



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 mars 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Artikel 191.2 FEUF — Direktiv 2004/35/EG — Miljöansvar — Nationell lagstiftning enligt vilken myndigheterna inte har möjlighet att ålägga ägare av förorenade fastigheter, som inte bär ansvar för denna förorening, att vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder och enligt vilken dessa ägare endast är skyldiga att ersätta kostnaderna för åtgärder som vidtagits av myndigheterna — Förenlighet med principen att förorenaren ska betala, försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan”

I mål C-534/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Italien) genom beslut av den 8 juli 2013, som inkom till domstolen den 10 oktober 2013, i målet

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

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

mot

Fipa Group Srl,

ytterligare deltagare i rättegången:

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,

och

* Rättegångsspråk: italienska.

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

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

mot

Tws Automation Srl,

ytterligare deltagare i rättegången:

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,

och

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

Ministero della Salute,

mot

Ivan Srl,

ytterligare deltagare i rättegången:

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,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh, C. Toader (referent), E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 november 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tws Automation Srl, genom R. Lazzini och S. Prospero Mangili, avvocati,
- Ivan Srl, genom G.C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone och G. Acquarone, avvocati,
- Edison SpA, genom S. Masini, W. Troise Mangoni och G.L. Conti, avvocati,
- Versalis SpA, genom S. Grassi, G.M. Roberti och I. Perego, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Pignataro-Nolin och E. White, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 20 november 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principer inom unionens miljö rätt, bland annat principen att förorenaren ska betala, försiktighetsprincipen, principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, vilka anges i artikel 191.2 FEUF, skälen 13 och 24 samt i artiklarna 1 och 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56).
- 2 Begäran har framställts i tre mål, de två första mellan Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet för miljö och natur- och havsskydd), Ministero della Salute (hälsoministeriet) och Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, (nedan tillsammans kallade ministeriet) å ena sidan, och Fipa Group Srl (nedan kallat Fipa Group) och Tws Automation Srl (nedan kallat Tws Automation), å andra sidan, och det tredje målet mellan de två förstnämnda klagandena och Ivan Srl (nedan kallat Ivan), avseende särskilda brådskande säkerhetsåtgärder avseende fastigheter som förorenats av diverse kemiska ämnen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Artikel 191.2 första stycket FEUF har följande lydelse:

”Unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. Den ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. ...”

- 4 Skälen 1, 2, 13, 18, 20, 24 och 30 i direktiv 2004/35 har följande lydelse:

”(1) Det finns i dag många förorenade områden i gemenskapen som medför betydande hälsorisker, och den biologiska mångfalden har minskat avsevärt under de senaste årtiondena. Om inga åtgärder vidtas riskerar föroreningen att förvärras och den biologiska mångfalden kan komma att minska ytterligare i framtiden. Att i största möjliga utsträckning förebygga och avhjälpa miljöskador bidrar till att genomföra de mål och principer för gemenskapens miljöpolitik som anges i fördraget. Lokala förhållanden bör beaktas vid beslut om hur skador skall avhjälpas.

(2) Miljöskador bör förebyggas och avhjälpas genom främjandet av principen att förorenaren skall betala, i enlighet med fördraget och i linje med principen om hållbar utveckling. Den grundläggande principen i detta direktiv bör därför vara att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada skall ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. På så sätt motiveras verksamhetsutövare att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador och därigenom risken för ersättningsansvar.

...

(13) Alla typer av miljöskador går inte att avhjälpa genom en ordning med ersättningsansvar. För att en sådan ordning skall vara effektiv måste det finnas en eller flera identifierbara förorenare, skadan bör vara konkret och mätbar, och ett orsakssamband bör kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren. En ordning med ersättningsansvar är därför inte något lämpligt instrument för att hantera föroreningar av mer omfattande, diffus karaktär där det är omöjligt att hänföra de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers handlingar eller underlåtelse att handla.

...

(18) Enligt principen att förorenaren skall betala bör en verksamhetsutövare som orsakar en miljöskada eller framkallar ett överhängande hot om en sådan skada i princip bära kostnaderna för de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skadan. Om en behörig myndighet själv eller via en tredje part agerar i en verksamhetsutövares ställe, bör myndigheten se till att få ersättning från verksamhetsutövaren för sina kostnader. Verksamhetsutövarna bör också i slutändan bära kostnaderna för att bedöma miljöskadan och, i förekommande fall, för att bedöma ett överhängande hot om att en sådan skada skulle uppkomma.

...

(20) Det bör inte krävas av en verksamhetsutövare att han skall bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv i situationer där skadan eller det överhängande hotet om skada är en följd av vissa händelser som verksamhetsutövaren inte råder över. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare som inte orsakat skadan genom

fel eller försummelse inte skall bära kostnaderna för de åtgärder som vidtas för att avhjälpa skadan i situationer där skadan är en följd av utsläpp eller händelser som är uttryckligen tillåtna eller där det inte var möjligt att känna till de skadliga verkningarna när händelsen eller utsläppet ägde rum.

...

- (24) Det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövarers och andra berörda parter legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt. De behöriga myndigheterna bör vara ansvariga för vissa uppgifter som kräver skönsmässig bedömning, exempelvis när det gäller att bedöma skadans betydelse och att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa den.

...

- (30) Skador som vållats före utgången av den tidsfrist då direktivet skall vara genomfört bör inte omfattas av direktivets bestämmelser.”

5 Enligt artikel 1 i direktiv 2004/35 är syftet med detta direktiv att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala.

6 I artikel 2.6 i direktivet definieras begreppet verksamhetsutövare som ”varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet och/eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet”.

7 I artikel 2.7 i direktivet definieras begreppet yrkesverksamhet som ”all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte”.

8 Artikel 2.10 och 2.11 i direktiv 2004/35 innehåller även följande definitioner:

10. förebyggande åtgärder: åtgärder som vidtas med anledning av en händelse, handling eller försummelse som har framkallat ett överhängande hot om miljöskada, i syfte att förebygga eller minimera denna skada.

11. hjälpåtgärder: varje åtgärd eller kombination av åtgärder, bland annat begränsnings- eller interimsåtgärder som vidtas för att återställa, sanera eller ersätta skadade naturresurser och/eller försämrade funktioner eller för att tillhandahålla en motsvarighet till dessa naturresurser eller funktioner i enlighet med bilaga II.”

9 I artikel 3 under rubriken ”Räckvidd”, i nämnda direktiv föreskrivs följande i punkt 1:

”Detta direktiv skall tillämpas på

- a) miljöskador som orsakas av någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter,
- b) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som orsakas av andra yrkesverksamheter än de som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter när verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse.”

10 I artikel 4.5 i nämnda direktiv föreskrivs att direktivet endast ska ”tillämpas på miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som orsakas av en förorening av diffus karaktär, där det är möjligt att fastställa orsakssambandet mellan skadan och enskilda verksamhetsutövares verksamhet”.

11 Artikel 5 i direktiv 2004/35, med rubriken ”Förebyggande åtgärder”, har följande lydelse:

”1. Om det, innan en miljöskada uppkommit, finns ett överhängande hot om att en sådan skada kan uppkomma, skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

...

3. Den behöriga myndigheten får när som helst

...

b) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga förebyggande åtgärder,

...

d) själv vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

4. Den behöriga myndigheten skall kräva att förebyggande åtgärder vidtas av verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren inte fullgör de skyldigheter som anges i punkt 1 eller punkt 3 b eller 3 c, inte kan identifieras eller enligt detta direktiv inte behöver bära kostnaderna, får den behöriga myndigheten själv vidta dessa åtgärder.”

12 I artikel 6 i samma direktiv, med rubriken ”Hjälpåtgärder” anges följande:

”1. Om en miljöskada har uppkommit, skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål underrätta den behöriga myndigheten om alla relevanta aspekter av situationen och vidta

a) alla åtgärder som kan genomföras för att omedelbart kontrollera, innesluta, flytta eller på annat sätt hantera de aktuella förorenande ämnena och/eller alla andra skadefaktorer för att begränsa eller förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av funktionerna samt

b) nödvändiga hjälpåtgärder ...

2. Den behöriga myndigheten får när som helst

...

c) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga hjälpåtgärder,

...

e) själv vidta nödvändiga hjälpåtgärder.

3. Den behöriga myndigheten skall kräva att hjälpåtgärder vidtas av verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren inte uppfyller kraven i punkt 1 eller 2 b, c eller d, inte kan identifieras eller enligt detta direktiv inte behöver bära kostnaderna, får den behöriga myndigheten som en sista utväg själv vidta dessa åtgärder.”

13 Artikel 8.1 och 8.3 i direktivet har följande lydelse:

”1. Verksamhetsutövaren skall bära kostnaderna för de förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv.

...

3. En verksamhetsutövare skall inte vara skyldig att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv, om han kan visa att miljöskadan eller det överhängande hotet om en sådan skada

- a) har orsakats av tredje part och uppkom trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits, eller
- b) är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarens egen verksamhet.

I sådana fall skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att göra det möjligt för verksamhetsutövaren att få ersättning för de kostnader han åsamkats.”

14 I artikel 11.2 i direktiv 2004/35 föreskrivs följande:

”Den behöriga myndigheten skall fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat skadan eller det överhängande hotet om en sådan skada, bedöma skadans betydelse och bestämma vilka hjälpåtgärder som skall vidtas med hänvisning till bilaga II. ...”

15 I artikel 16.1 i direktiv 2004/35, vilken artikel har rubriken ”Förhållande till nationell rätt”, anges att direktivet inte får ”hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador, t.ex. om att ytterligare verksamheter skall omfattas av kraven om förebyggande och avhjälpande åtgärder i detta direktiv, och om identifiering av ytterligare ansvariga parter”.

16 Enligt artikel 17 i direktiv 2004/35, jämförd med artikel 19 i detta, ska direktivet endast gälla skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter den 30 april 2007 om dessa härrör från verksamhet som ägde rum efter nämnda datum eller före nämnda datum men som inte hade avslutats vid detta datum.

17 I bilaga III till detta direktiv anges tolv verksamheter som lagstiftaren har ansett som farliga i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet.

Italiensk rätt

18 Artikel 240.1 m och p i lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 om föreskrifter på miljöområdet (Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ”Norme in materia ambientale”, GURI, ordinaire tillägg nr 88 av den 14 april 2006) (nedan kallat miljölagen), i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, återfinns i kapitel V i avdelning IV i detta dekret. I denna bestämmelse definieras brådskande åtgärder för att kontrollera miljöskador och saneringsåtgärder.

19 Genom artikel 242 i miljölagen, som har rubriken ”Operativa och administrativa förfaranden”, regleras ingående de skyldigheter som åligger den som bär ansvar för en förorening, oavsett om föroreningen har uppstått nyligen eller längre tillbaka i tiden, att bland annat vidta nödvändiga förebyggande åtgärder och brådskande återställnings- och säkerhetsåtgärder, kommunicera med behöriga myndigheter samt genomföra saneringsverksamhet.

20 Genom artikel 244 i miljölagen, som har rubriken "Förelägganden", regleras de fall där den faktiska föroreningen har överskridit gränsvärdena för koncentrationen av skadliga ämnen. I sådana fall ska provinsen genom motiverat beslut ålägga den som bär ansvaret för den potentiella föroreningen att vidta de åtgärder som anges i artikel 240 och följande artiklar i miljölagen. Enligt artikel 244.3 i miljölagen ska beslutet under alla omständigheter delges områdets ägare. I artikel 244.4 i miljölagen föreskrivs för övrigt att om den som bär ansvaret inte kan identifieras eller underlåter att agera och varken ägaren av området eller andra berörda parter agerar, ska behöriga myndigheter vidta nödvändiga åtgärder.

21 I artikel 245.1 i miljölagen, som har rubriken "Skyldighet för parter som inte bär ansvaret för den potentiella föroreningen att vidta åtgärder och informera myndigheterna", föreskrivs följande:

"Förfaranden avseende säkerhets-, sanerings- och hjälpåtgärder som regleras i denna avdelning kan under alla omständigheter genomföras på initiativ av berörda parter som inte bär ansvar för föroreningen."

22 I artikel 245.2 i miljölagen föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar skyldigheterna för den som bär ansvar för potentiell förorening enligt artikel 242, är den ägare eller förvaltare av ett område som konstaterar att tröskelvärdena för en förorening ... har överskridits eller att det finns en konkret och verklig risk för ett sådant överskridande skyldig att informera den region, provins eller kommun som har territoriell behörighet och att vidta de förebyggande åtgärder som avses i artikel 242. Efter att ha mottagit sådan information ska provinsen, efter samråd med kommunen, identifiera den som bär ansvar för att genomföra saneringsåtgärderna. Ägaren eller andra berörda personer kan emellertid när som helst frivilligt ingripa för att genomföra nödvändiga saneringsåtgärder inom det område som vederbörande äger eller förvaltar."

23 I artikel 250 i miljölagen, som har rubriken "Sanering genom myndigheternas försorg", föreskrivs följande:

"Om de som bär ansvar för föroreningen inte omedelbart vidtar de åtgärder som föreskrivs i denna avdelning eller om de inte kan identifieras och varken ägaren av området eller andra berörda personer agerar ska de förfaranden och åtgärder som avses i artikel 242 genomföras av den kommun som har territoriell behörighet och om denna underlåter att agera, av regionen i enlighet med en prioritetsordning som fastställts i regionalplanen för sanering av förorenade områden, varvid även andra offentliga eller privata enheter vilka utsetts genom ett särskilt upphandlingsförfaranden, ska anlitas ...".

24 Artikel 253 i miljölagen, som har rubriken "Fastighetsanknutna skyldigheter och särskilda förmånsrätter", föreskriver i punkterna 1–4 följande:

"1. De åtgärder som avses i förevarande avdelning utgör fastighetsanknutna skyldigheter ["oneri reali"] för förorenade områden när de på eget initiativ genomförs av behöriga myndigheter i den mening som avses i artikel 250. ...

2. För betalning för kostnader för de åtgärder som avses i punkt 1 gäller särskild förmånsrätt i själva fastigheten, i enlighet med lydelsen av och ändamålet för artikel 2748 andra stycket i civilagen (codice civile). Denna förmånsrätt kan även göras gällande med företräde framför rättigheter som tredjeman förvärvat i fastigheten.

3. Förmånsrätt och ersättning för kostnader kan endast göras gällande gentemot en ägare av ett område, som inte har orsakat eller kände till föroreningen eller risken för förorening, genom motiverat beslut från behörig myndighet där det fastställs att det är omöjligt att identifiera den som bär ansvar eller väcka regresstalan gentemot denne, eller att en sådan talan har varit förgäves.

4. Ägare som inte bär ansvar för förorening kan under alla omständigheter endast förpliktas att ersätta ... kostnader för åtgärder som vidtagits av behöriga myndigheter inom gränserna för den ifrågavarande fastighetens marknadsvärde, vilket ska fastställas efter genomförandet av dessa åtgärder. Om en ägare som inte bär ansvar för föroreningen på eget initiativ sanerar det förorenade området har denne rätt att väcka regresstalan mot den som bär ansvar för föroreningen avseende kostnader och eventuell ytterligare skada.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 25 Det framgår av de handlingar i målet som domstolen har tillgång till att Farmoplant SpA och Cersam Srl, vilka är två företag som tillhör den industriella koncernen Montedison SpA, (nu Edison SpA), från och med 60-talet och fram till 80-talet bedrev verksamhet i ett industriområde för tillverkning av bekämpnings- och ogräsmiddel i en kommun i provinsen Massa Carrara, i Toscana (Italien). Eftersom fastigheterna inom detta område är allvarligt förorenade av diverse kemiska ämnen, till exempel diklorethan och ammoniak, har en del av dem sanerats under år 1995. Denna sanering visade sig vara otillräcklig och fastigheterna kvalificerades år 1998, som ”område av riksintresse i Massa Carrara” för att de skulle kunna återställas.
- 26 Tws Automation och Ivan, två privaträttsliga företag, blev under åren 2006 och 2008 ägare till olika fastigheter inom detta område. Tws Automation har som affärsidé att sälja elektroniska apparater. Ivan är ett fastighetsmäklarbolag.
- 27 Det privaträttsliga företaget Nasco Srl, som senare benämndes Fipa Group, fusionerades under år 2011 med LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl och blev till följd av detta ägare till en annan fastighet inom samma område. Fipa Group bedriver verksamhet inom byggbranschen och verksamhet avseende båtreparationer.
- 28 Behöriga avdelningar vid Ministero förelade genom förvaltningsbeslut av den 18 maj 2007 samt den 16 september och den 7 november 2011 Tws Automation, Ivan och Fipa Group att vidta ”brådskande säkerhetsåtgärder” enligt miljölagen, vilka bestod i att inrätta en hydraulisk dräneringsbarriär för att skydda grundvattnet och att utarbeta ändringar av den saneringsplan gällande fastigheterna som funnits sedan år 1995. Dessa beslut delgavs de tre företagen i egenskap av ”förvaltare av fastigheterna”.
- 29 Företagen gjorde gällande att de inte hade orsakat den konstaterade föroreningen och väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Toscans regionala förvaltningsdomstol) som genom tre separata domar ogiltigförklarade de ovannämnda besluten. Förvaltningsdomstolen angav som skäl att enligt principen att förorenaren ska betala, som ingår i unionsrätten och i nationell miljölagstiftning, kan en myndighet, med stöd av bestämmelserna i kapitel V i avdelning IV i miljölagen, inte förelägga företag att vidta åtgärder när dessa företag inte bär något direkt ansvar för att ha förorsakat det konstaterade föroreningsfenomenet i området.
- 30 Ministero överklagade dessa domar till Consiglio di Stato.
- 31 Enligt Ministero tillåter en tolkning av bestämmelserna i kapitel V i avdelning IV i miljölagen, i enlighet med principen att förorenaren ska betala och försiktighetsprincipen, att ägaren av ett förorenat område kan åläggas att vidta brådskande säkerhetsåtgärder.

- 32 Den avdelning vid Consiglio di Stato som skulle pröva målet hänsköt, för avgörande i plenum vid samma domstol, frågan huruvida nationella myndigheter, med stöd av principen att förorenaren ska betala och försiktighetprincipen, kan ålägga en sådan ägare av ett förorenat område som inte själv har orsakat föroreningen att vidta sådana brådskande säkerhetsåtgärder som avses i artikel 240.1 m i miljölagen, eller om ägaren under dessa omständigheter endast har sådana fastighetsanknutna skyldigheter som uttryckligen anges i artikel 253 i miljölagen.
- 33 Versalis SpA som också äger fastigheter inom området, vilka har förvärvats från Edison SpA, intervenerade i målet genom skrivelse av den 21 november 2013 och yrkade att Ministeros överklagande skulle ogillas.
- 34 Consiglio di Stato har (i plenum) i sitt beslut om hänskjutande angett att italienska förvaltningsdomstolar är oeniga vad gäller tolkningen av bestämmelserna i avdelning IV i miljölagen och tolkningen av bestämmelserna avseende skyldigheterna för en ägare av ett förorenat område i allmänhet.
- 35 Medan det i viss rättspraxis med stöd av principerna om försiktighet, att förebyggande åtgärder bör vidtas och att förorenaren ska betala, vilka ingår i unionsrätten, har bedömts att ägaren är skyldig att vidta brådskande säkerhets- och saneringsåtgärder även när denne inte har orsakat föroreningen, anser en del av de italienska domstolarna däremot att en ägare som inte har orsakat förorening helt saknar ansvar och att myndigheten således inte kan ålägga ägaren att vidta sådana åtgärder. Consiglio di Stato (i plenum) delar denna sistnämnda uppfattning som är den dominerande inom praxis från italienska förvaltningsdomstolar.
- 36 Consiglio di Stato har härvid, med åberopande av domar meddelade av Europeiska unionens domstol i målen ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126) samt ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127), hänvisat till en tolkning utifrån ordalydelsen av miljölagen samt av skadeståndsrättsliga principer, vilka förutsätter ett orsakssamband mellan den skadevällande handlingen och skadan. Förekomsten av ett sådant samband är nödvändig för att fastställa antingen culpaansvar eller objektivt ansvar på grund av den uppskattade skadan. Enligt Consiglio di Stato saknas detta samband i en situation när ägaren inte har orsakat föroreningen. Ansvaret skulle således enbart grunda sig på dennes egenskap av ägare då föroreningen varken subjektivt eller objektivt kan tillskrivas vederbörande.
- 37 Under dessa omständigheter beslutade Consiglio di Stato att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör Europeiska unionens principer på miljöområdet enligt artikel 191.2 FEUF och artiklarna 1 och 8.3 samt skälen 13 och 24 i direktiv 2004/35, i synnerhet principerna att förorenaren ska betala, om försiktighet, att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, hinder för sådan nationell lagstiftning som den i artiklarna 244, 245 och 253 i [miljölagen], enligt vilken myndigheterna vid konstaterad förorening av ett område – när det är omöjligt att identifiera vem som bär ansvaret för föroreningen eller utverka att den ansvarige vidtar hjälpåtgärder – inte kan ålägga ägaren, som inte bär ansvaret för föroreningen, att vidta brådskande säkerhets- och saneringsåtgärder utan endast kan ålägga vederbörande ett ekonomiskt ansvar som är begränsat till områdets värde efter det att saneringsåtgärderna har genomförts?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida de unionsrättsliga miljöprinciperna, såsom de anges i artikel 191.2 FEUF och i direktiv 2004/35, i synnerhet principen att förorenaren ska betala, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning, som den ifrågavarande i det nationella målet, enligt vilken behöriga myndigheter, när det är omöjligt att identifiera den som bär ansvaret för förorening av en fastighet eller utverka att denne vidtar åtgärder,

inte kan ålägga ägaren av denna fastighet, som inte har orsakat föroreningen, att vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder, varvid denna ägare enbart är skyldig att ersätta kostnader för åtgärder som vidtagits av behöriga myndigheter upp till ett belopp som högst uppgår till fastighetens marknadsvärde, fastställt efter det att åtgärderna har genomförts.

Tillämpligheten av artikel 191.2 FEUF

- 39 I artikel 191.2 FEUF anges att unionens miljöpolitik syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå och att denna politik bland annat grundas på principen att förorenaren ska betala. I denna bestämmelse definieras således endast unionens allmänna mål på miljöområdet, eftersom artikel 192 FEUF överlämnar åt Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå dessa mål (se dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 45 och dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, punkt 38, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., C-478/08 och C-479/08, EU:C:2010:129, punkt 35).
- 40 Eftersom artikel 191.2 FEUF, vilken innehåller principen att förorenaren ska betala, avser åtgärder från unionens sida, kan den inte som sådan åberopas av enskilda i syfte att göra gällande att en nationell lagstiftning, av det slag som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, inte får tillämpas, när denna lagstiftning rör miljöpolitik och det inte finns någon unionslagstiftning antagen med stöd av artikel 192 FEUF som omfattar just denna situation (se dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 46, och dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, punkt 39, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 36).
- 41 Artikel 191.2 FEUF kan inte heller åberopas av behöriga myndigheter inom miljöområdet för att, i avsaknad av stöd i nationell rätt, ålägga ägaren en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder.
- 42 Principen att förorenaren ska betala är däremot tillämplig i de nationella målen i den mån denna princip genomförs genom direktiv 2004/35. Detta direktiv, som har antagits med stöd av artikel 175 EG, nu artikel 192 FEUF, som rättslig grund avser enligt tredje meningen i skäl 1 i direktivet att ”genomföra de mål och principer för [unionens] miljöpolitik som anges i fördraget” och tillämpar såsom anges i skäl 2 i direktivet principen att förorenaren ska betala.

Tillämplighet i tiden av direktiv 2004/35

- 43 Med beaktande av att de äldre miljöskador som är i fråga i de nationella målen, enligt de uppgifter som domstolen har tillgång till genom handlingarna i målet, härrör från ekonomisk verksamhet som har bedrivits av de tidigare ägarna till de fastigheter som numera innehas av Fipa Group, Tws Automation och Ivan, är det tvivelaktigt huruvida direktiv 2004/35 tidsmässigt kan tillämpas i de nationella målen.
- 44 Det framgår nämligen av artikel 17 första och andra strecksatsen i direktiv 2004/35, jämförd med skäl 30 i samma direktiv, att direktivet endast kan tillämpas på skador som har orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum den 30 april 2007 eller senare, eller på verksamhet som bedrevs före nämnda datum men som inte hade avslutats vid detta datum (se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkterna 40 och 41, dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, punkt 34, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 32).
- 45 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, på grundval av de faktiska omständigheter som denna ensam är i stånd att bedöma, avgöra huruvida de skador som är föremål för de förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som de nationella behöriga myndigheterna har beslutat om omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35 såsom detta har avgränsats genom artikel 17 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 43).

- 46 Om den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att direktiv 2004/35 inte är tillämpligt i de mål som den har att avgöra, omfattas förevarande situation av nationell rätt, varvid hänsyn ska tas till fördragets regler och andra sekundärrättsakter (se dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 44, och dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, punkt 37, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 34).
- 47 För det fall den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att direktivet är tidsmässigt tillämpligt i de nationella målen, ska tolkningsfrågan prövas i enlighet med vad som nedan anges.

Begreppet verksamhetsutövare

- 48 Det framgår av artikel 3.1 i direktiv 2004/35 jämförd med skäl 2 och 18, artikel 2.6 och 2.7 samt artiklarna 2.6, 2.7, 5, 6, 8 och 11.2 i detta direktiv, att ett av de grundläggande villkoren för att tillämpa den ansvarsordning som inrättas genom dessa bestämmelser är att man kan identifiera en verksamhetsutövare som kan anses bära ansvar för föroreningen.
- 49 I den andra meningen i skäl 2 i direktiv 2004/35 anges nämligen att den grundläggande principen i direktivet borde vara att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada ska ha ett ekonomiskt ersättningsansvar.
- 50 Såsom domstolen redan har konstaterat ankommer det, enligt det system som föreskrivs i artiklarna 6 och 7 i direktiv 2004/35, i princip på den verksamhetsutövare som har orsakat miljöskadan att föreslå sådana hjälpåtgärder som denne anser lämpliga med hänsyn till omständigheterna (se dom ERG m.fl., EU:C:2010:127, punkt 46). Det är likaledes denna verksamhetsutövare som behöriga myndigheter kan ålägga att vidta nödvändiga åtgärder.
- 51 I artikel 8 i direktivet, som har rubriken "Kostnader för förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder" föreskrivs även i punkt 1 att det är verksamhetsutövaren som ska bära kostnaderna för de förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv. De behöriga myndigheterna är enligt artikel 11.2 i direktivet skyldiga att fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat skadan.
- 52 Andra personer än de som definieras i artikel 2.6 i direktiv 2004/35, nämligen de som inte utövar yrkesverksamhet i den mening som avses i artikel 2.7 i direktivet, omfattas däremot inte av tillämpningsområdet för detta direktiv, såsom dess räckvidd avgränsas enligt artikel 3.1 a och b i detta.
- 53 Såsom framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit, vilka har bekräftats av samtliga parter i de nationella målen under förhandlingen, bedriver emellertid ingen av dessa parter för närvarande någon av de verksamheter som anges i bilaga III till direktiv 2004/35. Det ska mot bakgrund av dessa omständigheter prövas i vilken mån parterna i de nationella målen kan omfattas av direktivet enligt artikel 3.1 b i detta. Denna sistnämnda bestämmelse avser miljöskador som har orsakats av annan verksamhet än de verksamheter som räknas upp i bilagan när verksamhetsutövare har begått ett fel eller en försummelse.

Villkoren för miljöansvar

- 54 Såsom framgår av artiklarna 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35 jämförda med skäl 13 i samma direktiv är en förutsättning för att miljöansvarsordningen ska vara effektiv att behöriga myndigheter fastställer att det föreligger ett orsakssamband mellan den verksamhet som en eller flera identifierbara verksamhetsutövare bedriver och konkreta och mätbara miljöskador för att kunna ålägga denna eller dessa verksamhetsutövare att vidta hjälpåtgärder, oavsett vad det är fråga om för slags förorening. (se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkterna 52 och 53, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 39).

- 55 Domstolen har vid tolkningen av artikel 3.1 a i direktiv 2004/35 slagit fast att behöriga myndigheters skyldighet att fastställa ett orsakssamband är tillämplig inom ramen för verksamhetsutövarnas objektiva miljöansvar (se dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkterna 63–65, och beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 45).
- 56 Såsom framgår av artikel 4.5 i direktiv 2004/35 gäller denna skyldighet även inom ramen för den subjektiva ansvarsordning som avser verksamhetsutövarens fel eller försummelse enligt artikel 3.1 b i direktivet vid annan yrkesverksamhet än sådan som avses i bilaga III till direktivet.
- 57 Kravet på orsakssamband mellan verksamhetsutövarens verksamhet och miljöskadan, som måste vara uppfyllt för att principen att förorenaren ska betala och därmed även den ansvarsordning som inrättats genom direktiv 2004/35 ska kunna tillämpas, har särskild vikt. Detta följer även av direktivets bestämmelser avseende konsekvenserna av att verksamhetsutövaren inte har bidragit till föroreningen eller risken för förorening.
- 58 Enligt artikel 8.3 a i direktiv 2004/35, jämförd med skäl 20 i direktivet, är verksamhetsutövaren nämligen inte skyldig att bära kostnader för hjälpåtgärder som vidtas av företag med tillämpning av direktivet när denna kan visa att miljöskadorna har orsakats av tredje part trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits eller är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet (se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 67 och där angiven rättspraxis, samt beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkt 46).
- 59 När inget orsakssamband kan fastställas mellan miljöskadan och verksamhetsutövarens verksamhet omfattas förevarande situation av nationell rätt, i enlighet med de villkor som angetts i punkt 46 i denna dom (se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl., EU:C:2010:126, punkt 59, och beslut Buzzi Unicem m.fl., EU:C:2010:129, punkterna 43 et 48).
- 60 I förevarande fall framgår det av de handlingar i målet som ingetts till domstolen och av tolkningsfrågans ordalydelse, vilket det dock ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, att motparterna i de nationella målen inte har bidragit till den ifrågavarande miljöskadans uppkomst.
- 61 I artikel 16 i direktiv 2004/35 föreskrivs visserligen, i enlighet med artikel 193 FEUF, att medlemsstaterna har möjlighet att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador, t.ex. om identifiering av ytterligare ansvariga parter, under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med fördragen.
- 62 Det är emellertid ostridigt i förevarande fall att en ägare som inte bär ansvar för förorening enligt den ifrågavarande nationella lagstiftningen inte, enligt den hänskjutande domstolen, kan åläggas att vidta hjälpåtgärder eftersom det i denna lagstiftning i detta hänseende endast föreskrivs att en sådan ägare enbart är skyldig att ersätta kostnader för åtgärder som behöriga myndigheter har vidtagit, upp till ett belopp som högst motsvarar fastighetens marknadsvärde, fastställt efter det att de ifrågavarande åtgärderna har genomförts.
- 63 Av det ovanstående följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Direktiv 2004/35 ska tolkas så, att det inte utgör hinder för nationell lagstiftning, såsom den ifrågavarande i de nationella målen, enligt vilken behöriga myndigheter, när det är omöjligt att identifiera den som bär ansvaret för förorening av en fastighet eller utverka att denne vidtar åtgärder, inte kan ålägga ägaren av denna fastighet, som inte har orsakat föroreningen, att vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder, varvid denna ägare enbart är skyldig att ersätta kostnader för åtgärder som vidtagits av behöriga myndigheter upp till ett belopp som högst uppgår till fastighetens marknadsvärde, fastställt efter det att åtgärderna har genomförts.

Rättegångskostnader

- 64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador ska tolkas så, att det inte utgör hinder för nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i de nationella målen, enligt vilken behöriga myndigheter, när det är omöjligt att identifiera den som bär ansvaret för förorening av en fastighet eller utverka att denne vidtar åtgärder, inte kan ålägga ägaren av denna fastighet, som inte har orsakat föroreningen, att vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder, varvid denna ägare enbart är skyldig att ersätta kostnader för åtgärder som vidtagits av behöriga myndigheter upp till ett belopp som högst uppgår till fastighetens marknadsvärde, fastställt efter det att åtgärderna har genomförts.

Underskrifter