørgsmål besvares med, at artikel 7 og artikel 11, stk. 4, i direktiv 2004/35, sammenholdt med direktivets bilag II, skal fortolkes således, at den kompetente myndighed er bemyndiget til at foretage en væsentlig ændring af de foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader, der er blevet besluttet efter en kontradiktorisk procedure gennemført i samarbejde med de berørte operatører, og som allerede er blevet udført, eller som er blevet påbegyndt. Imidlertid, med henblik på at træffe en sådan afgørelse:

- er denne myndighed forpligtet til at høre de operatører, der er blevet pålagt sådanne foranstaltninger, medmindre en miljømæssig nødsituation tvinger den kompetente myndighed til at agere øjeblikkeligt
- er nævnte myndighed ligeledes forpligtet til at opfordre navnlig de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres disse foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning
- skal denne myndighed tage de i punkt 1.3.1 i bilag II til direktiv 2004/35 omhandlede kriterier i betragtning, og i sin afgørelse angive de årsager, der begrundet dette valg, og i givet fald angive de årsager, der kan begrunde, at der ikke var behov for en grundig undersøgelse med hensyn til disse kriterier, eller at en

undersøgelse ikke har fundet sted eller ikke kunne finde sted, f.eks. på grund af en miljømæssig nødsituation.

Det tredje spørgsmål

- ⁶⁸ Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan underlægge de operatører, der er omfattet af de afhjælpende miljøforanstaltninger, den betingelse, at de for at udøve retten til at anvende deres områder skal udføre de af myndigheden krævede arbejder, selv om disse områder ikke er berørt af foranstaltningerne, enten som følge af, at de allerede er blevet »renset«, eller fordi de aldrig har været forurenet.

Indlæg for Domstolen

- ⁶⁹ Sagsøgerne i hovedsagerne har hævdet, at når et område er blevet »renset« eller aldrig har været forurenet, har den kompetente myndighed ingen som helst kompetence til at underlægge brugen af dette område miljømæssige afhjælpningsforanstaltninger, der vedrører et andet område, nemlig kystlinjen og dens undergrund. En sådan praksis udgør en overdreven begrænsning af deres ejendomsret og er endvidere i strid med proportionalitetsprincippet. Operatørens egen interesse i udførelsen af en miljømæssig afhjælpningsforanstaltning er netop udsigten til genoptagelse af produktionsaktivitet på operatørens område. Hertil kommer, at sagsøgerne i hovedsagernes områder allerede er blevet rensset eller faktisk aldrig har været forurenede. Endelig blev disse begrænsninger pålagt dem, selv om de på eget initiativ havde påbegyndt genopretningen af deres områder, og til trods for at de ikke er ansvarlige for den pågældende forurening.

- 70 Den italienske regering har anført, at den kompetente myndigheds praksis, der består i at underlægge sagsøgerne i hovedsagernes brug af deres områder den betingelse, at de udfører miljømæssige afhjælpningsforanstaltninger, er fuldt ud lovligt og i overensstemmelse med EU-reglerne. En sådan praksis imødekommer også forsigtighedsprincippet, idet de berørte operatører, såfremt de uden begrænsninger kunne bruge deres rensede områder, ville kunne opføre andre industrielle infrastrukturer, hvilket ville være en uoverstigelig hindring for denne myndigheds gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger.
- 71 Ifølge Kommissionen er direktiv 2004/35 ikke til hinder for, at den kompetente myndighed pålægger en operatør miljømæssige rensningsforanstaltninger og betinger tilladelsen for operatøren til at bruge sit område, der ikke er direkte berørt af genopretningen, af udførelsen af disse foranstaltninger. Kommissionen har anført, at sådanne foranstaltninger faktisk kan udelukkes fra EU-rettens anvendelsesområde.

Domstolens svar

- 72 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at forureningen i hovedsagerne, som det fremgår af den forelæggende rets bemærkninger, er af en ganske enestående karakter både i omfang og i relation til de alvorlige skader, der påføres miljøet.
- 73 For det andet bemærkes, at selv om sagsøgerne i hovedsagernes områder — som de har hævdet — ikke er berørt af de pågældende afhjælpningsforanstaltninger, enten som følge af, at de allerede er blevet rensset, eller fordi de aldrig har været forurenet, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse områder grænser op til den kyst,

der er genstand for de nævnte afhjælpningsforanstaltninger, og at nye aktiviteter på disse områder vil kunne vanskeliggøre rensningen af hele zonen.

- ⁷⁴ Som det allerede er anført i denne doms præmis 37 og 40, henhører en sådan situation, såfremt den forelæggende ret kommer til den konklusion, at direktiv 2004/35 ikke finder tidsmæssig og/eller indholdsmæssig anvendelse i den verserende sag, således under national ret i overensstemmelse med traktatens regler og under overholdelse af andre retsfor skrifter i den afledte ret.
- ⁷⁵ Hvis derimod dette direktiv finder anvendelse, skal det fremhæves, at i direktivets systematik er operatørerne underlagt forpligtelser i relation til både forebyggelse og afhjælpning. Navnlig i medfør af forsigtighedsprincippet, og som det fremgår af anden betragtning til direktivet, skal disse operatører for det første træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger for at undgå, at der opstår miljøskader.
- ⁷⁶ For det andet, når der er indtrådt miljøskader, således som det er tilfældet i hovedsagerne, foreskriver artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/35, at operatørerne skal træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7. Den kompetente myndighed har i givet fald beføjelser til at påtvinge operatørerne hertil eller selv at træffe sådanne foranstaltninger.
- ⁷⁷ I hovedsagerne har sagsøgerne gjort indsigelse mod de af de italienske myndigheder vedtagne foranstaltninger med den begrundelse, at disse foranstaltninger ikke vedrører de områder, som de er i besiddelse af, og som i øvrigt allerede har været genstand for rensninger. Ifølge de italienske myndigheder stammer den forurening, der påvirker bugten Rada di Augusta, fra disse områder, idet forureningen har spredt sig i havet.

- 78 Under særlige omstændigheder som dem, der er beskrevet i denne doms præmis 72 og 73, skal direktiv 2004/35 fortolkes således, at det tillader den kompetente myndighed at kræve, at operatørerne af de områder, der støder op til hele den kyststrækning, som er genstand for de afhjælpende foranstaltninger, selv gennemfører disse foranstaltninger.
- 79 Direktiv 2004/35 præciserer ikke den måde, hvorpå den kompetente myndighed kan kræve, at operatørerne træffer afhjælpende foranstaltninger, som myndigheden har fastlagt. Det tilkommer under disse omstændigheder hver enkelt medlemsstat at fastlægge sådanne metoder, som på den ene side skal tilsigte at realisere direktivets formål som defineret i dets artikel 1, dvs. at forebygge og afhjælpe miljøskader, og på den anden side at overholde EU-retten, herunder navnlig dens generelle retsprincipper.
- 80 Hvad angår krænkelsen af operatørernes ejendomsret, som sagsøgerne i hovedsagerne har påberåbt sig, bemærkes, at ejendomsretten ifølge fast retspraksis hører til EU-rettens almindelige grundsætninger. Den udgør imidlertid ikke nogen absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat disse er i overensstemmelse med de formål, som Unionen forfølger i almenhedens interesse, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve den garanterede rettigheds kerne (dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 23, af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 15, af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 54, og af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 355).
- 81 Hvad angår ovennævnte formål af almen interesse følger det endvidere af fast retspraksis, at beskyttelsen af miljøet er blandt disse formål (jf. dom af 7.2.1985, sag

240/83, ADBHU, Sml. s. 531, præmis 13, af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8, og af 2.4.1998, sag C-213/96, Outokumpu, Sml. I, s. 1777, præmis 32).

⁸² Herefter kan den omstændighed, at de berørte operatørers ret til at anvende deres områder underlægges den betingelse, at de udfører de nødvendige afhjælpningsforanstaltninger, synes at fremstå som begrundet for at forpligte dem til effektivt at træffe sådanne foranstaltninger.

⁸³ Som den italienske regering i den forbindelse med rette har gjort gældende, kan den kompetente myndighed lovligt, indtil de af myndigheden fastsatte miljømæssige afhjælpningsforanstaltninger er gennemført, træffe alle passende foranstaltninger med henblik på at forhindre en forværring af den miljømæssige situation, der hvor foranstaltningerne skal gennemføres, dvs. ved anvendelsen af forsigtighedsprincippet for at forhindre forekomst eller genindtræden af andre miljøskader på lokaliteter, der ligger i nærheden af områder, der er genstand for de nævnte foranstaltninger.

⁸⁴ Det kan være nødvendigt at betinge brugen af de berørte operatørers områder af, at de gennemfører afhjælpningsforanstaltninger i relation til områder, der grænser op til operatørernes områder, med henblik på at forebygge, at anden industriel aktivitet, der muligvis ville kunne forværre de pågældende skader eller hindre afhjælpningen heraf, iværksættes rundt om de områder, hvor genopretningen er nødvendig.

⁸⁵ Det følger heraf, at det i denne henseende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om tilsidesættelsen i hovedsagerne af visse rettigheder vedrørende operatørernes ejendomsret over deres områder kan være begrundet i formålet om at forhindre

en forværring af den miljømæssige situation der, hvor de miljømæssige afhjælpningsforanstaltninger skal gennemføres, dvs. i bugten eller, i henhold til forsigtighedsprincippet, i formålet om at forhindre forekomsten eller genindtræden af andre miljøskader på operatørernes områder, der støder op til hele den kyststrækning, som er genstand for de nævnte afhjælpende foranstaltninger.

- ⁸⁶ Det skal dog undersøges, om sådanne foranstaltninger, der er tilladt i henhold til den nationale lovgivning, ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 5.6.2008, sag C-534/06, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, Sml. I, s. 4129, præmis 25, og af 11.6.2009, sag C-170/08, *Nijemeisland*, Sml. I, s. 5127, præmis 41).
- ⁸⁷ Det må i denne henseende konstateres, at de pågældende operatører i medfør af direktiv 2004/35 er forpligtet til at udføre de afhjælpende foranstaltninger, som den kompetente myndighed har fastsat, og at myndigheden skal kunne påtvinge dem dette.
- ⁸⁸ Ifølge artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 8, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2004/35 har den kompetente myndighed ganske vist mulighed for selv at træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger og at kræve dækning for omkostningerne ved sådanne foranstaltninger, bl.a. gennem sikkerhed i ejendom eller andre passende garantier.
- ⁸⁹ Det skal imidlertid fremhæves, at dette blot er én mulighed for den kompetente myndighed, som muligvis foretrækker at pålægge de berørte operatører at gennemføre de nødvendige afhjælpende foranstaltninger frem for selv at gennemføre dem.

- 90 Desuden er krænkelsen af sådanne operatørers ejendomsret begrænset til retten til at anvende deres landområde og er midlertidig, for så vidt som de, så snart de har gennemført de afhjælpende foranstaltninger, der er blevet dem pålagt af de kompetente myndigheder, genvinder den fulde nydelse af rettighederne i relation til deres ejendomsret.
- 91 Under disse omstændigheder overskrider sådanne foranstaltninger fra den kompetente myndigheds side ikke, hvad der er nødvendigt for at nå det grundlæggende formål i direktiv 2004/35 om at forebygge og afhjælpe miljøskader, hvilket i det foreliggende tilfælde indebærer, at de pågældende operatører skal gennemføre de af myndigheden fastsatte afhjælpende foranstaltninger.
- 92 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er direktiv 2004/35 ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan underlægge de operatører, der er omfattet af de afhjælpende miljøforanstaltninger, den betingelse, at de for at udøve retten til at anvende deres områder skal udføre de af myndigheden krævede arbejder, selv om disse områder ikke er berørt af foranstaltningerne, enten som følge af, at de allerede er blevet »renset«, eller fordi de aldrig har været forurenede. En sådan foranstaltning kan imidlertid være begrundet i formålet om at forhindre en forværring af den miljømæssige situation der, hvor foranstaltningerne skal gennemføres, eller, i henhold til forsigtighedsprincippet, i formålet om at forhindre forekomsten eller genindtræden af andre miljøskader på operatørernes områder, der støder op til hele den kyststrækning, som er genstand for de nævnte afhjælpende foranstaltninger.

Sagsomkostningerne

- 93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 7 og artikel 11, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, sammenholdt med direktivets bilag II, skal fortolkes således, at den kompetente myndighed er bemyndiget til at foretage en væsentlig ændring af de foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader, der er blevet besluttet efter en kontradiktorisk procedure gennemført i samarbejde med de berørte operatører, og som allerede er blevet udført, eller som er blevet påbegyndt. Imidlertid, med henblik på at træffe en sådan afgørelse:
 - er denne myndighed forpligtet til at høre de operatører, der er blevet pålagt sådanne foranstaltninger, medmindre en miljømæssig nødsituation tvinger den kompetente myndighed til at agere øjeblikkeligt
 - er nævnte myndighed ligeledes forpligtet til at opfordre navnlig de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres disse foranstaltninger, til at fremsætte deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning
 - skal denne myndighed tage de i punkt 1.3.1 i bilag II til direktiv 2004/35 omhandlede kriterier i betragtning og i sin afgørelse angive de årsager, der begrundet dette valg, og i givet fald angive de årsager, der kan begrunde, at der ikke var behov for en grundig undersøgelse med hensyn til disse kriterier, eller at en undersøgelse ikke har fundet sted eller ikke kunne finde sted, f.eks. på grund af en miljømæssig nødsituation.

- 2) Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, er direktiv 2004/35 ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan underlægge de operatører, der er omfattet af de afhjælpende miljøforanstaltninger, den betingelse, at de for at udøve retten til at anvende deres områder skal udføre de af myndigheden krævede arbejder, selv om disse områder ikke er berørt af foranstaltningerne, enten som følge af, at de allerede er blevet »renset«, eller fordi de aldrig har været forurenet. En sådan foranstaltning kan imidlertid være begrundet i formålet om at forhindre en forværring af den miljømæssige situation der, hvor foranstaltningerne skal gennemføres, eller, i henhold til forsigtighedsprincippet, i formålet om at forhindre forekomsten eller genindtræden af andre miljøskader på operatørernes områder, der støder op til hele den kyststrækning, som er genstand for de nævnte afhjælpende foranstaltninger.

Underskrifter