



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

4 maart 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Artikel 191, lid 2, VWEU — Richtlijn 2004/35/EG — Milieuaansprakelijkheid — Nationale regeling op grond waarvan de overheid eigenaars van verontreinigde terreinen, die niet hebben bijgedragen tot deze verontreiniging, niet kan gelasten om preventie- en herstelmaatregelen uit te voeren, en die slechts voorziet in de verplichting tot vergoeding van de door de overheid uitgevoerde maatregelen — Verenigbaarheid met het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden”

In zaak C-534/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 8 juli 2013, ingekomen bij het Hof op 10 oktober 2013, in de procedure

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

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

tegen

Fipa Group Srl,

in tegenwoordigheid van:

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,

en

* Procestaal: Italiaans.

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

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

tegen

Tws Automation Srl,

in tegenwoordigheid van:

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,

en

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

Ministero della Salute,

tegen

Ivan Srl,

in tegenwoordigheid van:

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,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Ó Caoimh, C. Toader (rapporteur), E. Jarašiūnas en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 november 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Tws Automation Srl, vertegenwoordigd door R. Lazzini en S. Prosperi Mangili, avvocati,
 - Ivan Srl, vertegenwoordigd door G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone en G. Acquarone, avvocati,
 - Edison SpA, vertegenwoordigd door S. Masini, W. Troise Mangoni en G. L. Conti, avvocati,
 - Versalis SpA, vertegenwoordigd door S. Grassi, G. M. Roberti en I. Perego, avvocati,
 - de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door C. Gerardis, avvocato dello Stato,
 - de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin en E. White als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 november 2014,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de beginselen van het Unierecht op milieugebied, met name het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, zoals deze zijn neergelegd in artikel 191, lid 2, VWEU, in de overwegingen 13 en 24 en in de artikelen 1 en 8, lid 3, 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 Dit verzoek is ingediend in het kader van drie gedingen – de eerste twee tussen enerzijds het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee), het Ministero della Salute (ministerie van Volksgezondheid) en Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (hierna tezamen: „Ministero”) en anderzijds Fipa Group Srl (hierna: „Fipa Group”) respectievelijk Tws Automation Srl (hierna: „Tws Automation”), en het derde tussen die twee eerste verzoekers in het hoofdgeding en Ivan Srl (hierna: „Ivan”) – over de specifieke spoedeisende beveiligingsmaatregelen voor gronden die door diverse chemische stoffen verontreinigd zijn.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 191, lid 2, eerste alinea, VWEU bepaalt:

„De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

- 4 De overwegingen 1, 2, 13, 18, 20, 24 en 30 van richtlijn 2004/35 luiden als volgt:

„(1) Thans zijn er in de Gemeenschap veel verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren, en de snelheid waarmee de biodiversiteit afneemt, is de voorbije decennia aanzienlijk toegenomen. Indien geen actie wordt ondernomen, zou dit in de toekomst kunnen resulteren in nog meer verontreinigde locaties en een nog groter biodiversiteitsverlies. Het zoveel mogelijk voorkomen en herstellen van milieuschade draagt bij tot de implementatie van de doelstellingen en beginselen van het communautaire milieubeleid, als omschreven in het Verdrag. 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.

[...]

(13) Aansprakelijkheid biedt niet voor alle vormen van milieuschade een oplossing. Wil aansprakelijkheid doeltreffend functioneren, dan moeten er een of meer identificeerbare vervuilers zijn, moet de schade concreet en kwantificeerbaar zijn, en moet er een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuiler of vervuilers worden aangetoond. Aansprakelijkheid is daarom geen geschikt instrument ter bestrijding van wijdverspreide, diffuse verontreiniging waarbij onmogelijk een verband kan worden gelegd tussen negatieve milieu-effecten en de handeling of nalatigheid van bepaalde individuele vervuilers.

[...]

(18) Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, dient een exploitant die milieuschade veroorzaakt of een onmiddellijk gevaar doet ontstaan dat zich dergelijke schade voordoet, in beginsel de kosten van de noodzakelijke preventie- of herstelmaatregelen te dragen. In gevallen waarin een bevoegde instantie zelf of via een derde maatregelen treft in de plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald. Voorts is het passend dat de exploitanten in laatste instantie de kosten van de evaluatie van milieuschade en, in voorkomend geval, van de evaluatie van het onmiddellijk gevaar van het ontstaan van dergelijke schade dragen.

[...]

(20) Een producent is niet verplicht de kosten van uit hoofde van deze richtlijn genomen preventieve of herstelmaatregelen te dragen in situaties waarin de betrokken schade of het onmiddellijk gevaar daarvoor het gevolg is van bepaalde gebeurtenissen waarop de exploitant geen vat heeft. De lidstaten kunnen toestaan dat exploitanten die geen fout hebben begaan of niet nalatig zijn geweest de kosten van herstelmaatregelen niet hoeven te dragen in situaties waarin de betrokken schade het gevolg is van emissies of gebeurtenissen die uitdrukkelijk waren toegestaan of waarvan de potentiële schadelijkheid niet bekend kon zijn toen die gebeurtenis of emissie plaatsvond.

[...]

(24) Er moet voor worden gezorgd dat doeltreffende uitvoerings- en handhavingsinstrumenten 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.”

5 Volgens artikel 1 van richtlijn 2004/35 stelt deze richtlijn een kader voor milieuaansprakelijkheid vast, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

6 Artikel 2, punt 6, van die richtlijn geeft de volgende omschrijving van het begrip „exploitant”: „particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet”.

7 Artikel 2, punt 7, van die richtlijn definieert het begrip „beroepsactiviteit” als „een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan”.

8 In artikel 2, punten 10 en 11, van richtlijn 2004/35 worden de volgende begrippen omschreven als volgt:

„10. ‚preventieve maatregelen’: maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken;

11. ‚herstelmaatregelen’: 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”.

9 Artikel 3 van die richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op:

a) milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;

- b) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten.”
- 10 Artikel 4, lid 5, van deze richtlijn bepaalt dat deze richtlijn „alleen van toepassing [is] op milieuschade of op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van diffuse verontreiniging waarbij een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten”.
- 11 Artikel 5 van richtlijn 2004/35, met als opschrift „Preventieve acties” luidt als volgt:
- „1. De exploitant neemt onverwijld de nodige preventieve maatregelen wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan.
- [...]
3. De bevoegde instantie kan te allen tijde:
- [...]
- b) de exploitant verplichten de vereiste preventieve maatregelen te nemen;
- [...]
- d) zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.
4. De bevoegde instantie eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. Indien een exploitant niet de verplichtingen nakomt waarin lid 1 of lid 3, onder b) of c), voorziet, niet kan worden geïdentificeerd, of uit hoofde van deze richtlijn niet verplicht is de kosten te dragen, kan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen.”
- 12 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 [...]
2. De bevoegde instantie kan te allen tijde:
- [...]
- c) de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen;
- [...]
- 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, onder 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.”

13 Artikel 8, leden 1 en 3, van die richtlijn luidt:

„1. De exploitant draagt de kosten voor de overeenkomstig deze richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen.

[...]

3. Een exploitant is niet verplicht de kosten te dragen van de preventieve maatregelen of herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat:

- a) veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen; of
- b) het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of incident, veroorzaakt door activiteiten van de exploitant zelf.

In dergelijke gevallen stellen de lidstaten passende maatregelen vast om de exploitant in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen.”

14 Artikel 11, lid 2, van richtlijn 2004/35 is in de volgende bewoordingen gesteld:

„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. [...]”

15 Artikel 16 van richtlijn 2004/35, getiteld „Verhouding tot het nationaal recht”, preciseert 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”.

16 Ingevolge artikel 17 van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met artikel 19 ervan, is die richtlijn slechts van toepassing 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.

17 Bijlage III bij die richtlijn somt twaalf activiteiten op die door de wetgever als gevaarlijk in de zin van artikel 3, lid 1, van die richtlijn worden beschouwd.

Italiaans recht

- 18 Artikel 240, lid 1, onder m) en p), van decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale (wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006 houdende voorschriften op milieugebied; supplemento ordinario bij GURI nr. 88 van 14 april 2006), zoals van toepassing ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „milieuwetboek”), is opgenomen in titel V van deel IV. Die bepaling definieert de spoedeisende beveiligingsmaatregelen en de saneringsmaatregelen voor terreinen.
- 19 Artikel 242 van het milieuwetboek, met als opschrift „Operatieve en administratieve procedures” bevat een vrij gedetailleerde regeling van de verplichtingen die rusten op een persoon die verantwoordelijk is voor – al dan niet recente – verontreiniging, met name met betrekking tot de vaststelling van de nodige maatregelen tot preventie, herstel en spoedeisende beveiliging, de kennisgeving aan de bevoegde overheidsinstanties, en de uitvoering van saneringsactiviteiten.
- 20 Artikel 244 van dat wetboek, met als opschrift „Beschikkingen” regelt het geval waarin de daadwerkelijke verontreiniging de verontreinigingsgrenswaarde heeft overschreden. In dat geval maant de provincie bij met redenen omklede beschikking de voor de eventuele verontreiniging verantwoordelijke persoon aan de maatregelen van de artikelen 240 en volgende van dat wetboek te nemen. Artikel 244, lid 3, van het milieuwetboek bepaalt dat de beschikking in elk geval ook ter kennis van de eigenaar van het terrein wordt gebracht. Voorts heet het in artikel 244, lid 4, van dat wetboek dat indien de verantwoordelijke persoon niet kan worden geïdentificeerd of niet de nodige maatregelen neemt, en ook de eigenaar van het terrein of een andere belanghebbende persoon dit niet doet, de bevoegde instantie bedoelde maatregelen neemt.
- 21 Artikel 245 van dat wetboek, met als opschrift „Verplichting om maatregelen te nemen en kennisgevingsverplichtingen van niet voor de mogelijke verontreiniging verantwoordelijke personen”, bepaalt in lid 1:

„De door de onderhavige titel geregelde procedures inzake beveiligingsmaatregelen en maatregelen tot rehabilitatie en herstel van het milieu kunnen in elk geval op initiatief van niet-verantwoordelijke belanghebbende partijen worden uitgevoerd.”

- 22 Artikel 245, lid 2, van het milieuwetboek luidt:

„Ongeacht de verplichtingen van de voor de mogelijke verontreiniging verantwoordelijke persoon bedoeld in artikel 242, is de eigenaar of de beheerder van het terrein die de overschrijding of een concreet en reëel gevaar voor overschrijding van de grenswaarde voor vervuiling constateert, verplicht de territoriaal bevoegde regio, provincie en gemeente te informeren en volgens de procedure van artikel 242 preventieve maatregelen te nemen. Na ontvangst van die informatie en na overleg met de gemeente identificeert de provincie de verantwoordelijke teneinde herstelmaatregelen te nemen. De eigenaar of om het even welke andere belanghebbende persoon kan evenwel te allen tijde vrijwillig optreden teneinde de nodige herstelmaatregelen te nemen betreffende het terrein waarvan hij eigenaar is of waarover hij beschikt.”

- 23 Artikel 250 van het milieuwetboek, met als opschrift „Herstel door de overheid” luidt:

„Indien de verantwoordelijken voor de verontreiniging niet onverwijld de in deze titel bedoelde maatregelen nemen of zij niet kunnen worden geïdentificeerd, en indien ook de eigenaar van het terrein of een andere belanghebbende persoon geen dergelijke maatregelen neemt, voert de territoriaal bevoegde gemeente, en indien zij daar niet toe overgaat, de regio de in artikel 242 bedoelde procedures en maatregelen ambtshalve uit in volgorde van prioriteit zoals vastgesteld in het regionale plan voor de sanering van verontreinigde terreinen, en daarbij doet zij ook een beroep op andere openbare of particuliere personen die na bijzondere openbare aanbestedingsprocedures worden aangewezen [...]”.

24 Artikel 253 van het milieuwetboek, met als opschrift „Zakelijke lasten en bijzondere voorrechten” bepaalt in de leden 1 tot en met 4:

„1. De in deze titel bedoelde maatregelen resulteren in zakelijke lasten (,oneri reali’) op de verontreinigde terreinen wanneer zij door de bevoegde instantie ambtshalve worden genomen als bedoeld in artikel 250. [...]

2. Voor de kosten die voor de in lid 1 bedoelde maatregelen worden gemaakt rust er op het terrein zelf een bijzonder onroerend voorrecht in de zin en voor de toepassing van artikel 2748, tweede alinea, van het burgerlijk wetboek. Dat voorrecht kan ook worden uitgeoefend ten nadele van de door derden op het onroerend goed verworven rechten.

3. Ten aanzien van de eigenaar van het terrein die de verontreiniging niet heeft veroorzaakt of het risico daarvan niet heeft doen ontstaan, kan het voorrecht slechts worden uitgeoefend en kunnen de kosten slechts worden verhaald wanneer de bevoegde instantie een daartoe strekkende beslissing neemt waarin is uiteengezet waarom de verantwoordelijke niet kan worden geïdentificeerd of jegens hem geen verhaalsvordering kan worden ingesteld, dan wel waarom een dergelijke vordering zonder resultaat is gebleven.

4. In elk geval is de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar slechts verplicht de kosten voor de door de bevoegde instantie genomen maatregelen te vergoeden [...] tot maximaal de marktwaarde van het terrein zoals vastgesteld na de uitvoering van die maatregelen. Indien de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar het verontreinigde terrein spontaan heeft gesaneerd, kan hij tegen de verantwoordelijke voor de vervuiling een regresvordering instellen voor de gemaakte kosten en voor de eventuele extra geleden schade.”

Hoofdinging en prejudiciële vraag

25 Uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat Farmoplant SpA en Cersam Srl, twee vennootschappen die behoren tot de industriële groep Montedison SpA, thans Edison SpA, vanaf de jaren zestig tot de jaren tachtig insecticiden en onkruidverdelgers hebben geproduceerd op een industrieterrein gelegen in een gemeente van de provincie Massa Carrara in Toscane (Italië). De percelen van die terreinen waren zwaar verontreinigd door diverse chemische stoffen, waaronder dichloorethaan en ammoniak, en een deel van de gronden was in de loop van 1995 gesaneerd. Die „sanering” was ontoereikend gebleken, en derhalve waren die gronden in 1998 aangemerkt als „gebied van nationaal belang Massa Carrara” met het oog op de sanering ervan.

26 In 2006 en 2008 zijn Tws Automation en Ivan, twee privaatrechtelijke vennootschappen, eigenaar geworden van een aantal gronden in dat gebied. Het statutaire doel van Tws Automation is de verkoop van elektrische toestellen. Ivan is een vastgoedmakelaar.

27 In 2011 is Nasco Srl, een privaatrechtelijke vennootschap waarvan de naam vervolgens werd gewijzigd in Fipa Group, gefuseerd met LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl en dientengevolge eigenaar geworden van een ander stuk grond in dat gebied. Fipa Group is actief op het gebied van de bouw en het herstel van vaartuigen.

28 Bij bestuurshandelingen van 18 mei 2007 en van 16 september en 7 november 2011 hebben de bevoegde directies van het Ministero respectievelijk Tws Automation, Ivan en Fipa Group gelast specifieke „spoedeisende beveiligingsmaatregelen” in de zin van het milieuwetboek te nemen, namelijk het plaatsen van een hydraulische barrière met bemaling ter bescherming van de watervoerende lagen en de indiening van een gewijzigde versie van het van 1995 daterende saneringsproject voor het terrein. Die besluiten waren gericht tot de drie ondernemingen in hun hoedanigheid van „bewaarder(s) van het terrein”.

- 29 Met als argument dat zij de geconstateerde verontreiniging niet hadden veroorzaakt, hebben die vennootschappen beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionale bestuursrechtbank van Toscane), dat met drie afzonderlijke vonnissen die handelingen nietig heeft verklaard omdat, ingevolge het beginsel dat de vervuiler betaalt, dat deel uitmaakt van het Unierecht en van het nationale milieurecht, de overheid op basis van de bepalingen van titel V van deel IV van het milieuwetboek, de uitvoering van de betrokken maatregelen niet kon opleggen aan ondernemingen die niet direct verantwoordelijk waren voor de in het gebied geconstateerde verontreiniging.
- 30 Het Ministero heeft tegen die vonnissen hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state).
- 31 Volgens het Ministero zou een uitlegging van de bepalingen van titel V van deel IV van het milieuwetboek tegen de achtergrond van het beginsel dat de vervuiler betaalt en van het voorzorgsbeginsel het mogelijk maken de eigenaar van een verontreinigd terrein te verplichten spoedeisende beveiligingsmaatregelen uit te voeren.
- 32 De kamer van de Consiglio di Stato waarbij de zaak aanhangig was gemaakt, heeft de plenaire zitting van deze rechterlijke instantie gevraagd of, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, de nationale bestuursinstantie de eigenaar van een verontreinigd terrein die de verontreiniging niet heeft veroorzaakt, kan verplichten de in artikel 240, lid 1, onder m), van het milieuwetboek bedoelde spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen, dan wel of in dergelijke gevallen de eigenaar slechts gehouden is tot de zakelijke lasten waarin uitdrukkelijk is voorzien in artikel 253 van dat wetboek.
- 33 Bij akte van 21 november 2013 heeft Versalis SpA, die eveneens terreinen in het betrokken gebied bezit welke zij van Edison SpA heeft gekocht, geïntervenieerd en geconcludeerd tot verwerping van het beroep van het Ministero.
- 34 In haar verwijzingsbeslissing merkt de plenaire zitting van de Consiglio di Stato op dat de Italiaanse bestuursrechters het oneens zijn over de uitlegging van de bepalingen van deel IV van het milieuwetboek en, meer in het algemeen, van de bepalingen betreffende de verplichtingen van de eigenaar van een verontreinigd terrein.
- 35 Aldus wordt in een deel van de rechtspraak, op basis van onder meer het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat de vervuiler betaalt, welke beginselen deel uitmaken van het Unierecht, geoordeeld dat de eigenaar verplicht is spoedeisende beveiligingsmaatregelen en saneringsmaatregelen te nemen, zelfs als hij de vervuiling niet heeft veroorzaakt, terwijl een ander deel van de Italiaanse rechterlijke instanties integendeel elke aansprakelijkheid van de niet-vervuilende eigenaar uitsluit, en bijgevolg van oordeel is dat de overheid niet kan eisen dat deze eigenaar dergelijke maatregelen neemt. De plenaire zitting van de Consiglio di Stato is het eens met dit laatste standpunt, dat het meerderheidsstandpunt in de Italiaanse bestuursrechtspraak is.
- 36 Daarbij gaat de verwijzende rechter, onder verwijzing naar de arresten van het Hof ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126), en ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127), uit van een letterlijke uitlegging van het milieuwetboek en baseert hij zich op de beginselen van civielrechtelijke aansprakelijkheid, die vereisen dat er een causaal verband bestaat tussen de handeling en de schade. Het bestaan van dat verband is volgens de verwijzende rechter noodzakelijk om een subjectieve dan wel objectieve aansprakelijkheid voor de betrokken schade te doen ontstaan. Dat verband ontbreekt wanneer de eigenaar de verontreiniging niet heeft veroorzaakt. Zijn aansprakelijkheid zou bijgevolg enkel zijn gebaseerd op zijn hoedanigheid van eigenaar, aangezien de verontreiniging hem subjectief noch objectief kan worden toegerekend.

- 37 In die omstandigheden heeft Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verzetten de milieubeginselen van de Europese Unie neergelegd in artikel 191, lid 2, [VWEU] en in richtlijn [2004/35] (de artikelen 1 en 8, lid 3, en overwegingen 13 en 24) – dat wil zeggen het beginsel ‚de vervuiler betaalt‘, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden – zich tegen een nationale regeling als die vervat in de artikelen 244, 245 en 253 van [het milieuwetboek] volgens welke, indien op een terrein milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of indien het onmogelijk is de verantwoordelijke persoon de herstelmaatregelen te doen uitvoeren, de bestuursrechtelijke autoriteit een eigenaar die niet voor de verontreiniging verantwoordelijk is, niet kan gelasten spoedeisende maatregelen tot beveiliging en sanering te nemen, en de aansprakelijkheid van laatstgenoemde beperkt is tot de waarde van het terrein na de sanering?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 38 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de in artikel 191, lid 2, VWEU en richtlijn 2004/35 neergelegde Unierechtelijke beginselen op milieugebied, in het bijzonder het beginsel dat de vervuiler betaalt, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke, wanneer niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de verontreiniging van een terrein of het onmogelijk is de verantwoordelijke persoon herstelmaatregelen te doen uitvoeren, de bevoegde instantie de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar van dat terrein niet kan gelasten preventie- en herstelmaatregelen uit te voeren, en die eigenaar de kosten voor de door de bevoegde instantie uitgevoerde maatregelen slechts dient te vergoeden tot maximaal de marktwaarde van het terrein zoals vastgesteld na de uitvoering van die maatregelen.

Toepasselijkheid van artikel 191, lid 2, VWEU

- 39 Artikel 191, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid met name berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Die bepaling beperkt zich aldus ertoe, de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied te omschrijven, terwijl de taak te beslissen over de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen ingevolge artikel 192 VWEU toekomt aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, beslissend volgens de gewone wetgevingsprocedure (zie arresten *ERG e.a.*, EU:C:2010:126, punt 45; *ERG e.a.*, EU:C:2010:127, punt 38, en beschikking *Buzzi Unicem e.a.*, C-478/08 en C-479/08, EU:C:2010:129, punt 35).
- 40 Aangezien artikel 191, lid 2, VWEU, dat het beginsel dat de vervuiler betaalt bevat, het optreden van de Unie betreft, kan deze bepaling dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling, zoals die in het hoofdgeding, die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, uit te sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt (zie arresten *ERG e.a.*, EU:C:2010:126, punt 46; *ERG e.a.*, EU:C:2010:127, punt 39, en beschikking *Buzzi Unicem e.a.*, EU:C:2010:129, punt 36).
- 41 Evenmin kan artikel 191, lid 2, VWEU door de bevoegde instanties op milieugebied worden aangevoerd om preventie- en herstelmaatregelen op te leggen wanneer een nationale rechtsgrondslag ontbreekt.

- 42 Opgemerkt zij evenwel dat het beginsel dat de vervuiler betaalt in het hoofdgeding toepassing kan vinden, aangezien aan dat beginsel uitvoering wordt gegeven door richtlijn 2004/35. Deze richtlijn, die is vastgesteld op basis van artikel 175 EG, thans artikel 192 VWEU, beoogt, volgens de derde volzin van overweging 1 ervan, „de implementatie van de doelstellingen en beginselen van het [...] milieubeleid [van de Unie], als omschreven in het Verdrag”, te waarborgen, en maakt, zoals overweging 2 ervan aangeeft, toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Toepasselijkheid ratione temporis van richtlijn 2004/35

- 43 Gelet op het feit dat volgens de feitelijke elementen van het dossier waarover het Hof beschikt, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde historische milieuschade het gevolg is van economische activiteiten van vroegere eigenaars van de terreinen die thans in het bezit zijn van respectievelijk Fipa Group, Tws Automation en Ivan, valt te betwijfelen of richtlijn 2004/35 ratione temporis van toepassing is in het hoofdgeding.
- 44 Blijkens artikel 17, eerste en tweede streepje, van die richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 30 ervan, is de richtlijn immers uitsluitend van toepassing op schade die is veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat op of na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden indien deze schade het gevolg is van activiteiten die op of na deze datum zijn verricht of van activiteiten die vóór deze datum zijn verricht, maar niet vóór deze datum zijn beëindigd (zie in die zin arresten ERG e.a., EU:C:2010:126, punten 40 en 41; ERG e.a., EU:C:2010:127, punt 34, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punt 32).
- 45 De verwijzende rechter dient, op basis van de feiten, die alleen hij kan beoordelen, na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schade waarop de door de bevoegde nationale instanties opgelegde preventie- en herstelmaatregelen betrekking hebben, vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 zoals afgebakend door artikel 17 ervan (zie in die zin arrest ERG e.a., EU:C:2010:126, punt 43).
- 46 Indien deze rechter tot de conclusie zou komen dat voormelde richtlijn 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 (zie arresten ERG e.a., EU:C:2010:126, punt 44; ERG e.a., EU:C:2010:127, punt 37, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punt 34).
- 47 Zou de verwijzende rechter tot de conclusie komen dat voormelde richtlijn ratione temporis van toepassing is in het hoofdgeding, moet de prejudiciële vraag als volgt worden onderzocht.

Begrip „exploitant”

- 48 Uit een gezamenlijke lezing van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/35 met de overwegingen 2 en 18 en met de artikelen 2, punten 6 en 7, 5, 6, 8 en 11, lid 2, van deze richtlijn, blijkt dat een van de wezenlijke voorwaarden voor de toepassing van de door deze bepalingen ingevoerde aansprakelijkheidsregeling de identificatie is van een exploitant die kan worden aangemerkt als verantwoordelijke.
- 49 De tweede volzin van overweging 2 van richtlijn 2004/35 geeft immers aan dat het basisbeginsel van deze richtlijn dient te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld.

- 50 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, staat het in het kader van de regeling van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2004/35 in beginsel aan de exploitant die milieuschade heeft veroorzaakt om herstelmaatregelen voor te stellen die volgens hem aangepast zijn aan de situatie (zie arrest ERG e.a., EU:C:2010:127, punt 46). Evenzo is het aan die exploitant dat de bevoegde instantie kan opleggen de nodige maatregelen te nemen.
- 51 Voorts bepaalt artikel 8 van die richtlijn, met als opschrift „Kosten van preventie en herstel” in lid 1 dat het die exploitant is die de kosten voor de overeenkomstig die richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen draagt. De bevoegde instanties hebben ingevolge artikel 11, lid 2, van die richtlijn, de verplichting vast te stellen welke exploitant de schade heeft veroorzaakt.
- 52 Daarentegen vallen andere dan de in artikel 2, punt 6, van richtlijn 2004/35 omschreven personen, namelijk de personen die geen beroepsactiviteit in de zin van artikel 2, punt 7, van deze richtlijn uitoefenen, niet binnen het in artikel 3, lid 1, onder a) en b), afgebakende toepassingsgebied van de richtlijn.
- 53 Zoals uit de door de verwijzende rechter uiteengezette en door alle partijen in het hoofdgeding ter terechtzitting bevestigde feiten blijkt, oefent in casu geen van de verwerende partijen in het hoofdgeding thans één van de in bijlage III bij richtlijn 2004/35 genoemde activiteiten uit. In die omstandigheden moet worden onderzocht in hoeverre die verwerende partijen onder de richtlijn zouden kunnen vallen uit hoofde van artikel 3, lid 1, onder b), ervan, dat betrekking heeft op schade die is veroorzaakt door andere activiteiten dan die welke zijn genoemd in die bijlage, indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten.

Voorwaarden voor milieuaansprakelijkheid

- 54 Zoals blijkt uit de artikelen 4, lid 5, en 11, lid 2, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 13 ervan, vereist het doeltreffend functioneren van de regeling voor milieuaansprakelijkheid dat er door de bevoegde autoriteit een oorzakelijk verband wordt gelegd tussen de activiteit van een of meer geïdentificeerde vervuiler(s) en concrete en kwantificeerbare milieuschade, om die exploitant(en), ongeacht het soort verontreiniging dat aan de orde is, herstelmaatregelen op te kunnen leggen (zie in die zin arrest ERG e.a., EU:C:2010:126, punten 52 en 53, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punt 39).
- 55 Bij de uitlegging van artikel 3, lid 1, onder a), van die richtlijn, heeft het Hof geoordeeld dat de op de bevoegde instantie rustende verplichting om een oorzakelijk verband aan te tonen, geldt in het kader van de regeling voor objectieve milieuaansprakelijkheid van exploitanten (zie arrest ERG e.a., EU:C:2010:126, punten 63-65, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punt 45).
- 56 Zoals volgt uit artikel 4, lid 5, van richtlijn 2004/35, geldt die verplichting ook in het kader van de regeling voor uit de fout of nalatigheid van de exploitant voortvloeiende subjectieve aansprakelijkheid, waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, onder b), van die richtlijn voor andere beroepsactiviteiten dan die bedoeld in bijlage III bij deze richtlijn.
- 57 Het bijzondere belang van de voorwaarde dat er een causaal verband tussen de activiteit van de exploitant en de milieuschade dient te bestaan voor de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt en dus voor de bij richtlijn 2004/35 ingestelde aansprakelijkheidsregeling, blijkt ook uit de bepalingen van deze richtlijn betreffende de gevolgen die moeten worden verbonden aan het feit dat de exploitant niet heeft bijgedragen tot de verontreiniging of het risico van verontreiniging.
- 58 In dat verband zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 8, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 20 ervan, de exploitant niet verplicht is de kosten te dragen van uit hoofde van deze richtlijn getroffen herstelmaatregelen indien hij kan bewijzen dat de milieuschade is

veroorzaakt door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen, of het gevolg is van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie (zie in die zin arrest ERG e.a., EU:C:2010:126, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punt 46).

- 59 Wanneer geen causaal verband kan worden vastgesteld tussen de milieuschade en de activiteit van de exploitant, valt die situatie – onder de in punt 46 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden – onder het nationale recht (zie in die zin arrest ERG e.a., EU:C:2010:126, punt 59, en beschikking Buzzi Unicem e.a., EU:C:2010:129, punten 43 en 48).
- 60 In casu blijkt uit de aan het Hof overgelegde gegevens en reeds uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag dat verweersters in het hoofdgeding niet hebben bijgedragen aan het ontstaan van de in geding zijnde milieuschade, hetgeen door de verwijzende rechter dient te worden bevestigd.
- 61 Het is juist dat artikel 16 van richtlijn 2004/35 overeenkomstig artikel 193 VWEU voorziet in de mogelijkheid dat de lidstaten ter zake van de preventie en het herstel van milieuschade strengere maatregelen, met name de identificatie van andere aansprakelijke personen, vaststellen en behouden, mits die maatregelen verenigbaar zijn met de Verdragen.
- 62 In casu staat evenwel vast dat volgens de verwijzende rechter de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling het niet mogelijk maakt herstelmaatregelen op te leggen aan de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar, en dienaangaande enkel bepaalt dat een dergelijke eigenaar verplicht kan worden de kosten van de door de bevoegde instantie genomen maatregelen te vergoeden tot maximaal de waarde van het terrein zoals vastgesteld na de uitvoering van die maatregelen.
- 63 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke, wanneer niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de verontreiniging van een terrein of het onmogelijk is de verantwoordelijke persoon herstelmaatregelen te doen uitvoeren, de bevoegde instantie de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar van dat terrein niet kan gelasten preventie- en herstelmaatregelen uit te voeren, en die eigenaar de kosten voor de door de bevoegde instantie uitgevoerde maatregelen slechts dient te vergoeden tot maximaal de marktwaarde van het terrein zoals vastgesteld na de uitvoering van die maatregelen.

Kosten

- 64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

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 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, volgens welke, wanneer niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is voor de verontreiniging van een terrein of het onmogelijk is de verantwoordelijke persoon herstelmaatregelen te doen uitvoeren, de bevoegde instantie de niet voor de verontreiniging verantwoordelijke eigenaar van dat terrein niet kan gelasten preventie-

en herstelmaatregelen uit te voeren, en die eigenaar de kosten voor de door de bevoegde instantie uitgevoerde maatregelen slechts dient te vergoeden tot maximaal de marktwaarde van het terrein zoals vastgesteld na de uitvoering van die maatregelen.

ondertekeningen