CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 20 november 2014[1]

Zaak C-534/13

Fipa Group srl. e.a.

[verzoek van de Consiglio di Stato (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Artikel 191, lid 2, VWEU — Richtlijn 2004/35/EG — Aansprakelijkheid voor het voorkomen en herstellen van milieuschade — Beginsel ‚de vervuiler betaalt' — Verantwoordelijkheid van eigenaar die milieuschade niet heeft veroorzaakt"

I – **Inleiding**

1. De Italiaanse stad Carrara is bekend om haar marmer. In de omgeving van deze stad vonden in het verleden echter ook andere industriële activiteiten plaats, als gevolg waarvan althans het grondgebied van de naburige stad Massa Carrara aanzienlijk is verontreinigd, hetgeen de reden is dat hiervoor een „terrein van nationaal belang" is vastgesteld. De hierin opgenomen terreinen hebben inmiddels een andere eigenaar. Tussen de huidige eigenaren, die de verontreiniging niet hebben veroorzaakt, en de Italiaanse bestuursinstanties is thans in geschil in hoeverre zij voor de sanering aansprakelijk kunnen worden gehouden.

2. Volgens de Italiaanse Raad van State (Consiglio di Stato) is het naar Italiaans recht alleen mogelijk dat die eigenaren de herstelkosten tot de waarde van het terrein dragen. Zij zijn daarentegen niet verplicht om zelf herstelmaatregelen te treffen of een hoger bedrag aan saneringskosten te dragen. De Raad van State wil daarom van het Hof weten of de in artikel 191, lid 2, VWEU neergelegde beginselen, dat wil zeggen het beginsel dat de vervuiler betaalt, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen met voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn[2] eisen dat deze eigenaren in belangrijker mate worden aangesproken.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — 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); de in casu relevante versie is hoogstwaarschijnlijk richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide (PB L 140, blz. 114). De daarna volgende wijzigingen bij richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten (PB L 178, blz. 66) moeten pas in 2015 in nationaal recht worden omgezet.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

3. De milieubeginselen van de Unie, in het bijzonder het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn neergelegd in artikel 191, lid 2, VWEU:

„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. Zoals artikel 1 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn benadrukt, wordt dit met name bereikt door het beginsel dat de vervuiler betaalt:

„Deze richtlijn heeft ten doel een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade."

5. Punt 13 van de considerans van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn geeft echter de grenzen aan van het beginsel dat de vervuiler betaalt:

„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 milieueffecten en de handeling of nalatigheid van bepaalde individuele vervuilers."

6. Artikel 8, lid 3, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn beperkt de verantwoordelijkheid van exploitanten voor de kosten in bepaalde gevallen:

„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;

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."

7. Artikel 16, lid 1, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn staat de lidstaten toe om bepaalde verder strekkende regelingen vast te stellen:

„Deze richtlijn belet niet 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."

8. Ten slotte heeft het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking op punt 24 van de considerans, dat de uitvoering van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn betreft:

„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."

B – *Italiaans recht*

9. Artikel 3ter van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 152 van 3 april 2006 (hierna: „decreto legislativo nr. 152") berust uitdrukkelijk op de eerdere versie van artikel 191, lid 2, VWEU, te weten artikel 174, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarmee vermoedelijk het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoeld is. Op grond van deze bepaling is eenieder, overheid en particulieren, verplicht het milieu te beschermen door het nemen van passende maatregelen die berusten op het voorzorgsbeginsel, 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.

10. Ingevolge artikel 244, leden 1 en 2, van decreto legislativo nr. 152 moeten de bevoegde instanties na constatering dat een terrein verontreinigd is, de vervuiler sommeren. Op grond van artikel 244, lid 3, moet dit besluit ook ter kennis van de eigenaar van het terrein worden gebracht. Overeenkomstig artikel 244, lid 4, nemen de bevoegde instanties de noodzakelijke maatregelen tot beveiliging en sanering van het terrein, wanneer de voor de verontreiniging verantwoordelijke persoon niet kan worden geïdentificeerd en de eigenaar van het terrein en andere belanghebbende partijen niet handelend optreden.

11. Ingevolge artikel 245, lid 1, van decreto legislativo nr. 152 kunnen de eigenaar en andere belanghebbende partijen de noodzakelijke maatregelen tot beveiliging en sanering van het terrein nemen. Op grond van artikel 245, lid 2, moet de eigenaar of de beheerder van het terrein, los van de verplichtingen van degene die de vervuiling heeft veroorzaakt, de bevoegde instanties informeren en bepaalde preventieve maatregelen nemen, wanneer zij een gevaar voor overschrijding van de grenswaarde voor vervuiling constateren.

12. Overeenkomstig artikel 250 van decreto legislativo nr. 152 nemen de bevoegde overheidsinstanties de noodzakelijke maatregelen indien de vervuiler niet handelend optreedt of niet kan worden geïdentificeerd, en ook de eigenaar of andere belanghebbende partijen nalatig blijven.

13. Ingevolge artikel 253, lid 1, van decreto legislativo nr. 152 vormen de op grond van deze titel van het decreet genomen maatregelen een op het terrein rustende zakelijke last („oneri reali"). Artikel 253, lid 2, bepaalt dat de kosten van deze maatregelen op het terrein bevoorrecht zijn („privilegio speciale immobiliare"). Wanneer de kosten verhaald worden op de eigenaar van het terrein die de vervuiling

niet heeft veroorzaakt, moet ingevolge artikel 253, lid 3, met name worden bewezen dat de vervuiler niet kan worden geïdentificeerd dan wel dat de kosten niet op hem verhaald kunnen worden. Volgens artikel 253, lid 4, kunnen deze kosten ten laste van de eigenaar komen voor ten hoogste de waarde van het terrein na de sanering.

III – **Hoofdgeding en verzoek om een prejudiciële beslissing**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. en Ivan Srl. hebben enkele terreinen aangekocht, die voorheen eigendom waren van het Montedison-concern. De terreinen liggen in het zogenoemde terrein van nationaal belang „Massa Carrara" en zijn aanzienlijk verontreinigd, hetgeen, naar vaststaat, niet door de drie hierboven genoemde vennootschappen is veroorzaakt. Het schijnt veeleer te gaan om de gevolgen van een verontreiniging waarvoor het Montedison-concern verantwoordelijk is en waarvoor reeds eind van de vorige eeuw saneringsmaatregelen zijn getroffen.

15. De bevoegde overheidsinstanties hebben, volgens partijen, bij besluit van 7 november 2011 de hierboven genoemde vennootschappen, als eigenaren van de betrokken terreinen, gelast bepaalde spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen en een gewijzigde versie van het uit 1995 daterende saneringsproject te presenteren. In dit besluit is daarnaast Montedison Srl. (thans Edison S.p.A.) aangemerkt als veroorzaker van de vervuiling. Aan deze onderneming zijn dezelfde maatregelen opgelegd.

16. In de beroepsprocedures die door de hierboven genoemde drie vennootschappen zijn ingesteld, heeft de regionale administratieve rechtbank van Toscane in eerste instantie deze maatregelen vernietigd. Thans moet de Consiglio di Stato (hierna: „Raad van State") in plenaire zitting uitspraak doen in het beroep dat het Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee) tegen deze drie vonnissen heeft ingesteld.

17. In deze procedure stelt de Raad van State het Hof de volgende vraag:

„Verzetten de milieubeginselen van de Europese Unie, neergelegd in artikel 191, lid 2, VWEU en in [de milieuaansprakelijkheids]richtlijn (de artikelen 1 en 8, lid 3, en de punten 13 en 24 van de considerans) – 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 decreto legislativo nr. 152 van 3 april 2006 volgens welke, indien op een terrein milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of indien de verantwoordelijke persoon geen herstelwerkzaamheden uitvoert, 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 is beperkt tot de waarde van het terrein na de sanering?"

18. In de schriftelijke procedure heeft de Italiaanse Raad van State het Hof laten weten dat Versalis S.p.A. (hierna: „Versalis") zich in het geding heeft gevoegd. Ivan Srl. (hierna: „Ivan"), Edison S.p.A. (hierna: „Edison") en Versalis hebben als partij in het hoofdgeding schriftelijke opmerkingen ingediend, evenals de Republiek Polen, de Italiaanse Republiek en de Europese Commissie als belanghebbenden. Aan de mondelinge behandeling van 5 november 2014 hebben Ivan, Edison, Versalis, Italië en de Commissie deelgenomen.

IV – **Juridische beoordeling**

19. De Italiaanse Raad van State wil weten of de grondbeginselen van artikel 191, lid 2, VWEU en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zich tegen bepalingen van nationaal recht verzetten, volgens welke, indien op een terrein milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of indien de verantwoordelijke persoon geen herstelwerkzaamheden uitvoert, 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 is beperkt tot de waarde van het terrein na de sanering.

20. Derhalve moet worden onderzocht of de lidstaten ingevolge het Unierecht de eigenaar van een verontreinigd terrein moeten gelasten om bepaalde maatregelen tot beveiliging en sanering van dit terrein te nemen, hoewel hij de verontreiniging niet heeft veroorzaakt.

21. Daarvoor wil ik om te beginnen de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn als bijzondere regeling behandelen, en daarna ingaan op de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU. Ten slotte zal ik nog summier de afvalstoffenwetgeving van de Unie bespreken, waarover in casu echter geen vraag is gesteld.

22. Vooruitlopend op de uitkomst van dit onderzoek wil ik hier al het volgende opmerken: weliswaar is niet uit te sluiten dat de Unie de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU nader concretiseert in de vorm van een dienovereenkomstige verplichting [3], maar dat is niet terug te vinden in de door de Raad van State aangevoerde milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Of andere regelingen, bijvoorbeeld de afvalstoffenwetgeving, daarin verder gaan, zou het Hof in het onderhavige geval niet mogen onderzoeken, aangezien een onvoldoende besproken beslissing die partijen verrast, moet worden vermeden.

A – *Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn*

1. Ontvankelijkheid van de vraag over de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

23. Om twee redenen kan de ontvankelijkheid van de vraag, voor zover deze op de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn betrekking heeft, in twijfel worden getrokken. Bij beide gaat het om de relevantie van deze richtlijn.

24. In de eerste plaats is het op grond van de verwijzingsbeschikking twijfelachtig of de Italiaanse bepalingen aldus kunnen worden uitgelegd dat daarin aan de eigenaar van een terrein de verder strekkende verantwoordelijkheid als vervat in de vraag wordt opgelegd. Een richtlijn kan alleen verplichtingen voor een particulier scheppen, wanneer dit door een conforme uitlegging van het nationale recht wordt ondersteund. [4] Daarom is het mogelijk dat de uitlegging van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn door het Hof de beslissing in het hoofdgeding niet beïnvloedt.

25. Stellig staat het niet aan het Hof om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit te spreken over de uitlegging van nationale bepalingen. [5] Daarom moet worden vastgehouden aan het vermoeden van relevantie van de door de nationale rechter gestelde prejudiciële vragen voor de beslissing van het hoofdgeding. [6]

3 — Zie reeds mijn conclusie in de zaken C-378/08, C-379/08 en C-380/08 (ERG e.a., EU:C:2009:650, punten 111 e.v.).

4 — Zie mijn conclusie in de zaak Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punt 133 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

5 — Zie bijvoorbeeld arrest Angelidaki e.a. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 48).

6 — Zie arrest Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punt 30).

26. Datzelfde geldt uiteindelijk ook voor de tweede reden op grond waarvan aan de relevantie van de richtlijn kan worden getwijfeld. Daarbij gaat het om de temporele werkingssfeer van de milieurichtlijn op het hoofdgeding.

27. De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is ingevolge artikel 17 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. [7]

28. De informatie van Edison, volgens welke de verontreinigende activiteiten reeds in 1988 zijn gestaakt en de terreinen in 1995 – wellicht niet in alle opzichten succesvol – waren gesaneerd, pleit er dan ook tegen om de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn op het hoofdgeding toe te passen. Ook zou het voor de toepassing van de richtlijn niet van belang zijn of de betrokken ondernemingen rechtsopvolger zijn van een onderneming die vóór 30 april 2007 schade heeft veroorzaakt. [8]

29. Dat neemt niet weg dat het aan de verwijzende rechter staat om op basis van de feiten, die alleen hij bevoegd is te beoordelen, na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schade waarop de door de bevoegde nationale instanties vastgestelde milieuherstelmaatregelen betrekking hebben, onder een van de situaties in artikel 17 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn valt. Voor het geval dat de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de richtlijn 2004/35 ratione temporis van toepassing is op het hoofdgeding, dient daarover derhalve het volgende te worden opgemerkt. [9]

2. Vereisten van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

30. De vraag of de lidstaten ingevolge de beginselen van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn de eigenaar van een verontreinigd terrein moeten gelasten bepaalde maatregelen tot beveiliging en sanering ervan te nemen hoewel hij die verontreiniging *niet heeft veroorzaakt*, is verrassend. Het veroorzaken van milieuschade is immers een voorwaarde voor de in de richtlijn neergelegde verplichtingen van natuurlijke of rechtspersonen.

31. Overeenkomstig artikel 1 is het doel van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn het vaststellen van een kader voor milieuaansprakelijkheid, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. In overeenstemming daarmee is de richtlijn, zoals blijkt uit artikel 3, lid 1, van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit alsook op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van een dergelijke activiteit. De voor deze activiteit verantwoordelijke exploitant moet overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 7 de noodzakelijke preventieve en herstelmaatregelen nemen, respectievelijk overeenkomstig de artikelen 8 tot en met 10 en punt 18 van de considerans, de kosten daarvan dragen.

32. Punt 2 van de considerans van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn maakt op dit punt duidelijk dat deze aansprakelijkheid de exploitanten ertoe moet aansporen maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden. Om deze aansprakelijkheidsregeling doeltreffend (en zoals gewenst) te laten functioneren, wordt in punt 13 van de considerans gesteld dat er sprake moet zijn van een of meer identificeerbare vervuilers, van een concrete en kwantificeerbare schade en van een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuiler of vervuilers.

7 — Arresten ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 41, alsmede C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 34).

8 — Dit geldt eventueel voor Edison, die blijkbaar is voortgekomen uit het Montedison-concern, dat de litigieuze terreinen in het verleden heeft geëxploiteerd en volgens Ivan ook voor de verontreiniging verantwoordelijk is.

9 — Arresten ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punten 43 en 47, alsmede C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 36 en 40).

33. De bijzondere betekenis van de causaliteit wordt ook in punt 20 van de considerans en in artikel 8, lid 3, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn onderstreept. Daaruit blijkt dat een exploitant niet verplicht is 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. Deze ontheffing is dus mogelijk hoewel de beroepsactiviteit van de exploitant een schade veroorzaakt. Hiervoor moet de exploitant bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging van dergelijke schade veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen. Deze uitzondering geldt dus bijvoorbeeld bij sabotage of externe interventie.

34. Daarentegen kan artikel 8, lid 3, van de milieurichtlijn niet, zoals de Raad van State heeft geopperd, aldus worden uitgelegd dat, totdat een andere oorzaak is bewezen, het zonder meer mogelijk zou zijn te vermoeden dat een exploitant die een verontreinigd terrein exploiteert, deze verontreiniging heeft veroorzaakt. Deze bepaling ontheft de exploitant veeleer van zijn aansprakelijkheid ondanks het bewijs dat de schade door zijn beroepsactiviteit is veroorzaakt.

35. Wel heeft het Hof, los van artikel 8, lid 3, de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn reeds uitgelegd in de zin dat een dergelijk vermoeden ten laste van een exploitant mogelijk is. De lidstaten beschikken namelijk juist bij de vaststelling van de oorzaak van een wijdverspreide en diffuse verontreiniging over een ruime beoordelingsmarge.[10] Daarom is ook het vermoeden van een causaal verband geoorloofd wanneer daarvoor geloofwaardige aanwijzingen bestaan, zoals de omstandigheid dat de installatie van de exploitant nabij de geconstateerde verontreiniging is gelegen en de omstandigheid dat er overeenstemming is tussen de gevonden verontreinigende stoffen en de componenten die deze exploitant in het kader van zijn activiteiten gebruikt.[11]

36. Het beginsel dat de vervuiler betaalt betekent echter niet dat de exploitanten lasten moeten dragen die verband houden met het herstel van een verontreiniging waaraan zij niet hebben bijgedragen.[12] Daarom heeft het Hof erop gewezen dat de exploitanten overeenkomstig artikel 11, lid 4, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn over rechtsmiddelen beschikken om de op basis van deze richtlijn vastgestelde herstelmaatregelen en het bestaan van enig causaal verband tussen hun activiteiten en de geconstateerde verontreiniging te bestrijden.[13] In het bijzonder kunnen zij het vermoeden dat zij een schade hebben veroorzaakt, weerleggen.[14]

37. De eigenaren van verontreinigde terreinen die de schade niet hebben veroorzaakt, spelen op zich geen rol in het hierboven uiteengezette stelsel van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Op hen is de richtlijn in het geheel niet van toepassing.[15]

38. Ook het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, brengen geen verandering in deze conclusie. Weliswaar moet bij de uitlegging van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn ook met deze beginselen rekening worden gehouden, maar niet valt in te zien hoe zij tot een andere uitlegging van de hierboven aangehaalde bepalingen kunnen leiden.

39. Ook het in punt 24 van de considerans van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn vervatte vereiste van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de richtlijn kan de eigenaar van een terrein die de schade niet heeft veroorzaakt, geen verplichtingen opleggen die verder gaan dan het in de richtlijn bepaalde.

10 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 55).

11 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 57).

12 — Arresten Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 50) en ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 67).

13 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 67).

14 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 58).

15 — Zie in deze zin arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 58).

3. Verantwoordelijkheid van de eigenaar van een terrein op grond van het tweede arrest ERG e.a.

a) Enkele vertalingen van het arrest

40. Enkele vertalingen van het tweede arrest ERG e.a. lijken evenwel het tegenovergestelde van de thans bereikte conclusie aan te tonen. Refererend in drie taalversies aan eigenaren [16], gebruikers [17] respectievelijk concessiehouders [18] van terreinen die zijn gelegen langs de volledige kustlijn waarop die herstelmaatregelen betrekking hebben, stelt het Hof in dit arrest vast dat de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn in uitzonderlijke omstandigheden aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde instantie van die personen kan verlangen dat zij zelf saneringsmaatregelen treffen. [19]

41. Er moet echter vanuit worden gegaan dat het Hof daarmee geen uitspraak heeft gedaan over de verplichtingen van eigenaren, gebruikers of concessiehouders als zodanig, maar heeft gedoeld op de exploitant in de zin van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn die op de betrokken terreinen beroepsactiviteiten uitoefent. Alle andere taalversies van dit arrest, in het bijzonder de oorspronkelijke Franse versie, de enige waarop alle betrokken rechters hebben beraadslaagd, en de authentieke Italiaanse versie, gebruiken immers het begrip exploitant [20], zoals dit in de richtlijn wordt gehanteerd.

b) Verantwoordelijkheid van de exploitant voor gevaren die uitgaan van hun terreinen

42. Echter ook met inachtneming van eventuele vertaalproblemen moet de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn volgens het tweede arrest ERG e.a. blijkbaar in uitzonderlijke omstandigheden aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie van eigenaren van een terrein kan verlangen dat zij zelf saneringsmaatregelen treffen, wanneer zij op de terreinen activiteiten in de zin van de richtlijn uitoefenen. [21] Dat zij aan de verontreiniging hebben bijgedragen, wordt in dit arrest niet als vereiste genoemd.

43. Een verantwoordelijkheid van de exploitant in die zin zou in overeenstemming zijn met de zienswijze van Italië, volgens welke het beginsel dat de vervuiler betaalt de onderneming die eigenaar is van een industrieel geëxploiteerd terrein, een objectieve verantwoordelijkheid oplegt voor de verontreiniging van dat terrein. Zij exploiteerden het terrein economisch en zijn daarom verantwoordelijk voor alle risico's die van het terrein uitgaan. Of zij de verontreiniging hebben veroorzaakt, behoeft daarom niet te worden bewezen.

44. Ook deze uitlegging van de uitspraak van het Hof is echter niet overtuigend, aangezien het Hof zijn oordeel vervolgens laat steunen op de in de milieurichtlijn opgelegde verplichtingen van exploitanten die een milieuschade veroorzaakt hebben. [22]

45. Bovendien is de in punt 42 weergegeven uitlegging van het tweede arrest ERG e.a. in strijd met het andere, op dezelfde dag gewezen eerste arrest ERG e.a. waarin, onder verwijzing naar de bestaande rechtspraak, is vastgesteld dat de aansprakelijkheid van de exploitant afhangt van de veroorzaking van de schade. [23] Aldus hebben de exploitanten volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt de

16 — In de Litouwse taalversie: „sklypų savininkams".
17 — In de Duitse taalversie: „Nutzern der Grundstücke".
18 — In de Portugese taalversie: „concessionários dos terrenos".
19 — Arrest ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 78, zie ook punt 82).
20 — In het Frans „exploitants", en in het Italiaans: „operatori".
21 — Arrest ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 78, zie ook punt 82).
22 — Arrest ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 87-90).
23 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punten 52-59 en 64-67).

saneringsverplichting alleen vanwege hun bijdrage aan het ontstaan van de vervuiling of het gevaar voor vervuiling. [24] Ook behoeven de exploitanten op grond van voormeld beginsel geen lasten te dragen die verband houden met het herstel van een verontreiniging waaraan zij niet hebben bijgedragen. [25]

46. Daarom kan de hierboven vermelde uitspraak van het Hof in het tweede arrest ERG e.a. alleen betrekking hebben op exploitanten die een schade hebben veroorzaakt, zelfs indien – zoals reeds gebleken [26] – enkel een vermoeden voor die causaliteit bestaat.

4. Strengere regelingen van de lidstaten

47. Voor milieuschade op terreinen die de eigenaren niet veroorzaakt hebben, zouden die laatsten echter verantwoordelijk kunnen zijn door maatregelen van de lidstaten. Op grond van artikel 16 belet de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn immers niet dat de lidstaten strengere bepalingen handhaven of invoeren inzake preventie en herstel van milieuschade. De aanwijzing van verdere verantwoordelijke partijen wordt in dat artikel uitdrukkelijk vermeld.

48. Deze bevoegdheid wordt begrensd door de doelstelling van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, die de lidstaten niet mogen ondermijnen. [27] Daarom is het hun in het bijzonder niet toegestaan om te bepalen dat in plaats van de vervuiler die ingevolge de richtlijn aansprakelijk is, andere personen verantwoordelijk zijn. Aangezien het Italiaanse recht voor de aansprakelijkheid van eigenaren als zodanig echter in artikel 253, lid 3, van decreto legislativo nr. 152 als voorwaarde stelt dat de vervuiler niet kan worden geïdentificeerd of dat de kosten niet op hem verhaald kunnen worden, maakt de regeling geen inbreuk op dit doel.

49. Voor het prejudiciële verzoek is het echter alleen van belang of de in artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn vervatte mogelijkheid om strengere voorschriften vast te stellen een verplichting oplegt om eigenaren die een schade niet veroorzaakt hebben, daarbij meer te betrekken dan tot nu toe is voorzien.

50. Tegen die verplichting pleit dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid over een discretionaire bevoegdheid beschikken. Die speelruimte kan echter begrensd zijn, in casu bijvoorbeeld – zoals reeds besproken – in verband met een schending van de doelstellingen van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Ook zou de speelruimte bij uitzondering zo beperkt kunnen zijn dat een verplichting tot uitoefening van een bevoegdheid ontstaat.

51. Bij een oppervlakkige lezing van artikel 4, lid 2, van de MER-richtlijn [28] zou bijvoorbeeld de conclusie kunnen worden getrokken dat de lidstaten een beoordelingsmarge hebben waar het gaat om de beoordeling van de milieueffecten van projecten uit bijlage II. Uit de rechtspraak blijkt evenwel dat op grond van de doelstellingen van deze richtlijn een dergelijke beoordeling verplicht is, ingeval dat project aanzienlijke milieueffecten kan hebben. [29]

24 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 57) dat verwijst naar arrest Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punt 77).

25 — Arrest ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 67) dat verwijst naar arrest Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 51).

26 — Zie hierboven, punt 35.

27 — Arrest ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 65 en 66). Zie ook mijn conclusie in de zaak C-378/08 en in de zaken C-379/08 en C-380/08 (ERG e.a., EU:C:2009:650, punten 96-115).

28 — Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

29 — Arresten Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 50), WWF e.a. (C-435/97, EU:C:1999:418, punt 36) en Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punt 29).

52. Anders dan in die richtlijn, zijn noch in artikel 16 noch in andere bepalingen van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn expliciete aanwijzingen te vinden voor een beperking van de beoordelingsvrijheid in de zin dat eigenaren van een terrein betrokken moeten worden bij het herstel van milieuschade, wanneer zij de schade niet hebben veroorzaakt. De richtlijn vereist hoogstens impliciet dat de lidstaten deze personen verplichten om de noodzakelijke maatregelen op hun terreinen toe te staan en, voor zover vereist, aan de uitvoering ervan hun medewerking te verlenen. Daarom is in artikel 12, lid 4, bepaald dat zij worden gehoord.

53. Andere grenzen aan de beoordelingsvrijheid die de lidstaten overeenkomstig artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn toekomt, kunnen nog voortvloeien uit de in de prejudiciële vraag genoemde milieubeginselen van artikel 191, lid 2, VWEU.[30] Ook artikel 16 is immers overeenkomstig artikel 192, lid 1, VWEU vastgesteld om deze milieudoelstellingen te verwezenlijken. Daarom moet ervan worden uitgegaan dat artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie, naar een hoog niveau van bescherming streeft en berust op het voorzorgsbeginsel, 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.

54. De betekenis van het beginsel „de vervuiler betaalt" valt dus in wezen samen met de grenzen die de doelstellingen van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn stellen aan de toepassing van artikel 16. De lidstaten mogen het beginsel „de vervuiler betaalt" niet ondermijnen doordat zij naast of in plaats van de vervuiler andere personen verantwoordelijk houden. Andere verantwoordelijke personen kunnen daarom uitsluitend subsidiair aansprakelijk zijn.

55. Dat strookt overigens ook met het beginsel van preventief handelen. Wanneer vervuilers weten dat zij volledig verantwoordelijk voor de schade zijn, zullen zij de vereiste preventieve maatregelen nemen om schade niet eerst te laten ontstaan. En de vervuilers zijn in de regel degenen die de meest doeltreffende maatregelen kunnen nemen.

56. Bovendien vereist het beginsel van preventief handelen, net als het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, dat op verontreinigde terreinen, los van een eventuele bijdrage hieraan door de eigenaren, maatregelen getroffen kunnen worden ter voorkoming van nog ergere schade. In bepaalde omstandigheden kan het ook vereist zijn dat de eigenaar met zijn grotere kennis aangaande het terrein die maatregelen ondersteunt. Anders zou het duidelijk lastiger, zo niet helemaal onmogelijk zijn om een dergelijke verergering te voorkomen. Beide beginselen verlangen echter in de regel niet dat deze eigenaren zelf bij de sanering betrokken moeten worden.

57. Voorts pleit het beginsel van preventief handelen ervoor om eigenaren van een terrein in bepaalde gevallen te verplichten om preventieve beschermingsmaatregelen te nemen voor risico's waarvoor in wezen derden verantwoordelijk zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat eigenaren van een terrein waarop herhaaldelijk illegaal afval wordt gedumpt, dit terrein moeten omheinen om verdere inbreuken te voorkomen. Ook de door Italië aangevoerde verplichtingen van eigenaren op grond van artikel 245, lid 2, van decreto legislativo nr. 152 om verontreinigingen te melden en bepaalde beschermingsmaatregelen te nemen, berusten op die gedachte. Het prejudiciële verzoek bevat echter geen aanwijzingen dat het in casu om preventief handelen in die vorm zou gaan. Daarom hoeft op deze gedachte die wellicht vóór een aansprakelijkheid van de eigenaar pleit, niet nader te worden ingegaan.

30 — Zie arresten Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punt 38), Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-301/10, EU:C:2012:633, punt 49), Shell Nederland (C-241/12 en C-242/12, EU:C:2013:821, punt 38) en Commissie/Frankrijk (C-237/12, EU:C:2014:2152, punt 30).

58. Ook valt niet in te zien hoe het voorzorgsbeginsel in het onderhavige geval de uitlegging van artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn zou beïnvloeden wat betreft de saneringsplicht van de eigenaar van een terrein die een schade niet heeft veroorzaakt. Volgens dit beginsel moeten bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid, beschermende maatregelen genomen kunnen worden zonder te hoeven wachten totdat deze gevaren en de ernst ervan ten volle vaststaan. [31] Wanneer evenwel vaststaat dat een persoon een schade niet heeft veroorzaakt, kan dit beginsel niet van toepassing zijn.

59. Voor zover daarentegen onduidelijk is of een eigenaar van een terrein een schade heeft veroorzaakt, kan dit de aanleiding zijn voor het hierboven uiteengezette vermoeden van causaliteit. [32] Dan is er echter geen ruimte meer om artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn toe te passen.

60. Resteert derhalve alleen nog de doelstelling van een hoog beschermingsniveau, die stellig strookt met een ruime subsidiaire aansprakelijkheid van de eigenaar van een terrein voor milieuschade op zijn terrein. Alsdan zouden schaarse overheidsmiddelen immers kunnen worden ingezet voor schade waarvoor helemaal niemand verantwoordelijk kan worden gehouden.

61. Ik acht het echter uitgesloten om met een beroep op deze doelstelling de in artikel 16 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn neergelegde *toestemming* om andere personen verantwoordelijk te stellen, als een verplichting op te vatten. Veeleer verkrijgen de lidstaten hiermee het recht een afweging te maken tussen het doel van een hoog beschermingsniveau en andere doelstellingen, bijvoorbeeld de grondrechten van de eigenaar van een terrein. Indien dat niet het geval zou zijn, zou iedere secundairrechtelijke toestemming om strengere milieumaatregelen te nemen, de lidstaten verplichten om regelingen van het hoogst denkbare beschermingsniveau vast te stellen die verder gaan dan de regelingen van afgeleid recht.

5. Tussenconclusie

62. De milieubeginselen van de Europese Unie neergelegd in de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn (de artikelen 1 en 8, lid, 3, en 16 en de punten 13 en 24 van de considerans) en in artikel 191, lid 2, VWEU – 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 – verzetten zich derhalve niet tegen een nationale regeling volgens welke, indien op een terrein milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of indien de verantwoordelijke persoon geen herstelwerkzaamheden uitvoert, 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 wordt beperkt tot de waarde van het terrein na de sanering.

B – *Artikel 191, lid 2, VWEU*

63. De prejudiciële vraag heeft stellig ook betrekking op de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU als zodanig. Gelet op de twijfel die er bestaat aangaande de relevantie van uitspraken over de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn [33] voor de te geven beslissing, dient hierop zowel in het licht van het Unierecht als van het nationale recht nader op te worden ingegaan.

31 — Arresten National Farmers' Union e.a. (C-157/96, EU:C:1998:191, punt 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punt 39), en Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punten 61 en 62).

32 — Zie punt 35 hierboven.

33 — Zie hierboven, de punten 23-29.

1. Werking van artikel 191, lid 2, VWEU volgens het Unierecht

64. Artikel 191, lid 2, VWEU stelt de beginselen van het milieubeleid van de Unie vast. Dit beleid wordt overeenkomstig artikel 192 verwezenlijkt door de wetgever van de Unie.[34] Verplichtingen van de lidstaten kunnen echter niet direct op deze bepaling worden gebaseerd.[35]

65. Al evenmin verplicht het Unierecht de lidstaten om deze beginselen direct in aanmerking te nemen bij de uitlegging van nationaal recht, dat door hen los van het Unierecht en buiten de werkingssfeer ervan wordt vastgesteld.

66. Daarom moeten de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU primair bij de uitlegging van het betrokken secundaire recht van de Unie in aanmerking worden genomen[36], zoals dat in casu bij de uitlegging van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is gebeurd.

2. Werking van artikel 191, lid 2, VWEU volgens het Italiaanse recht

67. Versalis voert evenwel artikel 3ter van decreto legislativo nr. 152 aan. In deze bepaling, die uitdrukkelijk op de eerdere versie van artikel 191, lid 2, VWEU betrekking heeft, wordt eenieder, overheid en particulieren, verplicht het milieu te beschermen door het nemen van passende maatregelen, die berusten op het voorzorgsbeginsel, 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.

68. Deze bepaling van Italiaans recht zou ertoe kunnen leiden dat het gehele Italiaanse milieurecht of althans de regeling van decreto legislativo nr. 152 zo veel mogelijk in overeenstemming met de in artikel 191, lid 2, genoemde beginselen moet worden uitgelegd. In dat geval zou het voor de beslissing van het hoofdgeding van belang zijn hoe deze beginselen los van het secundaire recht van de Unie moeten worden uitgelegd. Zij zouden dan uit hoofde van het nationale recht een „buitengewone werking" hebben, zoals door het Hof reeds voor richtlijnen[37] of voor fundamentele vrijheden in verband met een nationaal verbod van discriminatie van de eigen onderdanen[38] is aanvaard.[39]

69. Stellig kan het Hof geen uitspraak doen of artikel 3ter van decreto legislativo nr. 152 naar Italiaans recht die werking heeft. Dat is de taak van de Italiaanse rechter[40] en idealiter had dat dus in de prejudiciële verwijzing moeten worden vermeld.[41]

70. In casu ligt artikel 3ter van decreto legislativo nr. 152 blijkbaar impliciet ten grondslag aan het prejudiciële verzoek. Anders zou het namelijk bijna niet te begrijpen zijn waarom een rechterlijke instantie als de Italiaanse Raad van State, grondig op de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU ingaat, maar deze nauwelijks in verband brengt met de bepalingen van afgeleid recht, waarbij de temporele werkingssfeer van die bepalingen, dus van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, ook nog zeer twijfelachtig is.

34 — Zie arresten Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punt 57) en ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 45).

35 — Arresten Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punt 58) en ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 46).

36 — Zie de vindplaatsen genoemd in voetnoot 30.

37 — Arresten Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punten 35-39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punt 32) en Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 48).

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

39 — Zie ook beschikking De Bellis e.a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, punten 15-17).

40 — Arresten Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punten 41 en 42) en Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punt 33).

41 — Zie beschikking De Bellis e.a. (C-246/14, EU:C:2014:2291, punt 20).

71. Ten slotte kan het echter in het midden blijven of de werking van artikel 3ter van decreto legislativo nr. 152 in de prejudiciële verwijzing voldoende is toegelicht. Immers, zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de beginselen van artikel 191, lid 2, VWEU op grond van dat artikel en los van het secundaire Unierecht een stempel drukken op het Italiaanse milieurecht, dan valt niet in te zien dat dit tot een ander resultaat zou leiden dan de uitlegging van deze beginselen in samenhang met het artikel 16 van de milieurichtlijn.

C – *Afvalstoffenwetgeving*

72. Reeds in mijn conclusie in de zaak ERG e.a. heb ik aangegeven dat de afvalstoffenwetgeving van de Unie wellicht aan eigenaren van een terrein een verder strekkende verantwoordelijkheid voor de sanering van verontreinigde terreinen oplegt dan de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, maar dat niettemin primair de vervuiler in aanmerking moet worden genomen.[42] Het lijkt niet uitgesloten dat krachtens deze wetgeving daarna ook de eigenaar van een verontreinigd terrein die niet bij die verontreiniging betrokken was, als houder van afvalstoffen subsidiair aan te spreken (de artikelen 14 en 15 van de afvalstoffenrichtlijn[43]).

73. Aangezien de Raad van State en de betrokkenen de hierboven genoemde conclusie grondig hebben besproken, zonder echter op de afvalstoffenwetgeving in te gaan, adviseer ik het Hof echter om deze bepalingen evenzeer buiten beschouwing te laten.

74. Een uitspraak over een verantwoordelijkheid voor verontreinigd grond krachtens de afvalstoffenwetgeving zou namelijk moeilijke en deels netelige vragen opwerpen, terwijl de eventuele betekenis voor het hoofdgeding onduidelijk is.

75. Het is waar dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat in de bodem, in het grondwater of in zee weggelekte koolwaterstoffen die niet meer volgens de bestemming ervan kunnen worden gebruikt, als afvalstoffen moeten worden beschouwd.[44] Ook de ten gevolge van het per ongeluk lozen van koolwaterstoffen verontreinigde bodem moet als een afvalstof worden aangemerkt.[45] De wetgever heeft echter bij de herziening van de afvalstoffenrichtlijn ten minste de definitie van verontreinigde grond als afvalstof gewijzigd[46], toen de bodem (*in situ*) met inbegrip van niet-uitgegraven verontreinigde grond voortaan overeenkomstig artikel 2, lid 1, sub b, van de afvalstoffenrichtlijn van de werkingssfeer ervan werd uitgesloten.

76. Het blijft echter twijfelachtig of verontreinigde grond hierdoor inderdaad van de toepassing van de afvalstoffenwetgeving wordt uitgesloten. Wanneer een verontreinigende stof door de verontreiniging afvalstof is geworden, kan hij deze eigenschap namelijk bijna niet verliezen doordat de stof in de grond wordt opgenomen.[47] In de praktijk zou er toch geen verschil mogen zijn tussen de behandeling als afvalstof van verontreinigde grond als geheel of die van alleen de stoffen die de grond hebben verontreinigd. Bovendien rijzen er – eventueel netelige – vragen over de verhouding tussen de afvalstoffenwetgeving en de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.

42 — Conclusie in de zaak C-378/08, en in de zaken C-379/08 en C-380/08 (ERG e.a., EU:C:2009:653, punten 130-138).

43 — Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen (PB L 312, blz. 3). Dienovereenkomstige regelingen waren ook in de eerdere, sinds 1977 geldende afvalstoffenrichtlijnen opgenomen.

44 — Arresten Van de Walle e.a. (C-1/03, EU:C:2004:490, punten 47-50) en Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punten 57-59).

45 — Arrest Van de Walle e.a. (C-1/03, EU:C:2004:490, punt 52).

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

47 — Zie ook mijn conclusie in de zaken Commissie/Italië en Commissie/Griekenland (C-196/13 en C-378/13, EU:C:2014:2162, punt 99).

77. Daarenboven is echter onduidelijk of een uitspraak over deze gevoelige vraag voor de beslissing in het hoofdgeding eigenlijk wel van belang kan zijn. Enerzijds heeft het Hof in het prejudiciële verzoek bijna geen informatie over de op dit punt relevante bepalingen van de Italiaanse afvalstoffenwetgeving gekregen. Ook de afvalstoffenwetgeving van de Unie kan echter alleen aan particulieren of ondernemingen verplichtingen opleggen voor zover deze wetgeving in nationaal recht van de lidstaten is omgezet of althans in overeenstemming hiermee kan worden uitgelegd. [48] Anderzijds is onduidelijk of de litigieuze besluiten nog achteraf op de afvalstoffenwetgeving gebaseerd mogen worden.

78. Ingeval de Raad van State gelet op het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag niettemin tot de conclusie komt dat een verantwoordelijkheid op grond van de afvalstoffenwetgeving voor de beslissing van het hoofdgeding van belang kan zijn, dan zou hij derhalve een nieuw prejudicieel verzoek aan het Hof moeten voorleggen.

V – **Conclusie**

79. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„De milieubeginselen van de Europese Unie neergelegd in richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (de artikelen 1, 8, lid 3, en 16, en de punten 13 en 24 van de considerans) en in artikel 191, lid 2, VWEU – 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 – verzetten zich niet tegen een nationale regeling volgens welke, indien op een terrein milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of indien de verantwoordelijke persoon geen herstelwerkzaamheden uitvoert, 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 is beperkt tot de waarde van het terrein na de sanering."

48 — Zie mijn conclusie in de zaak Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punt 133 en aldaar aangehaalde rechtspraak).