Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 20. November 2014 [1]

Rechtssache C-534/13

Fipa Group srl. u. a.

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Italien])

„Art. 191 Abs. 2 AEUV — Richtlinie 2004/35/EG — Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden — Verursacherprinzip — Verantwortung des Eigentümers, der den Umweltschaden nicht verursacht hat“

I – **Einleitung**

1. Die italienische Stadt Carrara ist bekannt für ihren Marmor. In ihrer Umgebung fanden jedoch in der Vergangenheit auch andere industrielle Aktivitäten statt. Diese haben zumindest im Bereich der Nachbarstadt Massa Carrara erhebliche Verschmutzungen hinterlassen, weswegen dort ein „Gebiet von nationalem Interesse“ festgelegt wurde. Nachdem die betroffenen Grundstücke zwischenzeitlich den Eigentümer gewechselt haben, streiten heutige Eigentümer, die die Verunreinigungen nicht verursacht haben, mit italienischen Stellen darüber, inwieweit sie für die Sanierung in Anspruch genommen werden können.

2. Nach Angaben des italienischen Staatsrats (Consiglio di Stato) sieht italienisches Recht nur vor, dass solchen Eigentümern Sanierungskosten bis zum Wert der Grundstücke auferlegt werden können. Dagegen sind sie danach nicht verpflichtet, selbst Maßnahmen zur Sanierung zu ergreifen oder höhere Sanierungskosten zu tragen. Der Staatsrat fragt daher den Gerichtshof, ob die in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsätze, nämlich das Verursacherprinzip, die Prinzipien der Vorsorge und der Vorbeugung sowie der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, und die Umwelthaftungsrichtlinie [2] eine stärkere Inanspruchnahme dieser Eigentümer verlangen.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143, S. 56); maßgeblich ist höchstwahrscheinlich die Fassung der Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid (ABl. L 140, S. 114). Die nachfolgenden Änderungen durch die Richtlinie 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten (ABl. L 178, S. 66) sind erst 2015 umzusetzen.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

3. Die umweltpolitischen Grundsätze der Union, insbesondere das Verursacherprinzip, sind in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegt:

„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

…“

4. Wie Art. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie unterstreicht, verwirklicht diese insbesondere das Verursacherprinzip:

„Ziel dieser Richtlinie ist, auf der Grundlage des Verursacherprinzips einen Rahmen für die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu schaffen.“

5. Der 13. Erwägungsgrund der Umwelthaftungsrichtlinie zeigt jedoch die Grenzen des Verursacherprinzips auf:

„Nicht alle Formen von Umweltschäden können durch Haftungsmechanismen behoben werden. Damit diese zu Ergebnissen führen, muss es einen oder mehrere identifizierbare Verursacher geben, sollte es sich um einen konkreten und messbaren Schaden handeln und sollte ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem bzw. den ermittelten Verursachern hergestellt werden können. Daher ist die Haftung kein geeignetes Instrument, um einer breit gestreuten, nicht klar abgegrenzten Umweltverschmutzung zu begegnen, bei der es unmöglich ist, die nachteiligen Umweltauswirkungen mit Handlungen oder Unterlassungen bestimmter einzelner Akteure in Zusammenhang zu bringen.“

6. Art. 8 Abs. 3 der Umwelthaftungsrichtlinie begrenzt die Kostenverantwortlichkeit von Betreibern in bestimmten Fällen:

„(3) Ein Betreiber muss die Kosten für gemäß dieser Richtlinie durchgeführte Vermeidungs- oder Sanierungstätigkeiten nicht tragen, wenn er nachweisen kann, dass die Umweltschäden oder die unmittelbare Gefahr solcher Schäden

a) durch einen Dritten verursacht wurden und eingetreten sind, obwohl geeignete Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden, oder

b) auf die Befolgung von Verfügungen oder Anweisungen einer Behörde zurückzuführen sind, wobei es sich nicht um Verfügungen oder Anweisungen infolge von Emissionen oder Vorfällen handelt, die durch die eigenen Tätigkeiten des Betreibers verursacht wurden.

In diesen Fällen treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, damit der Betreiber Erstattung der ihm entstandenen Kosten erlangen kann.“

7. Art. 16 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, bestimmte, weiter reichende Regelungen zu erlassen:

„Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Vorschriften für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden beizubehalten oder zu erlassen, einschließlich der Festlegung zusätzlicher Tätigkeiten, die den Bestimmungen dieser Richtlinie über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden unterliegen, und der Bestimmung zusätzlicher verantwortlicher Parteien."

8. Schließlich bezieht sich das Vorabentscheidungsersuchen auf den 24. Erwägungsgrund, der die Durchsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie betrifft:

„Es ist erforderlich, sicherzustellen, dass für die Um- und Durchsetzung wirksame Mittel zur Verfügung stehen, wobei dafür zu sorgen ist, dass die berechtigten Interessen der betreffenden Betreiber und sonstigen Beteiligten angemessen gewahrt sind. Die zuständigen Behörden sollten besondere Aufgaben wahrnehmen, die eine behördliche Ermessensausübung erfordern, insbesondere die Verpflichtung zur Ermittlung der Erheblichkeit des Schadens und zur Entscheidung darüber, welche Sanierungsmaßnahmen zu treffen sind."

B – *Italienisches Recht*

9. Art. 3ter des Decreto legislativo Nr. 152 vom 3. April 2006 (im Folgenden: Decreto legislativo Nr. 152) bezieht sich ausdrücklich auf die frühere Fassung von Art. 191 Abs. 2 AEUV, nämlich Art. 174 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union, gemeint ist vermutlich der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft. Diese Bestimmung verpflichtet jedermann, Behörden und Private, die Umwelt durch geeignete Maßnahmen zu schützen, die an den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, an dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie an dem Verursacherprinzip ausgerichtet sind.

10. Art. 244 Abs. 1 und 2 des Decreto legislativo Nr. 152 sieht vor, dass die zuständigen Stellen nach der Entdeckung der Verunreinigung einer Fläche den Verursacher abmahnen. Nach Abs. 3 wird diese Entscheidung auch dem Eigentümer der Fläche mitgeteilt. Gemäß Abs. 4 ergreifen die zuständigen Stellen die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung der Fläche, wenn der für die Verunreinigung Verantwortliche nicht identifiziert werden kann und weder der Eigentümer der Fläche noch andere interessierte Parteien handeln.

11. Art. 245 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 152 erlaubt dem Eigentümer und anderen interessierten Parteien, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung und Wiederherstellung der Fläche zu ergreifen. Nach Abs. 2 müssen der Eigentümer oder der Verwalter der Fläche unabhängig von den Pflichten des Verursachers der Verunreinigung die zuständigen Stellen unterrichten und bestimmte vorbeugende Maßnahmen ergreifen, wenn sie vom Risiko der Überschreitung der Verschmutzungsschwellenwerte erfahren.

12. Gemäß Art. 250 des Decreto legislativo Nr. 152 ergreifen die zuständigen Stellen die notwendigen Maßnahmen, wenn der Verursacher nicht handelt oder nicht identifizierbar ist und auch der Eigentümer oder andere interessierte Parteien untätig bleiben.

13. Nach Art. 253 Abs. 1 des Decreto legislativo Nr. 152 sind die Maßnahmen nach diesem Titel des Decreto dingliche Lasten („oneri reali") des Grundstücks. Abs. 2 sieht vor, dass für die Kosten dieser Maßnahmen ein spezielles dingliches Vorrecht („privilegio speciale immobiliare") an dem Grundstück begründet wird. Wenn die Kosten gegenüber dem Eigentümer des Grundstücks, der die

Verunreinigung nicht verursacht hat, geltend gemacht werden, muss gemäß Abs. 3 insbesondere dargelegt werden, dass der Verursacher nicht identifiziert werden kann oder dass die Kosten ihm gegenüber nicht geltend gemacht werden können. Nach Abs. 4 können dem Eigentümer diese Kosten höchstens in Höhe des Grundstückswerts nach der Sanierung aufgebürdet werden.

III – **Innerstaatlicher Rechtsstreit und Vorabentscheidungsersuchen**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. und Ivan Srl. haben einige Grundstücke erworben, die früher dem Montedison-Konzern gehörten. Die Grundstücke liegen in dem sogenannten Gebiet von nationalem Interesse „Massa Carrara“ und sind von erheblicher Verschmutzung betroffen, die die drei erstgenannten Gesellschaften unstreitig nicht verursacht haben. Vielmehr handelt es sich dem Anschein nach um die Folgen von Verunreinigungen, für die noch der Montedison-Konzern verantwortlich war und die bereits Ende des letzten Jahrhunderts Gegenstand von Sanierungsmaßnahmen waren.

15. Die zuständigen öffentlichen Stellen haben nach Angaben von Verfahrensbeteiligten mit einem Dekret vom 7. November 2011 den genannten Gesellschaften als Eigentümerinnen betroffener Grundstücke die Vornahme bestimmter Notsicherungsmaßnahmen aufgegeben und die Vorlage einer Änderung des Sanierungskonzepts (aus dem Jahr 1995) verlangt. Demnach wurde in dieser Entscheidung außerdem die Montedison Srl. (nunmehr Edison S.p.A.) als Verursacherin der Verschmutzung bezeichnet. Ihr wurden die gleichen Maßnahmen aufgegeben.

16. Auf Klagen der drei erstgenannten Gesellschaften hat das Verwaltungsgericht der Region Toscana in erster Instanz diese Maßnahmen aufgehoben. Nunmehr soll das Plenum des Consiglio di Stato (im Folgenden: Staatsrat) über die Rechtsmittel des Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (italienisches Umweltministerium) gegen diese drei Urteile entscheiden.

17. In diesem Verfahren richtet der Staatsrat die folgende Frage an den Gerichtshof:

Stehen die in Art. 191 Abs. 2 AEUV und in der Umwelthaftungsrichtlinie (Art. 1 und 8 Abs. 3, Erwägungsgründe 13 und 24) verankerten umweltpolitischen Grundsätze der Europäischen Union – insbesondere das Verursacherprinzip, die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen – einer nationalen Regelung, wie sie in den Art. 244, 245, 253 des Decreto legislativo Nr. 152 vom 3. April 2006 festgelegt ist, entgegen, die es der Verwaltungsbehörde im Fall einer festgestellten Verschmutzung eines Gebiets und der Unmöglichkeit, den Verursacher zu ermitteln oder von ihm die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen zu erreichen, nicht erlaubt, den Eigentümer, der nicht für die Verschmutzung verantwortlich ist, zur Vornahme von Notsicherungs- und Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten, sondern zu dessen Lasten nur eine auf den Wert des Grundstücks begrenzte finanzielle Haftung nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen vorsieht?

18. Während des schriftlichen Verfahrens hat der italienische Staatsrat den Gerichtshof unterrichtet, dass die Versalis S.p.A. (im Folgenden: Versalis) dem Streit beigetreten sei. Schriftlich haben sich als Beteiligte des Ausgangsverfahrens die Ivan Srl. (im Folgenden: Ivan), die Edison S.p.A. (im Folgenden: Edison) und Versalis sowie als sonstige Beteiligte die Republik Polen, die Italienische Republik und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2014 beteiligten sich Ivan, Edison, Versalis, Italien und die Kommission.

IV – **Rechtliche Würdigung**

19. Der italienische Staatsrat möchte erfahren, ob die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV und der Umwelthaftungsrichtlinie Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts entgegenstehen, die es der Verwaltungsbehörde im Fall einer festgestellten Verschmutzung eines Gebiets und der Unmöglichkeit, den Verursacher zu ermitteln oder von ihm die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen zu erreichen, nicht erlaubt, den Eigentümer, der nicht für die Verschmutzung verantwortlich ist, zur Vornahme von Notsicherungs- und Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten, sondern zu dessen Lasten nur eine auf den Wert des Grundstücks begrenzte finanzielle Haftung nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen vorsieht.

20. Es ist folglich zu prüfen, ob das Unionsrecht die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Eigentümer eines verschmutzten Grundstücks bestimmte Maßnahmen der Sicherung und Sanierung desselben aufzuerlegen, obwohl er die Verschmutzung nicht verursacht hat.

21. Zu diesem Zweck ist zunächst als Spezialregelung die Umwelthaftungsrichtlinie zu erörtern und anschließend auf die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV einzugehen. Abschließend werde ich noch kurz das Abfallrecht der Union ansprechen, nach dem vorliegend jedoch nicht gefragt wird.

22. Das Ergebnis dieser Prüfung möchte ich vorwegnehmen: Es ist zwar nicht auszuschließen, dass die Union die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV im Sinne einer entsprechenden Verpflichtung konkretisiert.[3] In der vom Staatsrat angeführten Umwelthaftungsrichtlinie ist diese Konkretisierung jedoch nicht zu finden. Und ob andere Regelungen, etwa das Abfallrecht, weiter reichen, sollte der Gerichtshof im vorliegenden Verfahren nicht untersuchen, um eine unzureichend erörterte Überraschungsentscheidung zu vermeiden.

A – *Zur Umwelthaftungsrichtlinie*

1. Zur Zulässigkeit der Frage zur Umwelthaftungsrichtlinie

23. Man könnte aus zwei Gründen daran zweifeln, dass die Frage zulässig ist, soweit sie die Umwelthaftungsrichtlinie betrifft. Beide betreffen ihre Erheblichkeit.

24. *Erstens* ist nach dem Vorabentscheidungsersuchen zweifelhaft, ob die italienischen Bestimmungen dahin gehend ausgelegt werden können, dass sie die in der Frage angesprochene weiter reichende Verantwortung von Grundstückseigentümern begründen. Eine Richtlinie kann Verpflichtungen Einzelner jedoch nur mit Hilfe der konformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts erzeugen.[4] Daher ist es möglich, dass die Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie durch den Gerichtshof die Entscheidung des Ausgangsfalls nicht beeinflussen würde.

25. Allerdings ist der Gerichtshof nicht befugt, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens darüber zu entscheiden, wie nationale Vorschriften auszulegen sind.[5] Folglich ist an der Vermutung festzuhalten, dass die von den nationalen Gerichten zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen für die Entscheidung des Ausgangsfalls erheblich sind.[6]

3 — Vgl. bereits meine Schlussanträge in den Rechtssachen C-378/08 sowie C-379/08 und C-380/08 (ERG u. a., EU:C:2009:650, Nrn. 111 ff.).

4 — Vgl. meine Schlussanträge Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, Nr. 133 und die dort angeführte Rechtsprechung).

5 — Siehe etwa das Urteil Angelidaki u. a. (C-378/07 bis C-380/07, EU:C:2009:250, Rn. 48).

6 — Vgl. das Urteil Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, Rn. 30).

26. Das Gleiche gilt letztlich auch im Hinblick auf den *zweiten* möglichen Grund für Zweifel an der Erheblichkeit. Er betrifft die zeitliche Anwendbarkeit der Umwelthaftungsrichtlinie auf den Ausgangsfall.

27. Die Umwelthaftungsrichtlinie gilt nach Art. 17 für Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die nach dem 30. April 2007 stattgefunden haben, sofern die Schäden auf Tätigkeiten zurückzuführen sind, die nach dem betreffenden Datum stattgefunden haben, oder auf Tätigkeiten, die vor dem genannten Datum stattgefunden, aber nicht vor ihm geendet haben. [7]

28. Die Angaben Edisons, wonach die verschmutzende Tätigkeit bereits 1988 eingestellt wurde und die Flächen 1995 – möglicherweise nicht mit vollem Erfolg – saniert worden seien, sprechen daher dagegen, die Umwelthaftungsrichtlinie im Ausgangsverfahren anzuwenden. Auch wäre es für die Anwendung der Richtlinie ohne Bedeutung, ob die betroffenen Unternehmen Rechtsnachfolger eines Unternehmens sind, das vor dem 30. April 2007 Schäden verursacht hat. [8]

29. Gleichwohl ist es Sache des vorlegenden Gerichts, auf der Grundlage der Tatsachen, die allein dieses Gericht zu beurteilen in der Lage ist, zu prüfen, ob im Ausgangsverfahren die Schäden, die Gegenstand der von den zuständigen nationalen Behörden beschlossenen Maßnahmen zur Sanierung der Umwelt sind, zu einer der Fallgruppen des Art. 17 der Umwelthaftungsrichtlinie gehören. Für den Fall, dass das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Richtlinie in zeitlicher Hinsicht im Ausgangsverfahren anwendbar ist, ist zu ihr daher Stellung zu nehmen. [9]

2. Zu den Vorgaben der Umwelthaftungsrichtlinie

30. Die Frage, ob die Prinzipien der Umwelthaftungsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichten, dem Eigentümer eines verschmutzten Grundstücks bestimmte Maßnahmen der Sicherung und Sanierung desselben aufzuerlegen, obwohl er die Verschmutzung *nicht verursacht* hat, ist überraschend. Denn die Verursachung von Umweltschäden ist Voraussetzung für die in der Richtlinie niedergelegten Pflichten natürlicher oder juristischer Personen.

31. Nach Art. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie zielt diese darauf ab, auf der Grundlage des Verursacherprinzips einen Rahmen für die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu schaffen. Sie gilt dementsprechend gemäß Art. 3 Abs. 1 für Umweltschäden, die durch die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit verursacht werden, und für die unmittelbare Gefahr solcher Schäden, die aufgrund einer solchen Tätigkeit eintritt. Der für diese Tätigkeit verantwortliche Betreiber muss nach den Art. 5 bis 7 die notwendigen Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen durchführen bzw. nach den Art. 8 bis 10 und dem 18. Erwägungsgrund die Kosten dafür tragen.

32. Der zweite Erwägungsgrund der Umwelthaftungsrichtlinie stellt dazu klar, dass die Betreiber durch diese Haftung dazu veranlasst werden sollen, Maßnahmen zu treffen und Praktiken zu entwickeln, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt werden kann. Damit die Haftungsmechanismen zu den (danach gewünschten) Ergebnissen führen, stellt der 13. Erwägungsgrund klar, dass es einen oder mehrere identifizierbare Verursacher geben muss, einen konkreten und messbaren Schaden sowie einen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem bzw. den ermittelten Verursachern.

7 — Urteile ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 41, sowie C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 34).

8 — Dies gilt möglicherweise für Edison, die anscheinend aus dem Montedison-Konzern hervorgegangen ist, der die fraglichen Grundstücke in der Vergangenheit nutzte und nach Angaben von Ivan auch für die Verschmutzung verantwortlich ist.

9 — Urteile ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 43 und 47, sowie C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 36 und 40).

33. Die besondere Bedeutung der Verursachung unterstreichen auch der 20. Erwägungsgrund und Art. 8 Abs. 3 der Umwelthaftungsrichtlinie. Danach sollte der Betreiber die Kosten für die gemäß dieser Richtlinie durchgeführten Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten in den Fällen nicht zu tragen haben, in denen der betreffende Schaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens auf Ereignisse zurückzuführen ist, die sich seinem Einfluss entziehen. Diese Entlastung ist also möglich, obwohl die berufliche Tätigkeit des Betreibers einen Schaden verursacht. Für die Entlastung muss er nachweisen, dass die Umweltschäden oder die unmittelbare Gefahr solcher Schäden durch einen Dritten verursacht wurden und eingetreten sind, obwohl geeignete Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden. Diese Ausnahme gilt somit z. B. für Sabotage oder Eingriffe von außen.

34. Dagegen ist Art. 8 Abs. 3 der Umwelthaftungsrichtlinie entgegen einer vom Staatsrat dargelegten Hypothese nicht dahin auszulegen, dass es ohne Weiteres möglich wäre, bis zum Nachweis einer anderweitigen Ursache zu vermuten, dass ein Betreiber, der ein verschmutztes Grundstück nutzt, diese Verschmutzung verursacht hat. Vielmehr entlastet diese Bestimmung den Betreiber trotz des Nachweises, dass der Schaden durch seine berufliche Tätigkeit verursacht wurde.

35. Allerdings hat der Gerichtshof die Umwelthaftungsrichtlinie bereits unabhängig von Art. 8 Abs. 3 so ausgelegt, dass eine entsprechende Vermutung zulasten von Betreibern möglich ist. Die Mitgliedstaaten verfügen nämlich insbesondere bei der Feststellung der Ursachen von breit gestreuten, nicht klar abgegrenzten Verschmutzungen über einen weiten Spielraum.[10] Daher ist auch die Vermutung einer Verursachung zulässig, wenn plausible Anhaltspunkte vorliegen, wie z. B. die Nähe der Anlage des Betreibers zu der festgestellten Verschmutzung oder die Übereinstimmung zwischen den gefundenen Schadstoffen und den Komponenten, die dieser Betreiber im Rahmen seiner Tätigkeiten verwendet.[11]

36. Das Verursacherprinzip bedeutet dagegen nicht, dass die Betreiber verpflichtet sind, Belastungen zu tragen, die mit der Beseitigung einer Verschmutzung verbunden sind, zu der sie nicht beigetragen haben.[12] Daher hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass nach Art. 11 Abs. 4 der Umwelthaftungsrichtlinie die Betreiber über Rechtsbehelfe verfügen, um die auf der Grundlage der Richtlinie beschlossenen Sanierungsmaßnahmen anzufechten und einen ursächlichen Zusammenhang zwischen ihren Tätigkeiten und der festgestellten Verschmutzung zu bestreiten.[13] Insbesondere können sie die Vermutung widerlegen, dass sie einen Schaden verursacht hätten.[14]

37. Die bloßen Eigentümer von geschädigten Grundstücken, die den Schaden nicht verursacht haben, spielen in dem soeben dargestellten System der Umwelthaftungsrichtlinie keine Rolle. Auf sie ist die Richtlinie gar nicht anwendbar.[15]

38. Auch die Grundsätze der Vorsorge und der Vorbeugung sowie der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, ändern nichts an diesem Ergebnis. Sie sind zwar ebenfalls bei der Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie zu berücksichtigen, doch ist nicht ersichtlich, wie sie zu einer anderen Auslegung der bislang angeführten Bestimmungen führen könnten.

39. Auch kann das Erfordernis einer wirksamen Durchführung der Umwelthaftungsrichtlinie, wie sie der 24. Erwägungsgrund fordert, keine über die Richtlinie hinausgehenden Verpflichtungen für die Eigentümer von Grundstücken begründen, die den Schaden nicht verursacht haben.

10 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 55).

11 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 57).

12 — Urteile Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 50) sowie ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 67).

13 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 67).

14 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 58).

15 — Siehe in diesem Sinne das Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 58).

3. Zur Verantwortung von Grundstückseigentümern nach dem zweiten Urteil ERG u. a.

a) Zu einigen Übersetzungen des Urteils

40. Einige Übersetzungen des zweiten Urteils ERG u. a. scheinen jedoch das Gegenteil des bislang gefundenen Ergebnisses zu belegen. Dort spricht der Gerichtshof in drei Sprachfassungen von den Eigentümern,[16] den Nutzern[17] bzw. den Konzessionären[18] von Grundstücken, die an einen Küstenkomplex angrenzen, der Gegenstand von Sanierungsmaßnahmen ist. Er stellt fest, die Umwelthaftungsrichtlinie sei unter außergewöhnlichen Umständen dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde von diesen Personen verlangen könnte, selbst Sanierungsmaßnahmen durchzuführen.[19]

41. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Gerichtshof damit keine Feststellung über die Pflichten von Eigentümern, Nutzern oder Konzessionären von Grundstücken als solchen traf, sondern sich auf Betreiber im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie bezog, die auf den betreffenden Grundstücken berufliche Tätigkeiten ausüben. Denn alle anderen Sprachfassungen dieses Urteils, insbesondere sein französisches Original, das allein von allen beteiligten Richtern beraten wurde, und die verbindliche italienische Fassung verwenden den Begriff des Betreibers,[20] wie er in der Richtlinie benutzt wird.

b) Zur Verantwortung von Betreibern für Gefahren, die von ihren Grundstücken ausgehen

42. Aber auch unter Berücksichtigung möglicher Übersetzungsprobleme ist die Umwelthaftungsrichtlinie nach dem zweiten Urteil ERG u. a. unter außergewöhnlichen Umständen anscheinend dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde von Grundstückseigentümern verlangen könnte, selbst Sanierungsmaßnahmen durchzuführen, wenn sie auf den Grundstücken Aktivitäten im Sinne der Richtlinie betreiben.[21] Ein Verursachungsbeitrag wird dort nicht als Voraussetzung genannt.

43. Eine solche Betreiberverantwortung entspräche der Auffassung Italiens. Danach begründet das Verursacherprinzip eine objektive Verantwortung von Unternehmen, die Eigentümer industriell genutzter Grundstücke sind, für Verunreinigungen dieser Grundstücke. Sie zögen den wirtschaftlichen Nutzen aus dem Grundstück und seien daher für alle von dem Grundstück ausgehenden Risiken verantwortlich. Ob sie die Verunreinigungen verursacht haben, müsse daher nicht nachgewiesen werden.

44. Aber auch diese Auslegung der Aussage des Gerichtshofs ist nicht überzeugend. Denn der Gerichtshof begründet seine Feststellung im Folgenden mit den Verpflichtungen, die die Umwelthaftungsrichtlinie Betreibern auferlegt, die einen Umweltschaden verursacht haben.[22]

45. Außerdem würde die in Nr. 42 dargestellte Auslegung des zweiten Urteils ERG u. a. den anderen, am gleichen Tag im ersten Urteil ERG u. a. getroffenen Feststellungen zur Abhängigkeit der Betreiberverantwortung von der Verursachung des Schadens widersprechen, die ihrerseits bestehende Rechtsprechung aufgreifen.[23] So obliegt nach dem Verursacherprinzip die Sanierungsverpflichtung den

16 — Litauisch: „sklypų savininkams“.
17 — Deutsch: „Nutzern der Grundstücke“.
18 — Portugiesische Fassung: „concessionários dos terrenos“.
19 — Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 78, siehe auch Rn. 82).
20 — Französisch: „exploitants“, Italienisch: „operatori“.
21 — Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 78, siehe auch Rn. 82).
22 — Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 87 bis 90).
23 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 52 bis 59 sowie 64 bis 67).

Betreibern nur deshalb, weil sie zur Entstehung der Verschmutzung oder zur Verschmutzungsgefahr beigetragen haben.[24] Auch sind Betreiber nach dem Verursacherprinzip nicht verpflichtet, Belastungen zu tragen, die mit der Beseitigung einer Verschmutzung verbunden sind, zu der sie nicht beigetragen haben.[25]

46. Daher kann sich die genannte Feststellung des Gerichtshofs im zweiten Urteil ERG u. a. nur auf Betreiber beziehen, die einen Schaden verursacht haben, selbst, wenn – wie bereits dargelegt[26] – diese Verursachung nur vermutet wird.

4. Zu strengeren Regelungen der Mitgliedstaaten

47. Für Umweltschäden auf Grundstücken könnten die Eigentümer, die sie nicht verursacht haben, jedoch durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten verantwortlich gemacht werden. Denn nach Art. 16 hindert die Umwelthaftungsrichtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Vorschriften für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden beizubehalten oder zu erlassen. Die Bestimmung zusätzlicher verantwortlicher Parteien ist dort ausdrücklich genannt.

48. Diese Befugnis wird durch die Ziele der Umwelthaftungsrichtlinie begrenzt, die die Mitgliedstaaten nicht untergraben dürfen.[27] Daher wäre es ihnen insbesondere untersagt, weitere Verantwortliche zu bestimmen, die an die Stelle der Verursacher treten, die nach der Richtlinie verantwortlich sind. Da die in Italien bestehende Haftung von bloßen Eigentümern aber gemäß Art. 253 Abs. 3 des Decreto legislativo Nr. 152 voraussetzt, dass der Verursacher nicht identifiziert werden kann oder dass die Kosten ihm gegenüber nicht geltend gemacht werden können, beeinträchtigt die Regelung dieses Ziel nicht.

49. Für das Vorabentscheidungsersuchen ist es aber allein von Interesse, ob die durch Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie eröffnete Möglichkeit, strengere Regeln zu erlassen, eine Verpflichtung begründet, Eigentümer, die einen Schaden nicht verursacht haben, stärker heranzuziehen als bislang vorgesehen.

50. Dagegen spricht, dass bei der Ausübung dieser Kompetenz ein Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten besteht. Derartige Spielräume können aber begrenzt sein, hier etwa – wie bereits angesprochen – im Hinblick auf Widersprüche zu den Zielen der Umwelthaftungsrichtlinie. Auch können Spielräume ausnahmsweise so weit reduziert sein, dass eine Verpflichtung zur Ausübung einer Kompetenz entsteht.

51. Beispielsweise könnte man bei oberflächlicher Lektüre von Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie[28] zu dem Ergebnis kommen, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten steht, ob die Umweltauswirkungen von Projekten des Anhangs II geprüft werden müssen. Doch aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass aufgrund der Ziele dieser Richtlinie eine solche Prüfung zwingend ist, wenn ein solches Projekt erhebliche Umweltauswirkungen haben kann.[29]

24 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 57) unter Berufung auf das Urteil Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, Rn. 77).

25 — Urteil ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 67) unter Berufung auf das Urteil Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 51).

26 — Siehe oben, Nr. 35.

27 — Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 65 und 66). Siehe auch meine Schlussanträge in den Rechtssachen C-378/08 sowie C-379/08 und C-380/08 (ERG u. a., EU:C:2009:650, Nrn. 96 bis 115).

28 — Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1).

29 — Urteile Kraaijeveld u. a. (C-72/95, EU:C:1996:404, Rn. 50), WWF u. a. (C-435/97, EU:C:1999:418, Rn. 36) und Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, Rn. 29).

52. Im Unterschied dazu ergeben sich weder aus Art. 16 noch aus anderen Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie ausdrückliche Anhaltspunkte für eine Reduzierung des Regelungsermessens in dem Sinne, dass Grundstückseigentümer zur Sanierung von Umweltschäden herangezogen werden müssen, wenn sie den Schaden nicht verursacht haben. Die Richtlinie setzt höchstens unausgesprochen voraus, dass die Mitgliedstaaten diese Personen verpflichten, die notwendigen Maßnahmen auf ihren Grundstücken zu dulden und, soweit erforderlich, bei ihrer Durchführung zu kooperieren. Daher sieht Art. 12 Abs. 4 ihre Anhörung vor.

53. Weitere Grenzen des mitgliedstaatlichen Ermessens nach Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie können sich aus den in dem Vorabentscheidungsersuchen genannten umweltrechtlichen Prinzipien des Art. 191 Abs. 2 AUEV ergeben.[30] Denn auch Art. 16 wurde gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV zur Erreichung dieser Ziele erlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielt und auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip beruht.

54. Die Bedeutung des Verursacherprinzips deckt sich im Wesentlichen mit den Grenzen, die die Ziele der Umwelthaftungsrichtlinie für die Anwendung von Art. 16 setzen. Die Mitgliedstaaten dürfen das Verursacherprinzip nicht untergraben, indem sie neben oder statt den Verursachern weitere Verantwortliche festlegen. Weitere Verantwortliche dürfen daher nur subsidiär haften.

55. Dies entspricht im Übrigen auch dem Prinzip der Vorbeugung. Wenn die Verursacher wissen, dass sie für Schäden voll verantwortlich sind, werden sie die gebotenen Vorbeugemaßnahmen ergreifen, um Schäden gar nicht erst eintreten zu lassen. Und die Verursacher sind in der Regel diejenigen, die die wirksamsten Maßnahmen ergreifen können.

56. Darüber hinaus verlangt das Prinzip der Vorbeugung, genau wie der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, allerdings, dass unabhängig von etwaigen Verursachungsbeiträgen der Eigentümer auf verschmutzten Grundstücken Maßnahmen getroffen werden können, um eine weitere Ausdehnung von Schäden zu verhindern. Unter Umständen kann es auch geboten sein, dass der Eigentümer mit seiner besseren Kenntnis des Grundstücks diese Maßnahmen unterstützt. Andernfalls wäre es deutlich schwieriger, wenn nicht gar unmöglich, diese Ausdehnung zu verhindern. Beide Grundsätze verlangen dagegen in der Regel nicht, diese Eigentümer selbst zur Sanierung heranzuziehen.

57. Außerdem spricht das Prinzip der Vorbeugung dafür, Eigentümer von Grundstücken in bestimmten Fällen zu verpflichten, dass sie vorbeugende Schutzmaßnahmen gegenüber Risiken ergreifen, für die im Wesentlichen Dritte verantwortlich sind. Vorstellbar wäre z. B., dass der Eigentümer eines Grundstücks, auf dem wiederholt illegal Abfälle abgelegt wurden, dieses Grundstück einzäunen muss, um weiteren Verstößen vorzubeugen. Auch die von Italien hervorgehobenen Pflichten der Eigentümer nach Art. 245 Abs. 2 des Decreto legislativo Nr. 152, Verunreinigungen anzuzeigen und bestimmte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, beruhen auf diesem Gedanken. Doch das Vorabentscheidungsersuchen enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass es vorliegend um diese Ausprägung des Prinzips der Vorbeugung ginge. Daher muss dieser vielleicht für eine Haftung des Eigentümers sprechende Gedanke nicht weiter vertieft werden.

30 — Vgl. die Urteile Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, Rn. 38), Kommission/Vereinigtes Königreich (C-301/10, EU:C:2012:633, Rn. 49), Shell Nederland (C-241/12 und C-242/12, EU:C:2013:821, Rn. 38) und Kommission/Frankreich (C-237/12, EU:C:2014:2152, Rn. 30).

58. Auch ist nicht ersichtlich, wie das Vorsorgeprinzip vorliegend die Auslegung von Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie im Hinblick auf die Sanierungsverantwortung von Grundstückseigentümern beeinflussen sollte, die einen Schaden nicht verursacht haben. Nach diesem Grundsatz können Schutzmaßnahmen getroffen werden, wenn das Vorliegen oder der Umfang von Risiken für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Risiken klar dargelegt sind.[31] Wenn jedoch feststeht, dass eine Person einen Schaden nicht verursacht hat, kann dieses Prinzip keine Anwendung finden.

59. Soweit dagegen unklar ist, ob ein Grundstückseigentümer einen Schaden verursacht hat, kann dies Anlass zu der oben dargestellten Vermutung der Verursachung geben.[32] Dann ist jedoch kein Raum mehr für die Anwendung von Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie.

60. Somit verbleibt nur noch das Ziel eines hohen Schutzniveaus. Diesem Ziel würde eine umfassende subsidiäre Haftung von Grundstückseigentümern für Umweltschäden auf ihren Grundstücken sicherlich entsprechen. Denn sie würde es erlauben, knappe öffentliche Ressourcen auf die Schäden zu konzentrieren, für die gar keine Verantwortlichen identifiziert werden können.

61. Allerdings halte ich es für ausgeschlossen, mit Hilfe dieser Zielsetzung, die in Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie enthaltene *Erlaubnis*, weitere Verantwortliche zu identifizieren, als Verpflichtung zu verstehen. Vielmehr überträgt diese Erlaubnis den Mitgliedstaaten die Befugnis, insoweit das Ziel eines hohen Schutzniveaus mit anderen Zielen abzuwägen, etwa den Grundrechten der Grundstückseigentümer. Andernfalls würde jede sekundärrechtliche Erlaubnis zum Erlass strengerer Umweltschutzmaßnahmen die Mitgliedstaaten verpflichten, über die Regelungen des Sekundärrechts hinaus das höchste vorstellbare Schutzniveau vorzusehen.

5. Zwischenergebnis

62. Folglich stehen die in der Umwelthaftungsrichtlinie (Art. 1, Art. 8 Abs. 3 und Art. 16 sowie die Erwägungsgründe 13 und 24) und Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten umweltpolitischen Grundsätze der Europäischen Union – insbesondere das Verursacherprinzip, die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung sowie der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen – einer nationalen Regelung nicht entgegen, die es der Verwaltungsbehörde im Fall einer festgestellten Verschmutzung eines Gebiets und der Unmöglichkeit, den Verursacher zu ermitteln oder von ihm die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen zu erreichen, nicht erlaubt, den Eigentümer, der nicht für die Verschmutzung verantwortlich ist, zur Vornahme von Notsicherungs- und Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten, sondern zu dessen Lasten nur eine auf den Wert des Grundstücks begrenzte finanzielle Haftung nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen vorsieht.

B – *Zu Art. 191 Abs. 2 AEUV*

63. Das Vorabentscheidungsersuchen zielt allerdings auch darauf ab, die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV isoliert zur Geltung zu bringen. Angesichts der Zweifel an der Entscheidungserheblichkeit von Aussagen zur Umwelthaftungsrichtlinie,[33] ist dies sowohl aus der Perspektive des Unionsrechts als auch aus der des innerstaatlichen Rechts zu erörtern.

31 — Urteile National Farmers' Union u. a. (C-157/96, EU:C:1998:191, Rn. 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, Rn. 39) sowie Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 61 und 62).

32 — Siehe oben, Nr. 35.

33 — Siehe oben, Nrn. 23 bis 29.

1. Zur unionsrechtlichen Wirkung von Art. 191 Abs. 2 AEUV

64. Art. 191 Abs. 2 AEUV legt die Grundsätze der Umweltpolitik der Union fest. Diese Politik wird nach Art. 192 durch den Gesetzgeber der Union verwirklicht.[34] Verpflichtungen der Mitgliedstaaten können dagegen nicht unmittelbar auf diese Bestimmung gestützt werden.[35]

65. Genauso wenig verpflichtet das Unionsrecht die Mitgliedstaaten, diese Prinzipien unmittelbar bei der Auslegung von innerstaatlichem Recht zu berücksichtigen, das sie unabhängig vom Unionsrecht und außerhalb seines Anwendungsbereichs erlassen.

66. Folglich sind die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV nach dem Unionsrecht primär bei der Auslegung des einschlägigen Sekundärrechts der Union zu berücksichtigen,[36] wie vorliegend bei der Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie geschehen.

2. Zur Wirkung von Art. 191 Abs. 2 AEUV nach italienischem Recht

67. Versalis hebt jedoch Art. 3ter des Decreto legislativo Nr. 152 hervor. Diese Bestimmung bezieht sich ausdrücklich auf die frühere Fassung von Art. 191 Abs. 2 AEUV. Sie verpflichtet jedermann, Behörden und Private, die Umwelt durch geeignete Maßnahmen zu schützen, die an den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, an dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie an dem Verursacherprinzip ausgerichtet sind.

68. Diese Bestimmung italienischen Rechts könnte dazu führen, dass das gesamte italienische Umweltrecht oder zumindest die Regelungen des Decreto legislativo Nr. 152 nach Möglichkeit im Einklang mit den genannten Grundsätzen des Art. 191 Abs. 2 AEUV ausgelegt werden müssen. In diesem Fall wäre es für die Entscheidung des Ausgangsfalls von Bedeutung, wie diese Grundsätze unabhängig vom Sekundärrecht der Union auszulegen sind. Ihnen käme dann kraft innerstaatlichen Rechts eine „überschießende Wirkung“ zu, wie sie der Gerichtshof bereits für Richtlinien[37] oder für die Grundfreiheiten in Verbindung mit innerstaatlichen Verboten der Inländerdiskriminierung[38] anerkannt hat.[39]

69. Allerdings ist der Gerichtshof nicht dafür zuständig, darüber zu entscheiden, ob Art. 3ter des Decreto legislativo Nr. 152 im italienischen Recht diese Wirkung zukommt. Dies ist Aufgabe der italienischen Gerichte[40] und hätte daher idealerweise im Vorabentscheidungsersuchen mitgeteilt werden müssen.[41]

70. Im vorliegenden Fall liegt Art. 3ter des Decreto legislativo Nr. 152 dem Vorabentscheidungsersuchen anscheinend implizit zugrunde. Andernfalls wäre es nämlich kaum nachvollziehbar, warum ein Gericht wie der italienische Staatsrat intensiv die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV erörtert und sie kaum in einen Zusammenhang mit Normen des Sekundärrechts der Union setzt, wobei die zeitliche Anwendbarkeit dieser Normen, nämlich der Umwelthaftungsrichtlinie, auch noch höchst zweifelhaft ist.

34 — Vgl. die Urteile Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, Rn. 57) sowie ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 45).

35 — Urteile Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, Rn. 58) sowie ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 46).

36 — Siehe die Nachweise in Fn. 30.

37 — Urteile Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 35 bis 39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 32) und Salahadin Abdulla u. a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, EU:C:2010:105, Rn. 48).

38 — Urteile Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, Rn. 23), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, Rn. 29) und Airport Shuttle Express (C-162/12 und C-163/12, EU:C:2014:74, Rn. 44).

39 — Vgl. auch den Beschluss De Bellis u. a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, Rn. 15 bis 17).

40 — Urteile Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 41 und 42) sowie Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, Rn. 33).

41 — Vgl. den Beschluss De Bellis u. a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, Rn. 20).

71. Letztlich kann es aber dahinstehen, ob im Vorabentscheidungsersuchen die Wirkung von Art. 3ter des Decreto legislativo Nr. 152 ausreichend erläutert wurde. Denn selbst wenn man unterstellt, dass die Grundsätze des Art. 191 Abs. 2 AEUV aufgrund dieser Norm unabhängig vom Sekundärrecht der Union das italienische Umweltrecht prägen, ist nicht ersichtlich, dass dies zu anderen Ergebnissen führen würde als im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 16 der Umwelthaftungsrichtlinie.

C – *Zum Abfallrecht*

72. Schon in meinen Schlussanträgen ERG u. a. habe ich skizziert, dass das Abfallrecht der Union möglicherweise eine weiter gehende Verantwortung von Grundstückseigentümern für die Sanierung verschmutzter Flächen begründet als die Umwelthaftungsrichtlinie, aber gleichwohl vorrangig die Inanspruchnahme des Verursachers fordert.[42] Es erscheint nicht ausgeschlossen, danach auch nachrangig den ansonsten unbeteiligten Eigentümer verunreinigter Grundstücke als Besitzer von Abfällen in Anspruch zu nehmen (Art. 14 und 15 der Abfallrichtlinie[43]).

73. Da der Staatsrat und die Beteiligten sich intensiv mit den genannten Schlussanträgen auseinandersetzen, gleichwohl aber nicht auf das Abfallrecht der Union eingehen, rate ich dem Gerichtshof jedoch, sich gleichfalls nicht zu diesen Bestimmungen zu äußern.

74. Eine Entscheidung über eine abfallrechtliche Verantwortung für verunreinigte Böden würde nämlich schwierige und teilweise heikle Fragen aufwerfen, während die mögliche Bedeutung für das Ausgangsverfahren unklar ist.

75. Zwar hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass unabsichtlich in den Boden, das Grundwasser oder das Meer ausgebrachte Kohlenwasserstoffe, die nicht mehr bestimmungsgemäß genutzt werden können, als Abfall anzusehen sind.[44] Ebenfalls als Abfall ist das infolge eines unbeabsichtigten Ausbringens dieser Stoffe kontaminierte Erdreich einzustufen.[45] Allerdings hat der Gesetzgeber bei der Reform der Abfallrichtlinie zumindest die Feststellungen zur Abfalleigenschaft verunreinigter Böden revidiert,[46] als er Böden (*in situ*), einschließlich nicht ausgehobener kontaminierter Böden, fortan gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Abfallrichtlinie von ihrem Anwendungsbereich ausnahm.

76. Zweifelhaft bleibt jedoch, ob diese Regelung tatsächlich verunreinigte Böden von der Anwendung des Abfallrechts ausschließt. Wenn eine verunreinigende Substanz durch die Verunreinigung zu Abfall wird, kann diese Eigenschaft nämlich kaum dadurch entfallen, dass sie sich mit dem Boden vermischt.[47] Praktisch dürfte es aber keinen Unterschied machen, ob die verunreinigten Böden insgesamt als Abfall behandelt werden oder nur die sie verunreinigenden Substanzen. Darüber hinaus stellen sich – möglicherweise delikate – Fragen zum Verhältnis zwischen dem Abfallrecht und der Umwelthaftungsrichtlinie.

77. Vor allem aber ist unklar, ob Aussagen zu dieser sensiblen Frage für die Entscheidung des Ausgangsfalls überhaupt von Bedeutung sein können. Zum einen hat der Gerichtshof mit dem Vorabentscheidungsersuchen kaum Informationen über die insofern einschlägigen Bestimmungen des italienischen Abfallrechts erhalten. Auch das Abfallrecht der Union kann jedoch nur insoweit

42 — Schlussanträge in den Rechtssachen C-378/08 sowie C-379/08 und C-380/08 (ERG u. a., EU:C:2009:650, Nrn. 130 bis 138).

43 — Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle (ABl. L 312, S. 3). Entsprechende Regelungen waren auch in den seit 1977 anwendbaren früheren Abfallrichtlinien enthalten.

44 — Urteile Van de Walle u. a. (C-1/03, EU:C:2004:490, Rn. 47 bis 50) und Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, Rn. 57 bis 59).

45 — Urteil Van de Walle u. a. (C-1/03, EU:C:2004:490, Rn. 52).

46 — So Petersen, „Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

47 — Vgl. auch meine Schlussanträge Kommission/Italien (C-196/13, EU:C:2014:2162) und Kommission/Griechenland (C-378/13, EU:C:2014:2162), Nr. 99.

Verpflichtungen Einzelner oder von Unternehmen begründen, als es in den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde oder das innerstaatliche Recht zumindest konform ausgelegt werden kann.[48] Zum anderen ist unklar, ob die streitgegenständlichen Bescheide noch nachträglich auf Abfallrecht gestützt werden können.

78. Wenn der Staatsrat im Licht der Antwort des Gerichtshofs auf das Vorabentscheidungsersuchen gleichwohl zu dem Ergebnis kommt, dass eine abfallrechtliche Verantwortung für die Entscheidung des Ausgangsfalls von Bedeutung sein kann, so sollte er folglich ein neues Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof richten.

V – **Ergebnis**

79. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

Die in der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Art. 1, Art. 8 Abs. 3 und Art. 16 sowie die Erwägungsgründe 13 und 24) und Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten umweltpolitischen Grundsätze der Europäischen Union – insbesondere das Verursacherprinzip, die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung sowie der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen – stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen, die es der Verwaltungsbehörde im Fall einer festgestellten Verschmutzung eines Gebiets und der Unmöglichkeit, den Verursacher zu ermitteln oder von ihm die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen zu erreichen, nicht erlaubt, den Eigentümer, der nicht für die Verschmutzung verantwortlich ist, zur Vornahme von Notsicherungs- und Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten, sondern zu dessen Lasten nur eine auf den Wert des Grundstücks begrenzte finanzielle Haftung nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen vorsieht.

48 — Vgl. meine Schlussanträge Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, Nr. 133 und die dort angeführte Rechtsprechung).