

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

9 maart 2010\*

In de gevoegde zaken C-379/08 en C-380/08,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italië) bij beslissingen van 5 en 19 juni 2008, ingekomen bij het Hof op 21 augustus 2008, in de procedures

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

**Polimeri Europa SpA,**

**Syndial SpA**

tegen

**Ministero dello Sviluppo economico,**

\* Procestaal: Italiaans.

**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, voorheen Sviluppo Italia SpA,**

in tegenwoordigheid van:

**ENI Divisione Exploration and Production SpA,**

**ENI SpA,**

**Edison SPA,**

ERG E.A.

en

**ENI SpA (C-380/08)**

tegen

**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,**

**Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,**

in tegenwoordigheid van:

**Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, voorheen Sviluppo Italia SpA,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh en C. Toader (rapporteur), kamerpresidenten, C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 september 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, vertegenwoordigd door D. De Luca, M. Calderera, L. Acquarone en G. Acquarone, avvocati,
  
- Polimeri Europa SpA en Syndial SpA, vertegenwoordigd door G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi en P. Amara, avvocati,
  
- ENI SpA, vertegenwoordigd door G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi en C. Giuliano, avvocati,
  
- Sviluppo Italia Aree Produttive SpA en Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, voorheen Sviluppo Italia SpA, vertegenwoordigd door F. Sciaudone, avvocato,
  
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Zadra en D. Recchia als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 2009,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van het beginsel dat de vervuiler betaalt en van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143, blz. 56).
  
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de vennootschappen Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA en ENI SpA, enerzijds, en diverse Italiaanse nationale, regionale en gemeentelijke autoriteiten, anderzijds, over de maatregelen tot herstel van milieuschade die deze autoriteiten hebben vastgesteld voor de Rada di Augusta (Italië), waarlangs de installaties en/of terreinen van deze vennootschappen zijn gelegen.



## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

- 3 De voor de onderhavige zaken relevante punten van de considerans van richtlijn 2004/35 zijn de volgende:

- „(1) [...] Wanneer besloten wordt hoe de schade hersteld moet worden, moet rekening worden gehouden met plaatselijke omstandigheden.
- (2) Het voorkomen en herstellen van milieuschade dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.
- (3) [...] de doelstelling van deze richtlijn, namelijk het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade tegen een redelijke kostprijs voor de samenleving, [kan] niet op voldoende wijze door de lidstaten worden verwezenlijkt en [kan] derhalve beter op gemeenschapsniveau worden verwezenlijkt [...]

[...]

- (7) Ten behoeve van de beoordeling van bodemschade in de zin van deze richtlijn is het wenselijk dat er risicobeoordelingsprocedures gehanteerd worden om vast te stellen in hoeverre de menselijke gezondheid waarschijnlijk schade zal ondervinden.

[...]

- (24) Er moet voor worden gezorgd dat doeltreffende uitvoerings- en handhavinginstrumenten ter beschikking staan, terwijl er tevens voor moet worden gezorgd dat de rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden naar behoren worden gewaarborgd. De bevoegde instanties dienen bevoegd te zijn voor specifieke taken waarvoor een passende administratieve beoordelingsvrijheid vereist is, te weten de taak om de ernst van de schade te beoordelen en te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden genomen.

[...]

- (30) Op schade die vóór het verstrijken van de voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn vastgestelde termijn is veroorzaakt, zijn de bepalingen ervan niet van toepassing.

[...]”

- 4 Artikel 2, punt 11, van richtlijn 2004/35 definieert „herstelmaatregelen” als „maatregel of combinatie van maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als bedoeld in bijlage II”.
- 5 Artikel 6 van die richtlijn, met als opschrift „Herstelmaatregelen”, bepaalt:

„1. Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie en treft hij:

- a) elke haalbare maatregel om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen; en
- b) de nodige herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 7.

2. De bevoegde instantie kan te allen tijde:

- a) de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;

- b) zelf elke haalbare maatregel nemen om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid, of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen, dan wel de exploitant daartoe verplichten of hem daartoe instructies geven;
  
- c) de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen;
  
- d) de exploitant instructies geven die hij bij het nemen van de nodige herstelmaatregelen moet naleven; of
  
- e) zelf de nodige herstelmaatregelen treffen.

3. De bevoegde instantie eist dat de herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen. Indien de exploitant de verplichtingen van lid 1 of lid 2, sub b, c of d, niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd, of niet verplicht is de kosten uit hoofde van deze richtlijn te dragen, kan de bevoegde instantie, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen nemen.”

- 6 Artikel 7 van richtlijn 2004/35, met als opschrift „Vaststelling van herstelmaatregelen”, luidt:

„1. De exploitanten stellen in overeenstemming met bijlage II potentiële herstelmaatregelen vast en leggen die aan de bevoegde instantie ter goedkeuring voor, tenzij

de bevoegde instantie krachtens artikel 6, lid 2, sub e, en lid 3, maatregelen heeft genomen.

2. De bevoegde instantie besluit welke herstelmaatregelen in overeenstemming met bijlage II, en zo nodig in samenwerking met de betrokken exploitant, worden uitgevoerd.

3. Wanneer zich meerdere gevallen van milieuschade hebben voorgedaan en de bevoegde instantie er niet voor kan zorgen dat de noodzakelijke herstelmaatregelen gelijktijdig worden genomen, kan de bevoegde instantie bepalen welk geval van milieuschade eerst moet worden hersteld.

Bij het nemen van deze beslissing houdt de bevoegde instantie onder meer rekening met de aard, de omvang en de ernst van de milieuschade en met de mogelijkheid van natuurlijke regeneratie. Er moet ook rekening worden gehouden met gevaar voor de menselijke gezondheid.

4. De bevoegde instantie nodigt de in artikel 12, lid 1, bedoelde personen en in ieder geval de personen op wier terrein herstelmaatregelen worden getroffen uit opmerkingen te maken en houdt rekening met die opmerkingen.”

7 In artikel 8, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn heet het:

„Onverminderd de leden 3 en 4 verhaalt de bevoegde instantie de kosten die zij in samenhang met het nemen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen uit

hoofde van deze richtlijn heeft gemaakt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt, onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.”

8 In artikel 11 van de richtlijn, met als opschrift „Bevoegde autoriteit”, is bepaald:

„1. De lidstaten wijzen een bevoegde instantie of bevoegde instanties aan die verantwoordelijk is/zijn voor de uitvoering van de taken waarin deze richtlijn voorziet.

2. De taak met betrekking tot de vaststelling van de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt, de beoordeling van de omvang van de schade en de bepaling van welke herstelmaatregelen overeenkomstig bijlage II moeten worden genomen, berust bij de bevoegde instantie. Met het oog daarop is de bevoegde instantie gemachtigd van de betrokken exploitant te verlangen dat hij zelf een beoordeling maakt en alle nodige informatie en gegevens verstrekt.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke preventieve maatregelen of herstelmaatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.

4. In elk uit hoofde van deze richtlijn genomen besluit waarbij het treffen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen wordt opgelegd, worden de precieze gronden vermeld waarop het gebaseerd is. Van een dergelijk besluit wordt onverwijld kennis gegeven aan de betrokken exploitant, die terzelfder tijd wordt ingelicht over de rechtsmiddelen waarover hij krachtens de in de betrokken lidstaat geldende wetgeving beschikt, alsmede over de termijnen welke voor die rechtsmiddelen gelden.”

- 9 Artikel 12 van richtlijn 2004/35, met als opschrift „Verzoeken om maatregelen”, luidt:

„Natuurlijke of rechtspersonen die

- a) milieuschade lijden of dreigen te lijden dan wel
- b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,
- c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan waarvan zij kennis hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.”

- 10 Artikel 16 van richtlijn 2004/35, getiteld „Verhouding tot het nationaal recht”, bepaalt in lid 1 dat deze richtlijn „niet [belet] dat de lidstaten strengere bepalingen handhaven of invoeren inzake preventie en herstel van milieuschade, met inbegrip van het bepalen van extra activiteiten waarop de voorschriften inzake preventie en herstel

van deze richtlijn van toepassing zijn en het bepalen van verdere verantwoordelijke partijen”.

- 11 In artikel 17 van die richtlijn, getiteld „Temporele werkingssfeer”, is bepaald dat zij niet van toepassing is op:

„[...]”

— schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum;

— schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;

— schade, indien het meer dan 30 jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden.”

- 12 Artikel 19, lid 1, eerste alinea, van voormelde richtlijn preciseert dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking dienden te doen treden om uiterlijk op 30 april 2007 aan de richtlijn te voldoen.



- 13 Bijlage II bij richtlijn 2004/35, getiteld „Herstellen van milieuschade”, waarvan punt 1.3 de keuze van herstelopties betreft, luidt als volgt:

„1.3.1. De redelijke herstelopties moeten met gebruikmaking van de beste beschikbare technieken, indien die zijn bepaald, worden beoordeeld op basis van de volgende criteria:

- het effect van elke optie op de menselijke gezondheid en de veiligheid;
  
- de kosten van de uitvoering van de verschillende opties;
  
- de kans op succes van elke optie;
  
- de mate waarin elke optie toekomstige schade zal voorkomen en waarin bij de uitvoering van de optie onbedoelde schade kan worden vermeden;
  
- de mate waarin elke optie ten goede komt aan de verschillende onderdelen van de relevante natuurlijke rijkdommen en/of functies in kwestie;

- de mate waarin elke optie rekening houdt met relevante sociale, economische en culturele aandachtspunten en andere relevante plaatsgebonden factoren;
  
- de tijd die het zal vergen om de milieuschade effectief te herstellen;
  
- de mate waarin elke optie het herstel van de locatie van de milieuschade verwezenlijkt;
  
- de geografische relatie met de schadelocatie.

[...]”

### *Nationaal recht*

- <sup>14</sup> De verwijzende rechter beroept zich op Decreto legislativo nr. 22 van 5 februari 1997 tot uitvoering van richtlijn 91/156/EEG [van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen] (PB L 178, blz. 32), van richtlijn 91/689/EEG [van de Raad van 12 december 1991] betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en van richtlijn 94/62/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994] betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10) (supplemento ordinario bij GURI nr. 38 van 15 februari 1997; hierna: „Decreto legislativo nr. 22/1997”). Dit decreto is ingetrokken en vervangen bij Decreto legislativo nr. 152 van 3 april 2006 betreffende milieunormen (supplemento ordinario

bij GURI nr. 88 van 14 april 2006), dat in de artikelen 299 tot en met 318 uitvoering geeft aan richtlijn 2004/35 in de Italiaanse rechtsorde.

- 15 Artikel 17 van Decreto legislativo nr. 22/1997 bepaalde dat „[...] eenieder die, zelfs onbedoeld, de in lid 1, sub a, bepaalde grenzen overschrijdt of een concreet en reeel gevaar voor overschrijding van deze grenzen doet ontstaan, [...] op eigen kosten maatregelen [dient] te treffen met het oog op de beveiliging, de sanering en het milieuherstel van de verontreinigde gebieden en van de installaties die een verontreinigingsrisico opleveren [...]”.
- 16 Artikel 9 van Decreto ministeriale nr. 471 van 25 oktober 1999 houdende vastlegging van de criteria, de procedures en de modaliteiten voor de beveiliging, de sanering en het milieuherstel van de verontreinigde gebieden, overeenkomstig artikel 17 van Decreto legislativo nr. 22 van 5 februari 1997, zoals gewijzigd en aangevuld (supplemento ordinario bij GURI nr. 293 van 15 december 1999), luidt:

„De eigenaar van een gebied of een andere persoon die [...] op eigen initiatief de procedures wil inleiden voor spoedeisende beveiligingsmaatregelen, saneringsmaatregelen en milieuherstelmaatregelen, overeenkomstig artikel 17, lid 13 bis, van Decreto legislativo [nr. 22/1997], dient de omstandigheden van de geconstateerde verontreiniging en de eventuele getroffen en in uitvoering zijnde spoedeisende beveiligingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de gezondheid en het milieu aan de regio, de provincie en de gemeente mee te delen. De mededeling moet vergezeld gaan van een passende technische documentatie waaruit de kenmerken van voormelde maatregelen moeten blijken. [...] [D]e gemeente of, indien de verontreiniging het grondgebied van meerdere gemeenten betreft, de regio onderzoekt de doeltreffendheid van de getroffen spoedeisende beveiligingsmaatregelen en kan aanvullende voorschriften en maatregelen opleggen, in het bijzonder toezichtmaatregelen

die moeten worden uitgevoerd om de omstandigheden van de verontreiniging te onderzoeken en controles die moeten worden verricht om de doeltreffendheid te onderzoeken van de voor de bescherming van de volksgezondheid en de nabije omgeving uitgevoerde maatregelen [...]"

- 17 Artikel 311, lid 2, van Decreto legislativo nr. 152 van 3 april 2006 luidt:

„Wie door onrechtmatig handelen of door na te laten de handelingen te verrichten of de gedragingen aan te nemen die noodzakelijk zijn, met overtreding van de wet, verordeningen of bestuurlijke maatregelen, door nalatigheid, onbekwaamheid, onvoorzichtigheid of schending van technische normen, milieuschade veroorzaakt door het milieu geheel of gedeeltelijk te wijzigen, te doen verslechteren of te vernielen, is gehouden de vroegere toestand te herstellen en zoniet de staat voor een gelijkwaardig bedrag schadeloos te stellen.”

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 18 De hoofdgedingen behoren tot een reeks beroepen die door langs de Rada di Augusta gelegen ondernemingen zijn ingesteld tegen de besluiten van diverse Italiaanse bestuursautoriteiten waarbij die vennootschappen verplichtingen zijn opgelegd tot herstel van de in het gebied van nationaal belang Priolo geconstateerde verontreiniging.
- 19 Verzoeksters in het hoofdgeding verwijten die bestuursautoriteiten in wezen dat zij bij de vaststelling van de maatregelen tot herstel van de in die locatie veroorzaakte milieuschade eenzijdig hebben gehandeld. Inzonderheid verwijten zij die bestuursautoriteiten dat zij interventieprojecten die zij eerder zelf hadden goedgekeurd, zeer ingrijpend en zonder raadpleging van de belanghebbenden hebben gewijzigd. Die

projecten, waarbij er met name een hydraulische barrière werd aangebracht in de bodem, waren reeds in uitvoering. Het thans aan de orde zijnde project, in het bijzonder de aanleg van een fysieke barrière langs de volledige kustlijn naast de industrieterreinen van verzoeksters in het hoofdgeding, wijkt radicaal af van het vroegere project en is niet beoordeeld op zijn milieueffecten. Ten slotte verwijten zij die autoriteiten dat zij ten onrechte het gebruik door verzoeksters van hun industrieterreinen afhankelijk hebben gesteld van de voorafgaande uitvoering van voormelde werken die in werkelijkheid betrekking hebben op andere terreinen of tot het openbaar domein behorende gebieden dan die waarvan zij eigenaar zijn.

- 20 Nadat hij reeds eerder door verzoeksters in het hoofdgeding was aangezocht, had de verwijzende rechter met name bij vonnis nr. 1254/2007 van 21 juli 2007 de maatregelen van de hierboven bedoelde bestuursautoriteiten nietig verklaard. Hij merkte namelijk op, dat aangezien de aanvankelijke projecten reeds bij interministerieel besluit waren goedgekeurd, waardoor zij definitief waren geworden, en de uitvoering daarvan reeds vergevorderd was, die projecten slechts bij een nieuw interministerieel besluit konden worden gewijzigd. De verwijzende rechter stelde voorts vast dat het onlogisch was een snellere voltooiing van de werkzaamheden te willen bereiken door gebruik te maken van een totaal andere technologie dan die welke reeds was goedgekeurd. Ten slotte was hij van oordeel dat het besluit van de autoriteiten niet was gemotiveerd en evenmin enig technisch onderzoek omvatte, en dat geen enkele milieueffectenstudie was uitgevoerd met betrekking tot de aan verzoeksters in het hoofdgeding opgelegde nieuwe herstelmaatregelen.

- 21 Ondanks dat vonnis volhardden de Italiaanse bestuursautoriteiten in hun eis dat er met name een fysieke barrière tot stand zou worden gebracht. Zodoende werd Decreto nr. 4486 van 16 april 2008 vastgesteld, houdende „definitieve vaststelling [...] van de maatregelen van de besluitvormingsbijeenkomst van 6 maart 2008 over het gebied van nationaal belang Priolo”. Daarop hebben verzoeksters in het hoofdgeding een nieuw beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die zich afvraagt of een dergelijke administratieve praktijk in overeenstemming is met het Unierecht. De verwijzende

rechter is van oordeel dat de bijzondere situatie van milieuvervuiling in het gebied van nationaal belang Priolo, waardoor een analyse van de risico's en de aansprakelijkheden betreffende dat gebied nuttig noch doorslaggevend zou kunnen zijn, het evenwel zou kunnen rechtvaardigen dat die autoriteiten, enerzijds, ambtshalve handelen, zonder de regels van hoor en wederhoor en van motivering van bestuursrechtelijke besluiten in acht te nemen, anderzijds, aldus de oplossingen opleggen die volgens hen de milieugevolgen van de industriële productie het best binnen de perken kunnen houden.

22 Daarop heeft het Tribunale amministrativo regionale della Sicilia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Staat [...] richtlijn [2004/35] ([...], inzonderheid artikel 7 en bijlage II ervan) in de weg aan een nationale regeling volgens welke de overheid als ‚redelijke opties voor het herstel van de milieuschade’ andere werken aan de milieuc componenten (in casu ‚het aanbrengen van een fysieke barrière’ in de bodem langs de volledige kustlijn) mag opleggen dan die waarvoor eerder aan het einde van een passend op tegenspraak gevoerd onderzoek was geopteerd en die reeds waren goedgekeurd en uitgevoerd of in uitvoering waren?
- 2) Staat [...] richtlijn [2004/35] ([...], inzonderheid artikel 7 en bijlage II ervan) in de weg aan een nationale regeling volgens welke de overheid dergelijke maatregelen op eigen gezag mag opleggen, dat wil zeggen zonder de specifieke situatie van het gebied, de kosten van uitvoering daarvan in vergelijking met de redelijkerwijze voorzienbare voordelen, de mogelijke of waarschijnlijke nevenschade en de mogelijke of waarschijnlijke schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid en de tijd die nodig is voor de verwezenlijking daarvan, te hebben beoordeeld?

- 3) Staat [...] richtlijn [2004/35] ([...], inzonderheid artikel 7 en bijlage II ervan), gelet op de bijzondere situatie in het gebied van nationaal belang Priolo, in de weg aan een nationale regeling volgens welke de overheid op eigen gezag de uitvoering van dergelijke maatregelen als voorwaarde mag stellen voor een vergunning voor rechtmatig gebruik van binnen het afgebakende gebied van nationaal belang Priolo liggende terreinen waarop de sanering niet rechtstreeks betrekking heeft omdat deze reeds zijn gesaneerd of niet waren vervuild?”
- 23 Bij beschikking van de president van het Hof van 21 oktober 2008 zijn de zaken C-379/08 en C-380/08 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### *Ontvankelijkheid*

- 24 De Italiaanse regering betoogt dat de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk is met name omdat de gestelde vragen impliceren dat het Hof de nationale regeling moet onderzoeken en omdat het er de verwijzende rechter niet om gaat, het bij hem aanhangige geding te beslechten, maar veeleer de rechtspraak van zijn appèlrechter aan de orde te stellen.
- 25 In dit verband volstaat het eraan te herinneren dat ofschoon het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing niet bevoegd is zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het Unierecht, het wel bevoegd is de nationale rechter alle uitleggingsgegevens betreffende dat recht te verschaffen welke die rechter

in staat kunnen stellen die verenigbaarheid te beoordelen met het oog op de beslissing in de voor hem aanhangige zaak (arrest van 22 mei 2008, citiworks, C-439/06, Jurispr. blz. I-3913, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 26 Bovendien moet de rechter die niet in laatste instantie uitspraak doet, vrij zijn zich met zijn vragen tot het Hof te wenden, met name indien hij meent dat het rechtsoordeel van de hogere rechter hem tot een met het Unierecht strijdig vonnis zou kunnen brengen (zie in die zin arrest van 16 januari 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Jurispr. blz. 33, punt 4).
- 27 Gelet op het voorgaande moeten de door het Tribunale amministrativo regionale della Sicilia gestelde vragen tot uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2004/35 worden beantwoord.

### *Eerste twee vragen*

- 28 Met zijn eerste twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bevoegde instantie op grond van de artikelen 7 en 11, lid 4, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met bijlage II bij deze richtlijn, ambtshalve kan besluiten tot een ingrijpende wijziging van de milieuherstelmaatregelen waarvoor aan het einde van een procedure op tegenspraak die in samenwerking met de betrokken exploitanten werd gevoerd, was geopteerd en die reeds waren uitgevoerd of in uitvoering waren, zonder daarbij, vóór het opleggen van die nieuwe maatregelen, de kosten en de baten van de geplande wijzigingen vanuit economisch, milieu- en gezondheidsoogpunt te hebben beoordeeld.



- 29 Gelet op de omstandigheden van de hoofdgedingen zoals de verwijzende rechter deze heeft uiteengezet, en zoals de Italiaanse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter sprake hebben gebracht, moeten de voorwaarden voor de toepasselijkheid *ratione temporis* van richtlijn 2004/35 in dergelijke omstandigheden worden onderzocht alvorens de gestelde vragen te beantwoorden.

### Toepasselijkheid *ratione temporis* van richtlijn 2004/35

- 30 De Italiaanse regering en de Commissie betwijfelen of richtlijn 2004/35 *ratione temporis* van toepassing kan zijn op de feiten van de hoofdgedingen, aangezien de milieuschade van vóór 30 april 2007 dateert en/of hoe dan ook het gevolg is van vroegere activiteiten die vóór deze datum zijn beëindigd. De Commissie laat echter verstaan dat deze richtlijn van toepassing kan zijn op de schade van na 30 april 2007 die voortvloeit uit de huidige activiteit van de betrokken exploitanten. Zij kan echter niet van toepassing zijn op verontreiniging die van vóór deze datum dateert en is veroorzaakt door andere exploitanten dan die welke thans in de Rada di Augusta werkzaam zijn en die men aan deze laatste exploitanten tracht toe te rekenen.
- 31 Zoals uit punt 30 van de considerans van richtlijn 2004/35 blijkt, was de Uniewetgever dienaangaande van mening dat de bepalingen met betrekking tot de door deze richtlijn ingevoerde regeling voor milieuaansprakelijkheid niet van toepassing dienen te zijn „[o]p schade die [is veroorzaakt] vóór het verstrijken van de voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn vastgestelde termijn”, dus vóór 30 april 2007.
- 32 Die wetgever heeft in artikel 17 van richtlijn 2004/35 uitdrukkelijk te kennen gegeven in welke soorten situaties deze richtlijn niet van toepassing is. Aangezien de situaties die niet binnen de werkingssfeer *ratione temporis* van deze richtlijn vallen, dus

negatief zijn omschreven, dient daaruit te worden afgeleid dat elke andere situatie in beginsel, vanuit temporeel oogpunt, onder de door deze richtlijn opgezette regeling voor milieuaansprakelijkheid valt.

- 33 Uit artikel 17, eerste en tweede streepje, van richtlijn 2004/35 blijkt dat deze richtlijn niet van toepassing is op schade die is veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat vóór 30 april 2007 heeft plaatsgevonden en evenmin op schade die is ingetreden na die datum, indien zij het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en is beëindigd vóór die datum.
- 34 Daaruit moet worden afgeleid dat de richtlijn van toepassing is op schade die is veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden indien deze schade het gevolg is van activiteiten die na deze datum hebben plaatsgevonden of van activiteiten die vóór deze datum zijn verricht, maar niet vóór deze datum zijn beëindigd.
- 35 Krachtens artikel 267 VWEU, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, is het Hof uitsluitend bevoegd zich, op de grondslag van de feiten die de nationale rechterlijke instantie heeft omschreven, over de uitlegging of de geldigheid van een voorschrift van Unierecht uit te spreken. Derhalve staat het in het kader van de procedure van dat artikel niet aan het Hof maar aan de nationale rechter om op nationale maatregelen of situaties de regels van Unierecht toe te passen die het Hof heeft uitgelegd (zie arrest van 11 september 2008, CEPISA, C-279/06, Jurispr. blz. I-6681, punt 28).
- 36 Het staat dan ook aan de verwijzende rechter om op basis van de feiten, die alleen hij kan beoordelen, na te gaan of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde schade waarop de door de bevoegde nationale instanties vastgestelde milieuherstelmaatregelen betrekking hebben, onder een van de in punt 34 van het onderhavige arrest bedoelde situaties valt.

- 37 Indien deze rechter tot de conclusie zou komen dat richtlijn 2004/35 niet van toepassing is op de bij hem aanhangige zaken, moet een dergelijke situatie op grond van het nationale recht worden beoordeeld, met inachtneming van de Verdragsregels en onverminderd andere handelingen van afgeleid recht.
- 38 In dit verband bepaalt artikel 174 EG dat de Gemeenschap in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid met name berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit artikel beperkt zich er dus toe, de algemene doelstellingen van de Gemeenschap op milieugebied te omschrijven, aangezien de bevoegdheid te beslissen over de te nemen maatregelen ingevolge artikel 175 EG toekomt aan de Raad van de Europese Unie, in voorkomend geval volgens de medebeslissingsprocedure met het Europees Parlement (zie in die zin arrest van 14 juli 1994, Peralta, C-379/92, Jurispr. blz. I-3453, punten 57 en 58).
- 39 Artikel 174 EG, dat het beginsel dat de vervuiler betaalt bevat, betreft het optreden van de Gemeenschap en kan dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling, zoals die in de hoofdgedingen, die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, uit te sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 175 EG vastgestelde gemeenschapsregeling van toepassing is die specifiek voor het betrokken optreden geldt.
- 40 Voor het geval dat de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat richtlijn 2004/35 *ratione temporis* van toepassing is op de hoofdgedingen, en dat bovendien is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing *ratione materiae* van deze richtlijn, met name aan die welke zijn gepreciseerd in de punten 53 tot en met 59 van het arrest van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-378/08, Jurispr. blz. I-1919), dient met betrekking tot de prejudiciële vragen het volgende te worden opgemerkt.

## Modaliteiten voor de vaststelling van herstelmaatregelen in de zin van richtlijn 2004/35

— Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 41 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen in wezen dat onder de regeling van richtlijn 2004/35 milieuherstelmaatregelen op voorstel van de betrokken exploitanten of althans na raadpleging van hen moeten worden vastgesteld. Hieruit volgt dat de bevoegde instantie de reeds door haar goedgekeurde maatregelen tot herstel van milieuschade niet eenzijdig en zonder raadpleging van die exploitanten mag wijzigen, en zulks temeer wanneer de aanvankelijke herstelmaatregelen reeds in uitvoering zijn en het daarmee mogelijk is het doel, het herstellen van het milieu, te bereiken en elk aanmerkelijk gevaar van een nadelig effect op de menselijke gezondheid te doen verdwijnen.
- 42 Bovendien dient de bevoegde instantie bij de vaststelling van de milieuherstelmaatregelen de kosten en de baten van de geplande maatregelen alsook hun technische uitvoerbaarheid te analyseren, aangezien slechts de „redelijke herstelopties”, dat wil zeggen de niet onevenredige en op de „beste beschikbare technieken” gebaseerde herstelopties, in aanmerking kunnen komen. Ten slotte moet die instantie tevens rekening houden met de potentiële schade die de herstelmaatregelen zelf tot gevolg zouden kunnen hebben voor het milieu en de menselijke gezondheid.
- 43 De Italiaanse regering stelt dat haar regelgeving verenigbaar is met artikel 7 van richtlijn 2004/35, aangezien de bevoegde instantie niet alleen herstelmaatregelen kan opleggen die in overeenstemming zijn met de in bijlage II bij deze richtlijn bedoelde maatregelen, maar tevens strengere maatregelen, die eventueel kunnen afwijken van de maatregelen die op voorstel van de betrokken exploitanten aan het einde van een

op tegenspraak gevoerd debat zijn vastgesteld. In de hoofdgedingen is de omstandigheid dat er in het kader van de nadien door die instantie vastgestelde maatregelen geen dergelijk debat heeft plaatsgevonden niet in strijd met de eisen van deze richtlijn.

- <sup>44</sup> De Commissie is van mening dat richtlijn 2004/35, ook al zou worden erkend dat zij van toepassing is op de hoofdgedingen, niet in de weg staat aan een eenzijdig optreden van de bevoegde instantie. Op grond van de artikelen 6, lid 2, en 7, lid 2, van deze richtlijn beschikt een dergelijke instantie immers over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de vaststelling van gepaste milieuherstelmaatregelen, aangezien het daarin heet dat deze slechts „zo nodig in samenwerking met de betrokken exploitant” worden vastgesteld. Bijlage II bij die richtlijn voorziet niet in specifieke en dwingende vormen van herstel, en evenmin in bijzondere procedurevoorschriften in dat verband. In die bijlage worden enkel de criteria die bij de keuze van de meest geschikte maatregelen moeten worden gehanteerd alsook de met die keuze te bereiken doelstellingen vastgesteld.
- <sup>45</sup> Bovendien kunnen de lidstaten op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/35 op het gebied van milieuaansprakelijkheid strengere nationale regelingen handhaven of invoeren, en dit onder de in artikel 176 EG bepaalde voorwaarden. Ofschoon artikel 7, lid 4, van die richtlijn bepaalt dat „[d]e bevoegde instantie [...] de personen op wier terrein herstelmaatregelen worden getroffen uit[nodigt] opmerkingen te maken en rekening [houdt] met die opmerkingen”, is die instantie volgens de Commissie evenwel niet gebonden door dergelijke opmerkingen, mits de overeenkomstig bijlage II bij deze richtlijn vastgestelde modaliteiten het mogelijk maken de in de richtlijn neergelegde milieudoelstellingen te bereiken.

— Antwoord van het Hof

- <sup>46</sup> In het kader van de regeling van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2004/35 staat het in beginsel aan de exploitant die milieuschade heeft veroorzaakt om herstelmaatregelen

voor te stellen die volgens hem aangepast zijn aan de situatie. Rekening houdend met de kennis die de exploitant wordt geacht te hebben van de aard van de door zijn activiteit veroorzaakte milieuschade, kan een dergelijke regeling het mogelijk maken snel de gepaste milieutherstelmaatregelen vast te stellen en uit te voeren.

<sup>47</sup> Zo blijkt uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/35, dat wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, de exploitant onverwijld de bevoegde instantie daarvan in kennis stelt en met name de nodige herstelmaatregelen neemt in overeenstemming met artikel 7 van die richtlijn.

<sup>48</sup> Volgens lid 2 van voormeld artikel 6 kan die instantie evenwel te allen tijde met name de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen, hem instructies geven die hij bij de uitvoering ervan moet naleven, of zelfs, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen treffen.

<sup>49</sup> Volgens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/35 besluit de bevoegde instantie bovendien welke herstelmaatregelen in overeenstemming met bijlage II bij deze richtlijn, en zo nodig in samenwerking met de betrokken exploitant, worden uitgevoerd.

<sup>50</sup> Artikel 11 van richtlijn 2004/35 bepaalt dat de taak met betrekking tot de bepaling van welke herstelmaatregelen overeenkomstig bijlage II bij deze richtlijn moeten worden genomen, in ieder geval en in laatste instantie bij de bevoegde instantie berust.

<sup>51</sup> In die omstandigheden moet worden aangenomen dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 141 en 142 van haar conclusie heeft opgemerkt, de bevoegde instantie tevens gerechtigd is om eerder vastgestelde milieutherstelmaatregelen te wijzigen,

en dit ook ambtshalve, dus zelfs bij ontbreken van een aanvankelijk voorstel van de exploitant. Die instantie kan immers in de praktijk met name vaststellen dat naast de reeds vastgestelde maatregel een aanvullende maatregel noodzakelijk is, of zelfs tot de slotsom komen dat de aanvankelijk vastgestelde maatregelen ondoeltreffend zijn en dat andere maatregelen nodig zijn om een einde te maken aan een bepaalde milieuverontreiniging.

- 52 Dienaangaande blijkt evenwel uit punt 24 van de considerans van richtlijn 2004/35 dat er bij de uitvoering en handhaving van doeltreffende instrumenten strekkende tot toepassing van de in die richtlijn vastgestelde regeling voor milieuaansprakelijkheid, voor moet worden gezorgd dat de rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden naar behoren worden gewaarborgd.
- 53 Terwijl artikel 7, lid 4, van voormelde richtlijn voorschrijft dat de bevoegde instantie in alle omstandigheden met name de personen op wier terrein herstelmaatregelen worden getroffen, dient uit te nodigen om opmerkingen te maken en dat zij met die opmerkingen rekening dient te houden, bevat voormeld artikel 7, met name lid 2 ervan, geen soortgelijke formulering met betrekking tot de exploitant die wordt geraakt door de herstelmaatregel welke die instantie voornemens is hem op te leggen.
- 54 Het beginsel van hoor en wederhoor, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, verplicht de overheid evenwel de belanghebbenden te horen voordat zij een beslissing neemt die hen raakt (zie arrest van 13 september 2007, Land Oberösterreich en Oostenrijk/Commissie, C-439/05 P en C-454/05 P, Jurispr. blz. I-7141, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 In die omstandigheden mag artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/35, ofschoon daarin niet uitdrukkelijk is voorzien in een recht voor de betrokken exploitant om in alle

omstandigheden te worden gehoord, niet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie die exploitant niet hoeft te horen bij de vaststelling van de herstelmaatregelen, waaronder deze bedoeld in artikel 6, lid 2, sub c en d, van die richtlijn.

- 56 Hieruit volgt dat de bevoegde instantie, wanneer zij milieuherstelmaatregelen die zij zelf eerder heeft goedgekeurd, ingrijpend wenst te wijzigen, hetgeen haar op grond van richtlijn 2004/35 is toegestaan, ingevolge artikel 7, lid 2, van deze richtlijn verplicht is de exploitanten aan wie dergelijke maatregelen worden opgelegd te horen, behoudens indien de spoedeisendheid van de milieusituatie een onmiddellijk optreden van de bevoegde instantie vereist. Overeenkomstig lid 4 van voormeld artikel 7 zal die instantie bovendien met name de personen op wier terrein die maatregelen zullen worden getroffen dienen uit te nodigen om opmerkingen te maken en zal zij met die opmerkingen rekening dienen te houden.
- 57 Wat de gegevens betreft, die bij de procedure voor de uitvoering van de vereiste herstelmaatregelen in aanmerking moeten worden genomen, blijkt uit de artikelen 7, lid 2, en 11, lid 2, van richtlijn 2004/35 dat het aan de bevoegde instantie staat om de omvang van de schade te beoordelen en om bedoelde maatregelen vast te stellen, in overeenstemming met bijlage II bij deze richtlijn.
- 58 Bijlage II bij richtlijn 2004/35 voorziet in een gemeenschappelijk kader dat door de bevoegde instantie moet worden gevolgd om de meest geschikte maatregelen te kiezen voor het herstel van milieuschade. Punt 1.3.1 van deze bijlage bepaalt dat de herstelopties „met gebruikmaking van de beste beschikbare technieken, indien die zijn bepaald, [moeten] worden beoordeeld” op basis van de in dat punt opgesomde criteria.
- 59 De Uniewetgever heeft niet nauwkeurig en gedetailleerd vastgesteld hoe de bevoegde instantie precies tewerk dient te gaan bij de vaststelling van de herstelmaatregelen, met name omdat deze instantie, zoals blijkt uit punt 24 van de considerans van richtlijn



2004/35, ter vervulling van de taak die haar in de regeling van die richtlijn is opgedragen, over een passende beoordelingsvrijheid moet kunnen beschikken om de ernst van de schade te beoordelen en te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden genomen. Bijlage II bij die richtlijn somt daartoe evenwel een aantal elementen op die door die wetgever relevant worden geacht en die derhalve door de bevoegde instantie in aanmerking moeten worden genomen, maar geeft niet aan welke gevolgen die instantie daaraan moet verbinden in een concreet geval van verontreiniging.

- 60 In dat verband zij opgemerkt dat wanneer de bevoegde instantie bij de vervulling van de haar bij die richtlijn opgedragen taak ingewikkelde beoordelingen dient te verrichten, haar beoordelingsvrijheid in zekere mate ook geldt voor de vaststelling van de feitelijke grondslag voor haar optreden (zie naar analogie arresten van 29 oktober 1980, *Roquette Frères/Raad*, 138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25; 21 januari 1999, *Upjohn*, C-120/97, Jurispr. blz. I-223, punt 34, en 15 oktober 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Jurispr. blz. I-10035, punt 62).
- 61 Bovendien blijft die instantie bij de uitoefening van die beoordelingsvrijheid in dergelijke omstandigheden nog steeds verplicht om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie naar analogie arresten van 21 november 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14, en 6 november 2008, *Nederland/Commissie*, C-405/07 P, Jurispr. blz. I-8301, punt 56).
- 62 Wanneer moet worden gekozen tussen verscheidene herstelopties, wat het geval is wanneer de bevoegde instantie voornemens is de eerder door haar vastgestelde herstelmaatregelen te wijzigen, staat het bijgevolg, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met punt 1.3.1 van bijlage II bij deze richtlijn, aan de bevoegde instantie om elk van die opties te beoordelen aan de hand van met name de in dat punt opgesomde criteria.

- 63 Wanneer de bevoegde instantie voornemens is te besluiten tot een ingrijpende wijziging van de milieuherstelmaatregelen waarvoor was geopteerd aan het einde van een procedure op tegenspraak die in samenwerking met de betrokken exploitanten werd gevoerd, en die reeds zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn, met andere woorden in het geval van de keuze voor een andere hersteloptie, is die instantie aldus in beginsel verplicht rekening te houden met de in punt 1.3.1 van bijlage II bij richtlijn 2004/35 bedoelde criteria, en overeenkomstig artikel 11, lid 4, van deze richtlijn dient zij bovendien in het door haar in dat verband vastgestelde besluit de precieze gronden te vermelden waarop haar keuze is gebaseerd, alsook, in voorkomend geval de gronden die kunnen rechtvaardigen dat er geen uitgebreid onderzoek vanuit het oogpunt van die criteria hoefde plaats te vinden of kon plaatsvinden, wegens bijvoorbeeld de spoedeisendheid van de milieusituatie.
- 64 De bevoegde instantie moet er in het bijzonder op toezien dat de uiteindelijk gekozen optie het daadwerkelijk mogelijk maakt de vanuit milieuoogpunt beste resultaten te bereiken, zonder daarbij de betrokken exploitanten kosten op te leggen die kennelijk onevenredig zijn aan de kosten die zij moesten of hadden moeten dragen in het kader van de door die instantie eerst vastgestelde optie. Dergelijke overwegingen zijn evenwel niet aan de orde wanneer die instantie kan aantonen dat de aanvankelijk gekozen optie hoe dan ook ongeschikt is gebleken om de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties te herstellen, te rehabiliteren of te vervangen in de zin van artikel 2, punt 11, van richtlijn 2004/35.
- 65 Ten slotte kan een lidstaat zich niet met succes beroepen op artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/35, en dus op het nastreven van dezelfde doelstelling van milieubescherming als die welke door die richtlijn wordt beoogd (zie arrest van 14 april 2005, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, C-6/03, Jurispr. blz. I-2753, punt 41), in een situatie waarin hij normen zou handhaven of vaststellen of een praktijk zou toestaan op grond waarvan de bevoegde instantie, enerzijds, de eerbiediging van het recht voor de exploitanten om te worden gehoord naast zich neer mag leggen en zich kan onttrekken aan de verplichting om de personen op wier terrein herstelmaatregelen worden getroffen uit te nodigen om opmerkingen te maken, en anderzijds, zich kan onttrekken aan de verplichting om de mogelijke milieuherstelopties uitgebreid te onderzoeken.

66 Enerzijds is er bij het recht voor de exploitanten om te worden gehoord en bij het recht voor de personen op wier terreinen herstelmaatregelen worden getroffen om opmerkingen te maken, immers sprake van een bij richtlijn 2004/35 gewaarborgde minimale bescherming, waaraan redelijkerwijs geen afbreuk kan worden gedaan. Anderzijds zou een besluit waarbij een optie voor milieuhherstel wordt gekozen, dat door de bevoegde instantie is vastgesteld zonder uitgebreid onderzoek van de situatie vanuit het oogpunt van de in punt 1.3.1 van bijlage II bij richtlijn 2004/35 bedoelde criteria, kunnen leiden tot een onjuiste beoordeling van de omvang van de schade en/of van de vast te stellen herstelmaatregelen, wat in strijd is met de doelstellingen van die richtlijn.

67 Gelet op het voorgaande moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat de artikelen 7 en 11, lid 4, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met bijlage II bij deze richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde instantie gerechtigd is te besluiten tot een ingrijpende wijziging van de maatregelen tot herstel van milieuschade waarvoor was geopteerd aan het einde van een procedure op tegenspraak die in samenwerking met de betrokken exploitanten werd gevoerd, en die reeds zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. Met het oog op de vaststelling van een dergelijk besluit:

- is die instantie evenwel verplicht de exploitanten aan wie dergelijke maatregelen worden opgelegd, te horen, behoudens indien de spoedeisendheid van de milieusituatie een onmiddellijk optreden van de bevoegde instantie vereist;
  
- is die instantie tevens gehouden met name de personen op wier terrein die maatregelen worden getroffen uit te nodigen om opmerkingen te maken en dient zij met die opmerkingen rekening te houden, en
  
- dient die instantie rekening te houden met de in punt 1.3.1 van bijlage II bij richtlijn 2004/35 bedoelde criteria, en in haar besluit de gronden te vermelden waarop haar keuze is gebaseerd, alsook, in voorkomend geval de gronden die kunnen

rechtvaardigen dat er geen uitgebreid onderzoek vanuit het oogpunt van die criteria hoefde plaats te vinden of kon plaatsvinden, wegens bijvoorbeeld de spoedeisendheid van de milieusituatie.

### *Derde vraag*

- <sup>68</sup> Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instantie de uitoefening van het recht van exploitanten ten aanzien waarvan milieuherstelmaatregelen zijn vastgesteld, om hun terreinen te gebruiken afhankelijk kan stellen van de voorwaarde dat zij de voor die maatregelen vereiste werkzaamheden uitvoeren, en dit ook indien die terreinen niet onder die maatregelen vallen omdat zij reeds eerder werden gesaneerd of nooit verontreinigd zijn geweest.

### Bij het Hof ingediende opmerkingen

- <sup>69</sup> Verzoeksters in het hoofdgeding betogen dat wanneer een terrein is gesaneerd of nooit verontreinigd is geweest, de bevoegde instantie het gebruik van dat terrein niet afhankelijk kan stellen van de uitvoering van milieuherstelmaatregelen die betrekking hebben op een andere locatie, te weten de kustlijn en haar ondergrond. Een dergelijke praktijk zou hun eigendomsrecht al te veel beperken en aldus in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Het belang dat een exploitant zelf heeft bij de uitvoering van een milieuherstelmaatregel is juist het vooruitzicht van een hervatting van de productie op zijn terrein. Bovendien waren de terreinen van verzoeksters in het hoofdgeding reeds gesaneerd of zelfs nooit verontreinigd geweest. Ten slotte werden die beperkingen hun opgelegd hoewel zij spontaan waren overgegaan tot sanering van hun terreinen en de betrokken verontreiniging niet hadden veroorzaakt.

- 70 De Italiaanse regering is van mening dat de praktijk van de bevoegde instantie die erin bestaat dat deze het gebruik van de terreinen van verzoeksters in het hoofdgeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat zij de milieuherstelmaatregelen uitvoeren, volstrekt legitiem en verenigbaar met het Unierecht is. Een dergelijke praktijk beantwoordt tevens aan het voorzorgsbeginsel, aangezien de betrokken exploitanten, indien zij de gesaneerde zones zonder beperking konden gebruiken, dan andere industriële infrastructures zouden kunnen aanleggen, wat een onoverkomelijk beletsel zou zijn voor de uitvoering van de door die instantie vastgestelde herstelmaatregelen.
- 71 Volgens de Commissie staat richtlijn 2004/35 er niet aan in de weg dat de bevoegde instantie een exploitant verplicht om maatregelen tot sanering van het milieu te nemen en hem slechts een vergunning voor het gebruik van zijn terreinen waarop de sanering niet rechtstreeks betrekking heeft, verleent op voorwaarde dat die maatregelen worden uitgevoerd. Volgens haar vallen dergelijke maatregelen misschien zelfs niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht.

### Antwoord van het Hof

- 72 Om te beginnen moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat blijkens de toelichting van de verwijzende rechter de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde verontreiniging zeer uitzonderlijk is, zowel door de omvang ervan als door de ernst van de milieuaantasting.
- 73 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat zelfs als, zoals verzoeksters in het hoofdgeding betogen, de aan de orde zijnde herstelmaatregelen geen betrekking hebben op hun terreinen, aangezien deze reeds eerder zijn gesaneerd of nooit zijn verontreinigd, dit niet wegneemt dat die terreinen gelegen zijn naast de volledige kustlijn waarop die

herstelmaatregelen betrekking hebben, en dat nieuwe activiteiten op die terreinen de sanering van het volledige zonegebied moeilijker zouden kunnen maken.

- 74 Zoals reeds uiteengezet in de punten 37 en 40 van het onderhavige arrest, zal een dergelijke situatie, indien de verwijzende rechter tot de conclusie zou komen dat richtlijn 2004/35 *ratione temporis* en/of *ratione materiae* niet van toepassing is in de bij hem aanhangige zaken, dus onder het nationale recht vallen, met inachtneming van de Verdragsregels en onverminderd andere handelingen van afgeleid recht.
- 75 Indien voornoemde richtlijn daarentegen wel van toepassing zou zijn, moet erop worden gewezen dat onder de regeling van die richtlijn op de exploitanten zowel preventie- als herstelverplichtingen rusten. Enerzijds moeten de exploitanten dus, zoals voortvloeit uit punt 2 van de considerans van die richtlijn, met name op grond van het voorzorgsbeginsel de noodzakelijke preventiemaatregelen nemen om het ontstaan van milieuschade te voorkomen.
- 76 Anderzijds dienen de exploitanten, wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, zoals in de hoofdgedingen het geval is, volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/35 met name de nodige herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 7 van die richtlijn te treffen. In voorkomend geval beschikt de bevoegde instantie over prerogatieven om hen daartoe te verplichten en om zelf dergelijke maatregelen te nemen.
- 77 In de hoofdgedingen komen verzoeksters op tegen de door de Italiaanse autoriteiten vastgestelde maatregelen op grond dat deze geen betrekking hebben op hun terreinen, die overigens reeds zijn gesaneerd. Volgens die autoriteiten is de verontreiniging van de Rada di Augusta evenwel afkomstig van die terreinen, van waaruit zij zich in de zee heeft verspreid.

- 78 In uitzonderlijke omstandigheden zoals die welke in de punten 72 en 73 van het onderhavige arrest zijn beschreven, moet richtlijn 2004/35 aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie op grond daarvan van de exploitanten van terreinen die zijn gelegen langs de volledige kustlijn waarop die herstelmaatregelen betrekking hebben, kan verlangen dat zij die maatregelen zelf uitvoeren.
- 79 Richtlijn 2004/35 preciseert niet op welke wijze de bevoegde instantie de betrokken exploitanten kan verplichten om de door haar vastgestelde herstelmaatregelen uit te voeren. In die omstandigheden staat het aan iedere lidstaat om dienaangaande nadere regels vast te stellen, welke regels, enerzijds, dienstig moeten zijn om het in artikel 1 van de richtlijn gedefinieerde doel van de richtlijn te bereiken, te weten het voorkomen en herstellen van milieuschade, en anderzijds niet mogen indruisen tegen het Unierecht, met name de algemene beginselen van dat recht.
- 80 Wat de door verzoeksters in het hoofdgeding aangevoerde schending van hun eigendomsrecht betreft, zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het recht van eigendom tot de algemene beginselen van het Unierecht behoort. Dit beginsel heeft echter geen absolute gelding, doch moet in relatie tot zijn sociale functie worden beschouwd. Het genot van het eigendomsrecht kan dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast (arresten van 13 december 1979, Hauer, 44/79, Jurispr. blz. 3727, punt 23; 11 juli 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15; 29 april 1999, Standley e.a., C-293/97, Jurispr. blz. I-2603, punt 54, en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 355).
- 81 Wat de hierboven bedoelde doeleinden van algemeen belang betreft, volgt uit vaste rechtspraak eveneens dat de bescherming van het milieu een van die doelstellingen is

(zie arresten van 7 februari 1985, ADBHU, 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13; 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8, en 2 april 1998, Outokumpu, C-213/96, Jurispr. blz. I-1777, punt 32).

- 82 In die omstandigheden kan het feit dat het recht van de betrokken exploitanten om hun terreinen te gebruiken afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat zij de nodige milieuherstelmaatregelen uitvoeren, gerechtvaardigd zijn om hen te verplichten om die maatregelen daadwerkelijk te nemen.
- 83 In dat verband mag de bevoegde instantie, zoals de Italiaanse regering terecht opmerkt, in afwachting van de uitvoering van de door haar vastgestelde milieuherstelmaatregelen, alle passende maatregelen nemen om te voorkomen dat de milieusituatie nog zou verslechteren op de locaties waar die maatregelen worden uitgevoerd, of zelfs, op grond van het voorzorgsbeginsel, om te voorkomen dat andere milieuschade ontstaat of zich opnieuw voordoet in de omgeving van de locaties waarop die maatregelen betrekking hebben.
- 84 Het kan immers noodzakelijk zijn om vast te stellen dat de betrokken exploitanten de terreinen slechts mogen gebruiken wanneer zij herstelmaatregelen hebben uitgevoerd met betrekking tot locaties in de omgeving van die terreinen, teneinde te voorkomen dat andere industriële activiteiten, die de betrokken schade nog erger kunnen maken of in de weg kunnen staan aan het herstel ervan, worden opgestart in de omgeving van die locaties, waarvan de sanering noodzakelijk is.
- 85 Hieruit volgt dat het aan de verwijzende rechter staat om in dat verband na te gaan of, in de hoofdgedingen, de opschorting van bepaalde prerogatieven van het eigendomsrecht van de exploitanten over hun terreinen haar rechtvaardiging vindt in de



doelstelling van het voorkomen dat de milieusituatie nog zou verslechteren op de locaties waar de milieuherstelmaatregelen worden uitgevoerd, te weten in de Rada di Augusta, dan wel, uit hoofde van het voorzorgsbeginsel, in de doelstelling van het voorkomen dat op die terreinen, die zijn gelegen naast de volledige kustlijn waarop die herstelmaatregelen betrekking hebben, andere milieuschade zou ontstaan of zich opnieuw zou voordoen.

- <sup>86</sup> Niettemin moet worden onderzocht of dergelijke maatregelen, die naar nationaal recht zijn toegestaan, niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken wetgeving worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (zie in die zin arresten van 5 juni 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Jurispr. blz. I-4129, punt 25, en 11 juni 2009, *Nijemeisland*, C-170/08, Jurispr. blz. I-5127, punt 41).
- <sup>87</sup> Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de betrokken exploitanten overeenkomstig richtlijn 2004/35 verplicht zijn de door de bevoegde instantie vastgestelde herstelmaatregelen uit te voeren, en dat die instantie hen daartoe moet kunnen verplichten.
- <sup>88</sup> Het is juist dat de bevoegde instantie overeenkomstig de artikelen 6, lid 2, sub e, en 8, lid 2, eerste alinea, van die richtlijn, zelf de nodige herstelmaatregelen kan treffen en de kosten verbonden aan die maatregelen kan verhalen door middel van een zakelijke zekerheid of andere geschikte waarborgen.
- <sup>89</sup> Daarbij gaat het evenwel slechts om een mogelijkheid waarover de bevoegde instantie beschikt, die er de voorkeur aan kan geven de betrokken exploitanten te verplichten tot uitvoering van de nodige herstelmaatregelen in plaats van deze zelf uit te voeren.

- 90 Bovendien is de aantasting van het eigendomsrecht van die exploitanten beperkt tot hun recht om gebruik te maken van hun terreinen, en is zij tijdelijk, in die zin dat zij weer over alle prerogatieven verbonden aan hun eigendomsrecht zullen beschikken zodra zij de hun door de bevoegde instanties opgelegde herstelmaatregelen hebben uitgevoerd.
- 91 In die omstandigheden lijken dergelijke maatregelen van de bevoegde instantie niet verder te gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van het fundamentele doel van richtlijn 2004/35, het voorkomen en herstellen van milieuschade, welk doel in casu impliceert dat de betrokken exploitanten de door die instantie vastgestelde herstelmaatregelen uitvoeren.
- 92 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord dat, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, richtlijn 2004/35 niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instantie de uitoefening van het recht van exploitanten ten aanzien waarvan milieuherstelmaatregelen zijn vastgesteld, om hun terreinen te gebruiken afhankelijk kan stellen van de voorwaarde dat zij de voor die maatregelen vereiste werkzaamheden uitvoeren, en dit ook indien die terreinen niet onder die maatregelen vallen omdat zij reeds eerder werden gesaneerd of nooit verontreinigd zijn geweest. Een dergelijke maatregel moet evenwel zijn rechtvaardiging vinden in de doelstelling van het voorkomen dat de milieusituatie nog zou verslechteren op de locaties waar die maatregelen worden uitgevoerd, dan wel, uit hoofde van het voorzorgsbeginsel, in de doelstelling van het voorkomen dat op die terreinen van de exploitanten, die zijn gelegen naast de volledige kustlijn waarop die herstelmaatregelen betrekking hebben, andere milieuschade zou ontstaan of zich opnieuw zou voordoen.

## **Kosten**

- 93 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 7 en 11, lid 4, van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, gelezen in samenhang met bijlage II bij deze richtlijn, moeten aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie gerechtigd is te besluiten tot een ingrijpende wijziging van de maatregelen tot herstel van milieuschade waarvoor was geopteerd aan het einde van een procedure op tegenspraak die in samenwerking met de betrokken exploitanten werd gevoerd, en die reeds zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn. Met het oog op de vaststelling van een dergelijk besluit:
  - is die instantie evenwel verplicht de exploitanten aan wie dergelijke maatregelen worden opgelegd, te horen, behoudens indien de spoedeisendheid van de milieusituatie een onmiddellijk optreden van de bevoegde instantie vereist;
  - is die instantie tevens gehouden met name de personen op wier terrein die maatregelen worden getroffen uit te nodigen om opmerkingen te maken en dient zij met die opmerkingen rekening te houden, en
  - dient die instantie rekening te houden met de in punt 1.3.1 van bijlage II bij richtlijn 2004/35 bedoelde criteria, en in haar besluit de gronden te vermelden waarop haar keuze is gebaseerd, alsook, in voorkomend geval de gronden die kunnen rechtvaardigen dat er geen uitgebreid onderzoek vanuit het oogpunt van die criteria hoefde plaats te vinden of kon plaatsvinden, wegens bijvoorbeeld de spoedeisendheid van de milieusituatie.

- 2) **In omstandigheden als die van de hoofdingen staat richtlijn 2004/35 niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instantie de uitoefening van het recht van exploitanten ten aanzien waarvan milieuherstelmaatregelen zijn vastgesteld, om hun terreinen te gebruiken afhankelijk kan stellen van de voorwaarde dat zij de voor die maatregelen vereiste werkzaamheden uitvoeren, en dit ook indien die terreinen niet onder die maatregelen vallen omdat zij reeds eerder werden gesaneerd of nooit verontreinigd zijn geweest. Een dergelijke maatregel moet evenwel zijn rechtvaardiging vinden in de doelstelling van het voorkomen dat de milieusituatie nog zou verslechteren op de locaties waar die maatregelen worden uitgevoerd, dan wel, uit hoofde van het voorzorgsbeginsel, in de doelstelling van het voorkomen dat op die terreinen van de exploitanten, die zijn gelegen naast de volledige kustlijn waarop die herstelmaatregelen betrekking hebben, andere milieuschade zou ontstaan of zich opnieuw zou voordoen.**

ondertekeningen