



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. marts 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 191, stk. 2, TEUF — direktiv 2004/35/EF — miljøansvar — national lovgivning, der ikke giver myndighederne adgang til at pålægge ejere af forurenede ejendomme, som ikke har medvirket til den pågældende forurening, at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, og som kun fastsætter en forpligtelse til at godtgøre udgifterne til de af myndighederne gennemførte indgreb — foreneligheden med principperne om, at forureneren betaler, forsigtighed, forebyggende indsats og indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden«

I sag C- 534/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 8. juli 2013, indgået til Domstolen den 10. oktober 2013, i sagen:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

mod

Fipa Group Srl,

procesdeltagere:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

og

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

* Processprog: italiensk.

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

mod

Tws Automation Srl,

procedettagere:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

og

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

mod

Ivan Srl,

procedettagere:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer), E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. november 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Tws Automation Srl ved avvocati R. Lazzini og S. Prosperi Mangili,
- Ivan Srl ved avvocati G.C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone og G. Acquarone,
- Edison SpA ved avvocati S. Masini, W. Troise Mangoni og G.L. Conti,
- Versalis SpA ved avvocati S. Grassi, G.M. Roberti og I. Perego,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato C. Gerardis,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved L. Pignataro-Nolin og E. White, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. november 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EU-retlige principper på miljøområdet, navnlig princippet om, at forureneren betaler, forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats og indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, som er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, i 13. og 24. betragtning til samt artikel 1 og artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EFT L 143, s. 56).
- 2 Anmodningen blev indgivet under tre sager, hvoraf de to første er sager mellem Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse), Ministero della Salute (sundhedsministeriet) og Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (herefter under ét »Ministero«) mod henholdsvis Fipa Group Srl (herefter »Fipa Group«) og Tws Automation Srl (herefter »Tws Automation«), mens den tredje sag er mellem de to første sagsøgere i hovedsagen mod Ivan Srl (herefter »Ivan«) om foranstaltninger til sikring i nødstilfælde af ejendomme forurenede med forskellige kemiske stoffer.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 191, stk. 2, første afsnit, TEUF bestemmer følgende:

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

- 4 1., 2., 13., 18., 20., 24., og 30. betragtning til direktiv 2004/35 har følgende ordlyd:

»(1) Fællesskabet rummer mange forurenede arealer, hvilket indebærer betydelige sundhedsrisici, og desuden er tab af biodiversitet markant accelereret i de seneste årtier. Gribes der ikke ind, vil det i fremtiden kunne resultere i yderlige jordforurening og tab af biodiversitet. Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde Fællesskabets miljøpolitiske mål og principper som fastsat i traktaten. 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 forureneren 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.

[...]

(13) 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.

[...]

(18) Ifølge princippet om, at forureneren betaler, skal en operatør, der forvolder miljøskade eller fremkalder overhængende fare for sådan skade, i princippet bære omkostningerne ved de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger. Hvis en kompetent myndighed enten selv eller gennem en tredjemand træffer foranstaltninger i stedet for en operatør, bør myndigheden sikre, at de omkostninger, den afholder i denne forbindelse, dækkes af operatøren. Det er endvidere passende, at operatørerne i sidste ende bærer omkostningerne ved vurderingen af miljøskader eller i givet fald ved vurderingen af en overhængende fare for, at sådanne skader indtræder.

[...]

(20) Det bør 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. Medlemsstaterne kan tillade, at operatører, der ikke har handlet forsætligt eller uagtsomt, ikke skal bære omkostningerne ved afhjælpende foranstaltninger i situationer, hvor den pågældende skade skyldes emissioner eller begivenheder, der udtrykkeligt er godkendt, eller risikoen for skade ikke kunne være kendt, da begivenheden eller emissionen fandt sted.

[...]

- (24) 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 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.»
- 5 I overensstemmelse med artikel 1 i direktiv 2004/35 opstiller dette direktiv rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler.
- 6 Artikel 2, nr. 6), i det nævnte direktiv definerer begrebet »operatør« som »en fysisk eller juridisk, privatretlig eller offentligretlig person, der driver eller kontrollerer den erhvervmæssige aktivitet, eller som, såfremt dette fremgår af national lovgivning, har fået overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten, herunder indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af en sådan aktivitet eller den person, der registrerer eller anmelder en sådan aktivitet«.
- 7 I henhold til artikel 2, nr. 7), i samme direktiv defineres begrebet »erhvervmæssig aktivitet« som »enhver aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig eller udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje«.
- 8 Artikel 2, nr. 10) og 11), i direktiv 2004/35 definerer følgende begreber således:
- »10) »forebyggende foranstaltninger«: foranstaltninger, der træffes, når en begivenhed, handling eller undladelse har medført overhængende fare for miljøskade, med henblik på at forebygge eller minimere den pågældende skade
- 11) »afhjælpende foranstaltninger«: 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«.
- 9 Artikel 3 i det nævnte direktiv med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:
- »Dette direktiv finder anvendelse på:
- a) miljøskader, der forvoldes ved udøvelsen af enhver af de erhvervmæssige aktiviteter, der er opført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter

- b) skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt.«
- 10 I henhold til artikel 4, stk. 5, i det pågældende direktiv finder det »kun anvendelse på miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forvoldt af forurening af diffus art, hvor det er muligt at fastslå årsagssammenhængen mellem skaden og en operatørs aktiviteter«.
- 11 Artikel 5 i direktiv 2004/35 med overskriften »Forebyggende foranstaltninger« har følgende ordlyd:
- »1. Såfremt en miljøskade endnu ikke er indtrådt, men der er overhængende fare for en sådan skade, skal operatøren omgående træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger.
- [...]
3. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:
- [...]
- b) kræve, at operatøren træffer de nødvendige forebyggende foranstaltninger
- [...]
- d) selv træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger.
4. Den kompetente myndighed skal kræve, at operatøren træffer forebyggende foranstaltninger. Hvis operatøren ikke opfylder forpligtelserne i henhold til stk. 1 eller stk. 3, litra b) eller c), ikke kan identificeres eller ikke kan pålægges at afholde omkostningerne i henhold til dette direktiv, kan den kompetente myndighed selv træffe disse foranstaltninger.«
- 12 Artikel 6 i det nævnte direktiv, 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, 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, og
- b) de nødvendige afhjælpende foranstaltninger [...]
2. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:
- [...]
- c) kræve, at operatøren træffer de nødvendige afhjælpende foranstaltninger
- [...]
- 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.«

13 Artikel 8, stk. 1 og 3, i samme direktiv bestemmer:

»1. Operatøren bærer omkostningerne ved de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til dette direktiv.

[...]

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.«

14 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35 har følgende ordlyd:

»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. [...]«

15 Artikel 16 i direktiv 2004/35 med overskriften »Forholdet til national ret« præciserer i stk. 1, at direktivet »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«.

16 I henhold til artikel 17 i direktiv 2004/35, sammenholdt med dets artikel 19, finder direktivet kun anvendelse på skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted efter den 30. april 2007, når disse skader er følger af enten aktiviteter, som fandt sted efter denne dato, eller af aktiviteter, som fandt sted før, men ikke blev afsluttet inden denne dato.

17 Direktivets bilag III angiver 12 aktiviteter, som lovgiver anser for farlige i henhold til artikel 3, stk. 1, i det nævnte direktiv.

Italiensk ret

18 Artikel 240, stk. 1, litra m) og p), i lovdekret nr. 152 af 3.4.2006 om miljøstandarder (almindeligt tillæg til GURI nr. 88 af 14.4.2006) i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne (herefter »miljøloven«), er indeholdt i afsnit V i kapitel IV. Denne bestemmelse definerer foranstaltninger til sikring i nødstilfælde og rehabilitering.

- 19 Artikel 242 i miljøloven med overskriften »Operationelle og administrative processer« fastsætter ret detaljerede forpligtelser, som påhviler den ansvarlige for en forurening, uanset om forureningen er sket for nylig eller er af ældre dato, bl.a. for så vidt angår vedtagelse af de nødvendige forebyggende foranstaltninger, genopretningsforanstaltninger og sikringsforanstaltninger i nødstilfælde, kommunikation med de kompetente offentlige myndigheder og gennemførelse af rehabiliteringsforanstaltninger.
- 20 Artikel 244 i den nævnte lov med overskriften »Kendelser« fastsætter de tilfælde, hvor den faktisk indtrufne forurening har overskredet koncentrationstværdierne for grænserne for forurening. I det tilfælde opfordrer provinsen ved begrundet kendelse den ansvarlige for den eventuelle forurening til at træffe de foranstaltninger, som fremgår af samme lovs artikel 240 ff. Artikel 244, stk. 3, i miljøloven bestemmer, at kendelsen under alle omstændigheder også forkyndes for arealets ejer. Artikel 244, stk. 4, i denne lov fastsætter i øvrigt, at hvis det ikke er muligt at identificere den ansvarlige, eller denne ikke indfinder sig, og hverken områdets ejer eller en anden berørt part handler, træffes de nødvendige foranstaltninger af den kompetente myndighed.
- 21 Artikel 245 i den nævnte lov, som har overskriften »Interventions- og anmeldelsesforpligtelser for personer, der ikke er ansvarlige for den eventuelle forurening«, bestemmer i stk. 1:
- »Processer vedrørende miljømæssig sikring, rehabilitering og genopretning, som er fastlagt i nærværende afsnit, kan under alle omstændigheder igangsættes af ikke-ansvarlige berørte.«
- 22 Samme lovs artikel 245, stk. 2, bestemmer følgende:
- »Med forbehold for de forpligtelser, der påhviler den ansvarlige for den eventuelle forurening i henhold til artikel 242, er ejeren eller forvalteren af arealet, som erfarer overskridelsen af grænseværdierne for forurening eller den konkrete og reelle risiko herfor, forpligtet til at underrette den stedligt kompetente region, provins eller kommune samt træffe de forebyggende foranstaltninger i henhold til proceduren i artikel 242. Efter modtagelse af de nævnte oplysninger og efter høring af kommunen identificerer provinsen den ansvarlige med henblik på iværksættelse af rehabiliteringsforanstaltninger. Ejeren eller enhver anden berørt har imidlertid beføjelse til når som helst at gribe frivilligt ind med henblik på at iværksætte de nødvendige rehabiliteringsforanstaltninger på det område, som vedkommende ejer eller råder over.«
- 23 Miljølovens artikel 250 med overskriften »Rehabilitering foretaget af myndighederne« bestemmer følgende:
- »Hvis de ansvarlige for forureningen ikke straks træffer foranstaltninger som fastsat i nærværende afsnit, eller hvis de ikke kan identificeres, og hvis hverken ejendommens ejer eller en anden berørt handler, iværksætter den stedligt kompetente kommune de procedurer og foranstaltninger, som er fastlagt i artikel 242, og hvis denne ikke handler, iværksættes disse af regionen i henhold til den prioriteringsrækkefølge, som er fastsat i den regionale rehabiliteringsplan af forurenede ejendomme, idet der ligeledes gøres brug af andre offentlige eller private aktører, som er udpeget ved særlige offentlige udbudsprocedurer [...]«
- 24 Artikel 253 i den nævnte lov med overskriften: »Tinglige forpligtelser og særlige fortrinsrettigheder« fastlægger følgende i stk. 1-4:
- »1. Foranstaltningerne i nærværende afsnit udgør tinglige forpligtelser (»oneri reali«) på de forurenede arealer såfremt de gennemføres af den kompetente myndighed i henhold til artikel 250 [...]«

2. For de i stk. 1 omhandlede omkostninger til foranstaltning stiftes der en særlig fortrinsrettighed til fast ejendom vedrørende selve arealerne i henhold til vilkårene og i henhold til forvaltningslovens artikel 2748, stk. 2. Den nævnte fortrinsrettighed kan ligeledes udøves til skade for tredjemands ret til ejendommen.

3. Fortrinsrettigheden og opkrævningen af udgifter kan kun gøres gældende over for ejere af et område, som ikke er ansvarlig for forureningen eller risikoen herfor, ved en begrundet afgørelse fra den kompetente myndighed, som navnlig gør rede for, at forurenere ikke kan identificeres, eller at udgifterne ikke kan gøres gældende over for den pågældende, eller at et sådant tiltag ville være resultatløst.

4. Under alle omstændigheder kan en ejer, som ikke er ansvarlig, kun forpligtes til at godtgøre [...] udgifterne for de af den kompetente myndighed gennemførte indgreb inden for rammerne af ejendommens markedsværdi, som fastlægges efter gennemførelsen af de pågældende indgreb. Hvis den ikke-ansvarlige ejer spontant har foretaget rehabilitering af det forurenede område, har han ret til at indlede et regressøgsmål mod den ansvarlige for forureningen for så vidt angår de oppebårne omkostninger og for de eventuelle yderligere skader, som måtte være lidt.»

Sagen ved den forelæggende ret og det præjudicielle spørgsmål

- 25 Det fremgår af de sagsakter, der foreligger for Domstolen, at Farmoplant SpA og Cersam Srl, to selskaber i industrikoncernen Montedison SpA (i dag Edison SpA) fra 1960'erne til 1980'erne anvendte et industriområde, som befandt sig i en kommune i Massa Carrara-provinsen i Toscana (Italien), til produktion af insekticider og herbicider. Da dette område var alvorligt forurenet af forskellige kemikalier såsom dichlorethan og ammoniak, blev en del af området grundforbedret i løbet af 1995. Eftersom denne »grundforbedring« viste sig at være utilstrækkelig, blev området i 1998 kvalificeret som »område af national betydning i Massa Carrara« med henblik på rehabilitering.
- 26 I løbet af 2006 og 2008 blev Tws Automation og Ivan, to privatretlige selskaber, ejere af forskellige ejendomme i det pågældende område. Tws Automations forretningsmæssige målsætning er salg af elektronisk udstyr. Ivan er en ejendomsmæglervirksomhed.
- 27 I løbet af året 2011 fusionerede Nasco Srl, et privatretligt selskab, herefter kaldet Fipa Group, med LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl og blev i den forbindelse ejer af en anden ejendom i samme område. Fipa Group udøver sin virksomhed inden for byggeri og reparation af fartøjer.
- 28 Ved forvaltningsakter af 18. maj 2007 samt 16. september og 7. november 2011 pålagde de kompetente tjenestegrene i Ministero henholdsvis Tws Automation, Ivan og Fipa Group at træffe specifikke foranstaltninger til »sikring i nødstilfælde« i henhold til miljøloven, dvs. opstilling af en hydraulisk barriere til opsamling med henblik på beskyttelse af det vandholdige stenlag og fremlæggelse af en ændring af projektet om rehabilitering af ejendommen fra 1995. Disse afgørelser var rettet mod de tre selskaber i deres egenskab af »forvalter af ejendommen«.
- 29 Under anbringende af, at de ikke er ansvarlige for den konstaterede forurening, anlagde disse selskaber sag ved Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regional administrativ domstol i Toscana), som ved tre særskilte domme annullerede de pågældende forvaltningsakter, idet myndighederne ikke – i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler, som har en selvstændig betydning i EU-retten og i den nationale lovgivning på miljøområdet på grundlag af bestemmelserne i afsnit V i del IV i miljøloven – kan pålægge selskaber, som ikke har noget direkte ansvar for forureningsfænomenet, som er konstateret i området, at træffe de pågældende foranstaltninger.
- 30 Ministero har iværksat appel til prøvelse af de nævnte domme ved Consiglio di Stato.

- 31 Ifølge Ministero gør en fortolkning af bestemmelserne i afsnit V i del IV i miljøloven i lyset af princippet om, at forureneren betaler, og forsigtighedsprincippet ejeren af et forurenede område til skyldner vedrørende gennemførelse af foranstaltninger til sikring i nødstilfælde.
- 32 Afdelingen i Consiglio di Stato, for hvilken sagen er blevet anlagt, forelagde spørgsmålet for plenarforsamlingen i denne retsinstans med henblik på afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den nationale myndighed på baggrund af princippet om, at forureneren betaler, kan pålægge ejeren af en forurenede ejendom, som ikke er ansvarlig for forureningen, at træffe foranstaltninger til sikring i nødstilfælde som omhandlet i artikel 240, stk. 1, litra m), i den nævnte lov, eller om ejeren under sådanne omstændigheder forbliver begrænset til tinglige forpligtelser alene, således som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 253 i den nævnte lov.
- 33 Ved akt af 21. november 2013 intervererede Versalis SpA, som ligeledes ejer ejendomme på det omhandlede areal, som det har erhvervet fra Edison SpA, med påstand om, at Ministeros appel forkastes.
- 34 Plenarforsamlingen ved Consiglio di Stato har i sin forelæggelsesafgørelse anført, at de italienske forvaltningsdomstole ikke er enige om fortolkningen af bestemmelserne i del IV i miljøloven samt mere generelt om fortolkningen af bestemmelserne om forpligtelserne for en ejer af et forurenede område.
- 35 Mens en del af retspraksis, som bl.a. bygger på principperne om forsigtighed, forebyggende indsats og om, at forureneren betaler, som har en selvstændig betydning i EU-retten, fastslår, at ejeren er forpligtet til at vedtage foranstaltninger til sikring i nødstilfælde samt rehabilitering til trods for, at denne ikke er ansvarlig for forureningen, udelukker en anden del af den italienske retspraksis ethvert ansvar for en ejer, som ikke er ansvarlig for forureningen, og afviser derfor, at myndighederne kan kræve sådanne foranstaltninger fra denne ejer. Plenarforsamlingen ved Consiglio di Stato deler denne sidstnævnte holdning, som er den dominerende i den italienske forvaltningsretspraksis.
- 36 Under henvisning til Domstolens domme *ERG m.fl.* (C-378/08, EU:C:2010:126) og *ERG m.fl.* (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127) baserer den forelæggende ret sig i den forbindelse på en ordlydsfortolkning af miljøloven og på principperne for civilretligt ansvar, som kræver en årsagsforbindelse mellem handling og skade. Eksistensen af denne forbindelse er nødvendig for at fastsætte enten et subjektivt eller et objektivt ansvar for den lidte skade. Den nævnte forbindelse foreligger ikke, hvor ejeren ikke er ansvarlig for forureningen. Ansaret påhviler ham således kun i hans egenskab af ejer, idet forureningen hverken subjektivt eller objektivt kan tilskrives ham.
- 37 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er Den Europæiske Unions principper på miljøområdet i henhold til artikel 191, stk. 2, [TEUF] og [artikel 1 og artikel 8, stk. 3, i direktiv 2004/35 samt 13. og 24. betragtning til direktivet –] 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 en national lovgivning som den, der følger af artikel 244, 245 og 253 i [miljøloven], 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 rehabilitering, og hvorefter ejeren alene kan pålægges et økonomisk ansvar, der er begrænset til ejendommens værdi efter gennemførelsen af rehabiliteringsforanstaltningerne?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 38 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om de EU-retlige principper på miljøområdet, således som fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF og i direktiv 2004/35, navnlig princippet om, at forureneren betaler, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente myndighed – såfremt det ikke er muligt at fastslå, hvem der er ansvarlig for forureningen af ejendom eller at pålægge den ansvarlige at iværksætte afhjælpende foranstaltninger – ikke kan pålægge ejeren af denne ejendom, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, idet denne kun er forpligtet til at godtgøre udgifterne til de af myndighederne gennemførte indgreb begrænset til ejendommens markedsværdi efter gennemførelsen af disse indgreb.

Om anvendelsen af artikel 191, stk. 2, TEUF

- 39 Det skal bemærkes, at artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og især bygger på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse fastlægger således blot Unionens almindelige formål på miljøområdet, idet artikel 192 TEUF bemyndiger Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union til at træffe afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure om de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på at virkeliggøre disse mål (jf. domme *ERG m.fl.*, EU:C:2010:126, præmis 45, og *ERG m.fl.*, EU:C:2010:127, præmis 38, samt kendelse *Buzzi Unicem m.fl.*, C-478/08 og C-479/08, EU:C:2010:129, præmis 35).
- 40 Da artikel 191, stk. 2, TEUF, der indeholder princippet om, at forureneren betaler, er rettet mod Unionens indsats, kan denne bestemmelse derfor ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel som den i hovedsagen omhandlede på et område, der henhører under miljøpolitikken, når ingen EU-regler vedtaget på grundlag af artikel 192 TEUF specifikt dækker den pågældende situation (jf. domme *ERG m.fl.*, EU:C:2010:126, præmis 46, og *ERG m.fl.*, EU:C:2010:127, præmis 39, samt kendelse *Buzzi Unicem m.fl.*, EU:C:2010:129, præmis 36).
- 41 Artikel 191, stk. 2, TEUF kan heller ikke påberåbes af de kompetente myndigheder på miljøområdet med henblik på at pålægge foranstaltninger til forebyggelse eller afhjælpning i mangel af et nationalt retsgrundlag.
- 42 Det skal dog bemærkes, at princippet om, at forureneren betaler, kan anvendes i hovedsagerne, for så vidt som dette er gennemført ved direktiv 2004/35. Dette direktiv, som er vedtaget på grundlag af artikel 175 EF, nu artikel 192 TEUF, har ifølge tredje punktum i første betragtning til formål at sikre, at »[f]orebyggelse og afhjælpning af miljøskader i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde [Unionens] miljøpolitiske mål og principper som fastsat i traktaten« og anvender, som det er fastsat i anden betragtning, princippet om, at forureneren betaler.

Om den tidsmæssige anvendelse af direktiv 2004/35

- 43 Eftersom de i hovedsagen omhandlede gamle miljøskader, ifølge de oplysninger om de faktiske omstændigheder, der fremgår af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, skyldes økonomiske aktiviteter, der blev udøvet af tidligere ejere af ejendommene, som i øjeblikket indehaves af Fipa Group, Tws Automation og Ivan, er det tvivlsomt, om direktiv 2004/35 finder tidsmæssig anvendelse i hovedsagerne.
- 44 Det fremgår nemlig af det nævnte direktivs artikel 17, første og andet led, sammenholdt med 30. betragtning til direktivet, at det kun finder anvendelse på skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der er indtrådt den 30. april 2007 eller efter denne dato, 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 (jf. i denne retning domme ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 40 og 41, og ERG m.fl. EU:C:2010:127, præmis 34, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 32).

- 45 Det er væsentligt, at den forelæggende ret på grundlag af omstændigheder, som kun den forelæggende ret skal vurdere, efterprøver, om skaderne i hovedsagerne, der er genstand for de af de kompetente myndigheder pålagte foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35 eller ej, således som det er fastlagt i direktivets artikel 17 (jf. dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 43).
- 46 Såfremt denne ret kommer til den konklusion, at det nævnte direktiv 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 retsforskrifter i den afledte ret (jf. domme ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 44, og ERG m.fl., EU:C:2010:127, præmis 37, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 34).
- 47 I tilfælde af, at den forelæggende ret kommer til en konklusion, at det pågældende direktiv finder tidsmæssig anvendelse i hovedsagerne, skal det præjudicielle spørgsmål besvares som følger.

Om begrebet »operatør«

- 48 Det fremgår af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/35, sammenholdt med 2. og 18. betragtning, samt artikel 2, nr. 6) og 7), artikel 5, 6, 8 og artikel 11, stk. 2, i dette direktiv, at et af de væsentlige krav til anvendelsen af ansvarsordningen, der er fastlagt med disse bestemmelser, er identifikationen af en operatør, som kan holdes ansvarlig.
- 49 Andet punktum i anden betragtning til direktiv 2004/35 angiver, at dette direktivs grundlæggende princip bør være, at en operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskade eller fremkaldt overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor.
- 50 Som Domstolen allerede har fastslået, tilkommer det i princippet den for miljøskaden ansvarlige operatør, efter systematikken i artikel 6 og 7 i direktiv 2004/35, at tage initiativ til at foreslå de afhjælpende foranstaltninger, som denne finder passende på situationen (jf. dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, præmis 46). Det er desuden denne operatør, som myndighederne kan pålægge at træffe de nødvendige foranstaltninger.
- 51 Artikel 8 i dette direktiv med overskriften »Omkostninger til forebyggelse og afhjælpning« bestemmer i stk. 1 tilsvarende, at det er denne operatør, der bærer omkostningerne ved de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til det nævnte direktiv. De kompetente myndigheder er i medfør af artikel 11, stk. 2, i samme direktiv forpligtet til at fastslå, hvilken operatør der har forvoldt skaden.
- 52 Andre personer end dem, som er defineret i artikel 2, nr. 6), i direktiv 2004/35, dvs. personer, som ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed i henhold til artikel 2, nr. 7), i dette direktiv, er derimod ikke omfattet af anvendelsesområdet for det pågældende direktiv, således som afgrænset i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a) og b).
- 53 Som det fremgår af de faktiske omstændigheder, således som den forelæggende ret har redegjort for, og som er bekræftet af alle parterne i hovedsagen under retsmødet, er der imidlertid i det foreliggende tilfælde ingen af de sagsøgte i hovedsagen, som aktuelt udøver en af de aktiviteter, som er anført i bilag III til direktiv 2004/35. På denne baggrund skal det undersøges, i hvilket omfang disse sagsøgte

er omfattet af direktivet i henhold til direktivets artikel 3. stk. 1, litra b), som omhandler de skader, der forvoldes ved anden aktivitet end dem, som er anført i det pågældende bilag, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt.

Om betingelserne for miljøansvar

- 54 Som det fremgår af artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35, sammenholdt med 13. betragtning til direktivet, kræver miljøansvarsordningen for at kunne fungere, at den kompetente myndighed kan fastslå en årsagssammenhæng mellem en eller flere identificerbare operatørs aktiviteter og de konkrete og kvantificerbare miljøskader med henblik på at pålægge den eller de operatører afhjælpende foranstaltninger, uanset typen af den omhandlede forurening (jf. i denne retning dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 52 og 53, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 39).
- 55 Ved fortolkning af artikel 3, stk. 1, litra a), i det nævnte direktiv har Domstolen fastslået, at den kompetente myndigheds forpligtelse til at fastslå en årsagssammenhæng gælder i forhold til den objektive miljøansvarsordning, som operatørerne er underlagt (jf. dom ERG m.fl. EU:C:2010:126, præmis 63-65, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 45).
- 56 Som det følger af artikel 4, stk. 5, i direktiv 2004/35, gælder den nævnte forpligtelse også i forhold til den subjektive ansvarsordning, hvor operatøren, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i dette direktiv, har handlet forsætligt eller uagtsomt under udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III.
- 57 Den særlige betydning, som betingelsen om årsagssammenhæng mellem operatørens aktivitet og miljøskaden har for anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler, og derfor for ansvarsordningen i direktiv 2004/35, følger ligeledes af dette direktivs bestemmelser om konsekvenserne af operatørens manglende medvirken til forureningen eller risikoen for forurening.
- 58 I den forbindelse skal det bemærkes, at operatørerne i henhold til artikel 8, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/35, sammenholdt med 20. betragtning til direktivet, ikke er forpligtet til at bære omkostningerne i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, der træffes i medfør af det nævnte direktiv, hvis den pågældende kan bevise, at miljøskaderne er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet, eller skyldes overholdelse af påbud eller instrukser udstedt af en offentlig myndighed (jf. i denne retning dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 46).
- 59 Når der ikke kan fastslås en årsagssammenhæng mellem miljøskaden og operatørens aktivitet, er situationen omfattet af national ret på de betingelser, der er anført i denne doms præmis 46 (jf. i denne retning dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, præmis 59, samt kendelse Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, præmis 43 og 48).
- 60 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af de oplysninger, der er givet til Domstolen, og af selve ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bekræfte, at de sagsøgte i hovedsagen ikke har medvirket til de omhandlede opståede miljøskader.
- 61 Artikel 16 i direktiv 2004/35 fastsætter ganske vist i overensstemmelse med artikel 193 TEUF, at medlemsstaterne har mulighed for at opretholde og vedtage strengere foranstaltninger for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, navnlig ved påvisning af yderligere ansvarlige parter på betingelse af, at disse foranstaltninger er forenelige med traktaterne.

- 62 I dette tilfælde er det imidlertid ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ifølge den forelæggende ret ikke tillader at pålægge ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre afhjælpende foranstaltninger, idet denne lovgivning i den henseende blot fastslår, at en sådan ejer kan være forpligtet til at godtgøre udgifterne til de af myndighederne gennemførte indgreb inden for rammerne af ejendommens markedsværdi efter gennemførelsen af disse indgreb.
- 63 Henset til samtlige ovenfor anførte betragtninger skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente myndighed – såfremt det ikke er muligt at fastslå, hvem der er ansvarlig for forureningen af ejendommen, eller at pålægge den ansvarlige at iværksætte afhjælpende foranstaltninger – ikke kan pålægge ejeren af denne ejendom, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, idet denne kun er forpligtet til at godtgøre udgifterne til de af myndighederne gennemførte indgreb begrænset til ejendommens markedsværdi efter gennemførelsen af disse indgreb.

Sagens omkostninger

- 64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den kompetente myndighed – såfremt det ikke er muligt at fastslå, hvem der er ansvarlig for forureningen af ejendommen, eller at pålægge den ansvarlige at iværksætte afhjælpende foranstaltninger – ikke kan pålægge ejeren af denne ejendom, som ikke er ansvarlig for forureningen, at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning, idet denne kun er forpligtet til at godtgøre udgifterne til de af myndighederne gennemførte indgreb begrænset til ejendommens markedsværdi efter gennemførelsen af disse indgreb.

Underskrifter