Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 20 november 2014[1]

Mål C-534/13

Fipa Group srl. m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Consiglio di Stato (Italien))

”Artikel 191.2 FEUF — Direktiv 2004/35/EG — Miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador — Principen att förorenaren ska betala — Ansvar för ägare som inte har orsakat miljöskadan”

I – **Inledning**

1. Den italienska staden Carrara är känd för sin marmor. I dess omgivningar har det tidigare även bedrivits annan industriell verksamhet. Denna verksamhet har åtminstone omkring grannstaden Massa Carrara orsakat betydande föroreningar, varför ett ”område av riksintresse” har fastställts. Efter att berörda fastigheter med tiden har bytt ägare, tvistar de nuvarande ägarna, som inte har orsakat föroreningarna, med de italienska myndigheterna om i vilken utsträckning de kan hållas ansvariga för saneringen.

2. Enligt uppgifter från den italienska högsta förvaltningsdomstolen (Consiglio di Stato) föreskrivs i italiensk lagstiftning enbart att sådana ägare kan åläggas saneringskostnader som högst uppgår till fastigheterna värde. Däremot är de inte skyldiga att själva vidta avhjälpande åtgärder eller bära högre saneringskostnader. Consiglio di Stato önskar således få klarhet av EU-domstolen huruvida det enligt de principer som fastställs i artikel 191.2 FEUF, nämligen principen att förorenaren ska betala, principen att förebyggande åtgärder bör vidtas samt principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, och i direktiv 2004/35[2], krävs att dessa ägare i större utsträckning kan hållas ansvariga.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56). Avgörande är troligtvis lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid (EUT L 140, s. 114). De efterföljande ändringarna genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs (EUT L 178, s. 66) ska först införlivas år 2015.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

3. Unionens miljöpolitiska principer, särskilt principen att förorenaren ska betala, stadgas i artikel 191.2 FEUF:

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

…”

4. Såsom framhålls i artikel 1 i direktiv 2004/35 har detta direktiv främst i syfte att genomföra principen att förorenaren ska betala:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.”

5. I skäl 13 i direktiv 2004/35 fastställs emellertid gränserna för principen att förorenaren ska betala:

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

6. Enligt artikel 8.3 i direktiv 2004/35 begränsas kostnadsansvaret för verksamhetsutövare i vissa situationer:

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

a) har orsakats av tredje part och uppkom trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits, eller

b) är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarens egen verksamhet.

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

7. Enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/35 får medlemsstaterna införa vissa mer långtgående bestämmelser:

”Detta direktiv får inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador, t.ex. om att ytterligare verksamheter skall omfattas av kraven om förebyggande och avhjälpande åtgärder i detta direktiv, och om identifiering av ytterligare ansvariga parter.”

8. Slutligen berör begäran om förhandsavgörande skäl 24 som avser genomförandet av direktiv 2004/35:

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

B – *Italiensk rätt*

9. I artikel 3b i lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 om föreskrifter på miljöområdet (Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 152/2006) hänvisas uttryckligen till den tidigare versionen av artikel 191.2 FEUF, nämligen artikel 174.2 i fördraget om Europeiska unionen, med vilket troligen avses fördraget om Europeiska gemenskapen. Enligt denna bestämmelse är var och en, myndigheter och privatpersoner skyldiga, att skydda miljön genom att vidta lämpliga åtgärder som överensstämmer med försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

10. I artikel 244.1 och 244.2 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 föreskrivs att de behöriga myndigheterna efter upptäckten av en förorening av ett område ska ålägga den ansvarige att vidta åtgärder. Enligt artikel 244.3 ska beslutet även delges ägaren av området. Enligt artikel 244.4 ska de behöriga myndigheterna vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa saneringen av området när den som är ansvarig för föroreningen inte kan identifieras och varken ägaren av området eller andra intresserade parter handlar.

11. Enligt artikel 245.1 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 får ägaren och andra intresserade parter vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa och återställa området. Enligt artikel 245.2 ska ägaren eller förvaltaren av området oberoende av de skyldigheter som åligger den som har orsakat föroreningen informera de behöriga myndigheterna och vidta vissa förebyggande åtgärder om de får kännedom om risken att tröskelvärdena för föroreningen överskrids.

12. Enligt artikel 250 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 ska de behöriga myndigheterna vidta nödvändiga åtgärder om förorenaren inte handlar eller det är omöjligt att fastställa vem som bär ansvaret och ägaren eller andra intresserade parter inte vidtar några åtgärder.

13. Enligt artikel 253.1 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 utgör åtgärderna enligt denna avdelning i dekretet skyldigheter som är hänförliga till saken (”oneri reali”) från fastigheten. Enligt artikel 253.2 föreskrivs en särskild förmånsrätt (”privilegio speciale immobiliare”) för kostnaderna för dessa åtgärder på fastigheten. Om kostnaderna görs gällande gentemot ägaren av en fastighet krävs det enligt artikel 253.3 särskilt att det visas att det är omöjligt att fastställa vem som bär ansvaret eller att kostnaderna inte kan göras gällande mot vederbörande. Enligt artikel 253.4 kan dessa kostnader endast övervältras på ägaren av området upp till och med fastighetens värde efter saneringen.

III – **Målet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande**

14. Fipa Group Srl., TWS Automation Srl. och Ivan Srl. har förvärvat några fastigheter som tidigare tillhörde Montedisonkoncernen. Fastigheterna är belägna i det så kallade området av riksintresse ”Massa Carrara” och är allvarligt förorenade. Det är ostridigt att de tre förstnämnda bolagen inte har orsakat denna förorening. Det är tvärtom frågan om följderna av föroreningar för vilka Montedisonkoncernen var ansvarig och vilka blev föremål för avhjälpande åtgärder redan i slutet av förra århundradet.

15. De ansvariga offentliga myndigheterna har enligt parternas uppgifter genom ett dekret av den 7 november 2011 dels ålagt nämnda bolag att i egenskap av ägare till de berörda fastigheterna vidta vissa brådskande skyddsåtgärder, dels krävt att en ändring av saneringskonceptet (från år 1995) inges. I detta beslut angavs dessutom att Montedison Srl. (numera Edison S.p.A.) även var ansvarig för föroreningen. Nämnda bolag ålades att vidta samma åtgärder.

16. Efter att de tre förstnämnda bolagen väckt talan upphävdes dessa åtgärder genom tre domar av den regionala förvaltningsdomstolen i Toscana i första instans. Consiglio di Stato ska nu i plenum pröva överklagandet från Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (det italienska miljöministeriet) mot dessa domar.

17. I nämnda mål har Consiglio di Stato hänskjutit följande fråga till domstolen:

”Utgör Europeiska unionens miljöprinciper enligt artikel 191.2 FEUF och direktiv 2004/35 (artiklarna 1 och 8.3, skälen 13 och 24) – i synnerhet principerna att förorenaren ska betala, om försiktighet, att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan – hinder för nationella bestämmelser, såsom de i artiklarna 244, 245 och 253 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 av den 3 april 2006, enligt vilka förvaltningsmyndigheten – i händelse av konstaterad förorening av ett område och där det inte går att fastställa vem som bär ansvaret för föroreningen eller utverka att den ansvarige vidtar avhjälpande åtgärder – inte kan ålägga ägaren, som inte bär ansvaret för föroreningen, att vidta brådskande säkerhets- och hjälpåtgärder utan endast ålägga vederbörande ett ekonomiskt ansvar som är begränsat till områdets värde efter det att hjälpåtgärderna har genomförts?”

18. Under det skriftliga förfarandet har Consiglio di Stato meddelat EU-domstolen att Versalis S.p.A. (nedan kallad Versalis) intervenerat i målet. Som parter i det nationella målet har skriftliga yttranden inkommit från Ivan Srl. (nedan kallad Ivan), Edison S.p.A. (nedan kallad Edison) och Versalis och dessutom har Republiken Polen, Republiken Italien samt Europeiska kommissionen yttrat sig i egenskap av övriga parter. Vid den muntliga förhandlingen den 5 november 2014 deltog Ivan, Edison, Versalis, Italien och kommissionen.

IV – **Rättslig bedömning**

19. Consiglio di Stato vill få klarhet i huruvida principerna i artikel 191.2 FEUF och direktiv 2004/35 utgör hinder mot nationella bestämmelser enligt vilka förvaltningsmyndigheten, vid en fastställd förorening av ett område där det inte går att fastställa vem som bär ansvaret för föroreningen eller utverka att den ansvarige vidtar avhjälpande åtgärder, inte får ålägga ägaren, som inte bär ansvaret för föroreningen, att vidta brådskande säkerhets- och hjälpåtgärder, utan endast får ålägga vederbörande ett ekonomiskt ansvar som är begränsat till områdets värde efter det att hjälpåtgärderna har genomförts.

20. Det ska följaktligen prövas huruvida unionsrätten medför en skyldighet för medlemsstater att ålägga ägare till förorenade områden att vidta vissa säkerhets- och hjälpåtgärder, fastän dessa inte har orsakat föroreningen.

21. I detta syfte ska jag först behandla direktiv 2004/35 i egenskap av specialreglering och därefter gå in på principerna i artikel 191.2 FEUF. Därefter ska jag kortfattat beröra unionens avfallsrättsliga bestämmelser, vilka emellertid inte nämns i begäran om förhandsavgörande.

22. Jag ska föregripa resultatet av denna prövning. Det kan visserligen inte uteslutas att unionen har preciserat principerna i artikel 191.2 FEUF på så sätt att de medför en sådan skyldighet.[3] I direktiv 2004/35, till vilket Consiglio di Stato har hänvisat, föreligger emellertid inte någon sådan specificering. Domstolen bör i förevarande mål avstå från att pröva frågan huruvida andra bestämmelser, exempelvis de avfallsrättsliga bestämmelserna, är mer långtgående, för att undvika ett oförutsett beslut utan tillräckligt bedömningsunderlag.

A – *Direktiv 2004/35*

1. Huruvida frågan beträffande direktiv 2004/35 kan tas upp till sakprövning

23. Det föreligger två omständigheter vilka skulle kunna medföra att det är tveksamt om frågan kan tas upp till sakprövning. Båda avser huruvida frågan är avgörande för utgången i målet.

24. Det är enligt begäran om förhandsavgörande osäkert huruvida de italienska bestämmelserna skulle kunna tolkas så, att de utgör grund för det mer långtgående ansvaret för fastighetsägare som nämns i frågan. Ett direktiv kan emellertid enbart medföra skyldigheter för enskilda med hjälp av en förenlig tolkning av den nationella lagstiftningen.[4] Det är således möjligt att domstolens tolkning av direktiv 2004/35 inte skulle påverka utgången i det nationella målet.

25. Domstolen är emellertid inte behörig att i samband med ett förfarande för förhandsavgörande avgöra hur nationella bestämmelser ska tolkas.[5] Det ska således presumeras att de frågor som den nationella domstolen har hänskjutit för förhandsavgörande är avgörande för utgången i det nationella målet.[6]

26. Detsamma gäller även den *andra* möjliga orsaken till tvivel om huruvida frågan har avgörande betydelse för utgången i det nationella målet, närmare bestämt huruvida direktiv 2004/35 i är tillämpligt i tidsmässigt hänseende.

27. Direktiv 2004/35 är enligt artikel 17 däri tillämpligt på skador som har orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter den 30 april 2007, om dessa skador är följden av verksamhet som bedrivits efter detta datum, eller av verksamhet som bedrivits före detta datum men inte har avslutats före nämnda datum.[7]

28. De uppgifter som Edisons har lämnat – enligt vilka den förorenande verksamheten upphörde redan år 1988 och området sanerades år 1995, om än kanske inte helt framgångsrikt – talar således mot att direktiv 2004/35 skulle vara tillämpligt i målet vid den nationella domstolen. Vad gäller frågan huruvida direktivet är tillämpligt saknar det även betydelse huruvida de berörda företagen utgör rättsliga efterträdare till ett företag som har orsakat skadorna före den 30 april 2007.[8]

3 — Se redan mitt förslag till avgörande i målen C-378/08, C-379/08 och C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, punkt 111 och följande punkter).

4 — Se mitt förslag till avgörande i mål Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punkt 133 och där angiven rättspraxis).

5 — Se, exempelvis, dom Angelidaki m.fl. (C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 48).

6 — Se dom Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 30).

7 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 41, samt C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 34).

8 — Detta är eventuellt fallet med Edison som tydligen härstammar från Montedisonkoncernen, vilken tidigare nyttjade fastigheterna och enligt de uppgifter som Ivan har lämnat även är ansvarig för föroreningen.

29. Likväl ankommer det på den hänskjutande domstolen att på grundval av de faktiska omständigheter som denna ensam är behörig att bedöma, avgöra huruvida de skador som de nationella behöriga myndigheterna har beslutat ska avhjälpas genom miljöåtgärder omfattas av någon av de situationer som avses i artikel 17 i direktiv 2004/35. För det fall att den hänskjutande domstolen skulle komma till slutsatsen att direktivet är tidsmässigt tillämpligt i det nationella målet, ska den således pröva direktivet. [9]

2. Villkoren i direktiv 2004/35

30. Frågan huruvida principerna i direktiv 2004/35 medför en skyldighet för medlemsstaterna att ålägga ägare till en förorenad fastighet att vidta vissa åtgärder för att säkra och sanera denna fastän ägaren *inte har orsakat* föroreningen är överraskande. Förorsakandet av miljöskador utgör nämligen villkor för de i direktivet föreskrivna skyldigheterna för fysiska och juridiska personer.

31. Enligt artikel 1 i direktiv 2004/35 är syftet med detta direktiv att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Direktivet ska enligt artikel 3.1 tillämpas på miljöskador som orsakas genom utövandet av en yrkesverksamhet samt för överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon sådan verksamhet. Den verksamhetsutövare som är ansvarig för verksamheten ska enligt artiklarna 5–7 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skadan, respektive enligt artiklarna 8–10 och skäl 18 bära kostnaderna för detta.

32. Av skäl 2 i direktiv 2004/35 framgår i detta avseende att verksamhetsutövaren genom detta ansvar ska motiveras att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador. För att ordningen med ersättningsansvar ska medföra (önskade) resultat måste det finnas en eller flera identifierbara förorenare, bör skadan vara konkret och mätbar och bör ett orsakssamband kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren.

33. Den särskilda betydelse som förorsakandet har framhålls även i skäl 20 och artikel 8.3 i direktiv 2004/35. Det bör inte krävas att en verksamhetsutövare ska bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv i situationer där skadan eller det överhängande hotet om skada är en följd av vissa händelser som verksamhetsutövaren inte råder över. En sådan ansvarsbefrielse är således möjlig, fastän verksamhetsutövarens yrkesverksamhet orsakar en skada. För en sådan ansvarsbefrielse krävs det att verksamhetsutövaren kan visa att miljöskadan eller det överhängande hotet om en sådan skada har orsakats av tredje part och uppkom trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder hade vidtagits. Detta undantag gäller således till exempel för sabotage eller angrepp utifrån.

34. Artikel 8.3 i direktiv 2004/35 ska däremot, i strid med en av Consiglio di Stato föreslagen tolkning, inte tolkas på så sätt att det utan vidare skulle vara möjligt att presumera att en verksamhetsutövare som nyttjar en förorenad fastighet har orsakat denna förorening fram till dess att en annan orsak har styrkts. Tvärtom kan verksamhetsutövaren enligt denna bestämmelse befrias från ansvar trots att det visas att skadan har orsakats genom dennes yrkesverksamhet.

9 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkterna 43 och 47, samt C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 36 och 40).

35. EU-domstolen har emellertid redan oberoende av artikel 8.3 tolkat direktiv 2004/35 så, att en sådan presumtion till verksamhetsutövarens nackdel är möjlig. Medlemsstaterna har nämligen ett stort handlingsutrymme när det gäller att fastställa orsaken till föroreningar som är av diffus och omfattande karaktär. [10] En presumtion om ett förorsakande är således även tillåten om det föreligger trovärdiga uppgifter, såsom att verksamhetsutövarens anläggning ligger nära det område som har drabbats av den konstaterade föroreningen och att de förorenade ämnen som påträffas är sådana som denne använder i sin verksamhet. [11]

36. Principen att förorenaren ska betala innebär däremot inte att verksamhetsutövarna måste stå för kostnaderna för att avhjälpa sådan förorening som de inte själva bidragit till. [12] Domstolen har därför påpekat att verksamhetsutövarna i enlighet med artikel 11.4 i direktiv 2004/35 förfogar över olika rättsmedel för att motsätta sig de hjälpåtgärder som beslutas på grundval av detta direktiv samt att invända mot det påstådda orsakssambandet mellan deras verksamhet och den konstaterade föroreningen. [13] I synnerhet kan de motbevisa presumtionen att de har orsakat en skada. [14]

37. Ägare till förorenade områden som inte i sig har orsakat skadan har inte någon betydelse i det ovan skildrade systemet i direktiv 2004/35. Direktivet är över huvud taget inte tillämpligt på dessa. [15]

38. Denna slutsats påverkas inte heller av försiktighetsprincipen eller principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan. Dessa principer ska även beaktas vid tolkningen av direktiv 2004/35 men jag ser inte hur de skulle kunna leda till en annan tolkning av den hittills anförda bestämmelsen.

39. Kravet på ett effektivt genomförande av direktiv 2004/35, som föreskrivs i skäl 24, kan inte heller utgöra grund för skyldigheter för fastighetsägare som inte har orsakat skadan som går utöver dem i direktivet.

3. Ansvaret för fastighetsägare enligt den andra domen ERG m.fl.

a) Angående vissa språkversioner av nämnda dom

40. Vissa översättningar av den andra domen ERG m.fl. förefaller emellertid tala emot de slutsatser som dragits hittills. I tre av språkversionerna talar domstolen om ägarna, [16] nyttjarna [17] respektive koncessionshavare [18] till fastigheter som gränsar till ett strandområde vilket är föremål för hjälpåtgärder. Domstolen konstaterar att direktiv 2004/35 under exceptionella omständigheter ska tolkas så, att den behöriga myndigheten har rätt att ålägga dessa personer att själva vidta hjälpåtgärder. [19]

10 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 55).
11 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 57).
12 — Dom Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 50) samt ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 67).
13 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 67).
14 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 58).
15 — Se, för ett liknande resonemang, dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 58).
16 — Litauiska: ”sklypų savininkams”.
17 — Tyska: ”Nutzern der Grundstücke”.
18 — Portugisiska: ”concessionários dos terrenos”.
19 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 78, se även punkt 82).

41. Det ska emellertid presumeras att domstolen därigenom inte gjorde några fastställelser beträffande skyldigheter för ägare, nyttjare eller koncessionshavare, utan avsåg verksamhetsutövare i den mening som avses i direktiv 2004/35 som utövar yrkesverksamhet på de aktuella fastigheterna. I övriga språkversioner av denna dom, i synnerhet i den franska originalversionen, vilken är den enda som de domare som har deltagit vid domstolens överläggningar har diskuterat, och den bindande italienska språkversionen, används begreppet verksamhetsutövare, [20] såsom det används i direktivet.

b) Verksamhetsutövares ansvar för risker som utgår från deras fastigheter

42. Men även med beaktande av eventuella översättningsproblem ska direktiv 2004/35 enligt den andra domen ERG m.fl. under exceptionella omständigheter tydligen tolkas så, att den behöriga myndigheten kan kräva att verksamhetsutövare själva vidtar hjälpåtgärder om de driver verksamhet på fastigheterna i den mening som avses i direktivet. [21] I domen nämns inte att det krävs att de har haft del i förorsakandet.

43. Ett sådant ansvar för verksamhetsutövare överensstämmer med Italiens uppfattning. Enligt denna uppfattning utgör principen att förorenaren ska betala grund för ett objektivt ansvar för företag som äger fastigheter som används i industriell verksamhet för föroreningar av dessa fastigheter. De åtnjuter de ekonomiska fördelarna av fastigheten och är således ansvariga för samtliga risker som utgår från fastigheten. Huruvida de har orsakat föroreningarna behöver således inte bevisas.

44. Men inte heller denna tolkning av domstolens uttalanden kan anses tillfredsställande. Domstolen stöder nämligen sina fastställanden nedan på de skyldigheter som direktivet ålägger de verksamhetsutövare som orsakat miljöskada. [22]

45. Dessutom skulle den i punkt 42 ovan redovisade tolkningen av den andra domen ERG m.fl. vara oförenlig med de fastställelser som domstolen gjorde samma dag i den andra domen i målet ERG m.fl., enligt vilka verksamhetsutövarens ansvar är avhängigt av ett orsakande av skadan, som i sin tur bygger på rådande rättspraxis. [23] Enligt principen att förorenaren ska betala har verksamhetsutövare således enbart en avhjälpningsskyldighet för att de har del i ansvaret för att en förorening har uppstått eller riskerat att uppstå. [24] Verksamhetsutövare är enligt principen att förorenaren ska betala inte heller skyldiga att stå för kostnaderna för att avhjälpa sådan förorening som de inte själva bidragit till. [25]

46. Således kan nämnda fastställelser från domstolen i den andra domen ERG m.fl. enbart avse verksamhetsutövare som har orsakat en skada, även om – såsom redan angetts ovan [26] – det endast presumeras föreligga ett sådant orsakande.

4. Angående strängare nationella bestämmelser

47. Vad gäller miljöskador på fastigheter kan ägare som inte har orsakat dem emellertid åläggas ansvar genom åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna. Enligt artikel 16 får direktiv 2004/35 inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador. I bestämmelsen anges uttryckligen identifiering av ytterligare ansvariga parter.

20 — Franska: ”exploitants”, italienska: ”operatori”.

21 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 78, se även punkt 82).

22 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 87–90).

23 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkterna 52–59 och 64–67).

24 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 57) med hänvisning till domen i målet Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77).

25 — Dom ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 67) med hänvisning till domen i målet Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 51).

26 — Se ovan punkt 35.

48. Denna behörighet begränsas av målet med direktiv 2004/35, vilket medlemsstaterna inte får undergräva. [27] Det kan således i synnerhet inte anses tillåtet för medlemsstaterna att identifiera ytterligare ansvariga parter, som träder i de förorenares ställe vilka är ansvariga enligt direktivet. Eftersom det ansvar som i Italien åläggs enbart ägare enligt artikel 253.3 i lagstiftningsdekret nr 152/2006 emellertid förutsätter att det är inte går att fastställa vem som bär ansvaret eller att kostnaderna inte kan göras gällande mot vederbörande, påverkas inte detta mål.

49. Av betydelse för begäran om förhandsavgörande är enbart huruvida den i artikel 16 i direktiv 2004/35 föreskrivna möjligheten att införa strängare bestämmelser ger upphov till en skyldighet att ålägga ägare som inte har orsakat skadan ett mer långtgående ansvar än hittills.

50. Mot detta talar den omständigheten, att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av denna behörighet. Ett sådant handlingsutrymme kan emellertid vara begränsat, i det här aktuella målet exempelvis – såsom redan nämnts ovan – för att det inte är förenligt med syftet med direktiv 2004/35. Sådana handlingsutrymmen kan i undantagsfall vara så begränsade att en skyldighet att utöva en behörighet uppkommer.

51. Till exempel är det möjligt att vid en mindre ingående granskning av artikel 4.2 i MKB-direktivet [28] dra slutsatsen att det omfattas av medlemsstaternas skönsmässiga bedömning huruvida miljöpåverkan från projekt som omfattas av bilaga II kräver en miljökonsekvensbedömning. Av rättspraxis framgår emellertid att en sådan prövning krävs om ett projekt kan medföra betydande miljöpåverkan. [29]

52. Till skillnad från detta kan varken av artikel 16 eller av andra bestämmelser i direktiv 2004/35 några uttryckliga omständigheter utläsas som talar för en minskning av utrymmet för skönsmässig bedömning på så sätt att det uppställs krav på att fastighetsägare åläggs ansvar för avhjälpande av miljöskador om de inte har orsakat skadan. Enligt direktivet förutsätts på sin höjd implicit att medlemsstaterna ska ålägga dessa personer att tolerera nödvändiga åtgärder på deras fastigheter och, såvitt nödvändigt, att samarbeta när åtgärderna genomförs. Således föreskrivs i artikel 12.4 att de ska höras.

53. Ytterligare gränser för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 16 i direktiv 2004/35 kan följa av de i begäran om förhandsavgörande nämnda miljörättsliga principerna i artikel 191.2 FEUF. [30] Även artikel 16 har antagits i enlighet med artikel 192.1 FEUF för att uppnå dessa mål. Således är utgångspunkten att artikel 16 i direktiv 2004/35 syftar till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner och bygger på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

54. Innebörden av principen att förorenaren ska betala överensstämmer i huvudsak med gränserna för artikel 16 i direktiv 2004/35. Medlemsstaterna får inte undergräva principen att förorenaren ska betala genom att utöver eller i stället för denne fastställa ytterligare ansvariga. Ytterligare ansvariga får således endast vara subsidiärt ansvariga.

27 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 65 och 66). Se även mitt förslag till avgörande i mål C-378/08 samt C-379/08 och C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, punkterna 96–115).

28 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

29 — Dom Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 50), WWF m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 36) och Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punkt 29).

30 — Se dom Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 38), kommissionen/Förenade kungariket (C-301/10, EU:C:2012:633, punkt 49), Shell Nederland (C-241/12 och C-242/12, EU:C:2013:821, punkt 38) och kommission/Frankrike (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30).

55. Detta överensstämmer för övrigt även med principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Om förorenarna är medvetna om att de är fullt ansvariga för skador kommer de att vidta nödvändiga förebyggande åtgärder för att skadorna inte alls uppkommer. I regel är det förorenarna som kan vidta de mest effektiva åtgärderna.

56. Enligt principen att förebyggande åtgärder bör vidtas krävs emellertid dessutom, precis som enligt principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, att åtgärder kan vidtas på förorenade fastigheter för att förhindra att skadorna förvärras, oberoende av huruvida ägarna eventuellt har bidragit till att orsaka skadorna. I förekommande fall kan det vara påkallat att ägaren stödjer dessa åtgärder på grund av bättre kännedom om fastigheten. I annat fall skulle det vara betydligt svårare, för att inte säga omöjligt, att förhindra att skadorna förvärrades. I regel krävs det emellertid inte enligt någon av dessa principer att ägarna själva ska åläggas ansvar för saneringen.

57. Principen att förebyggande åtgärder bör vidtas talar dessutom för att fastighetsägare i vissa situationer ska åläggas en skyldighet att vidta förebyggande skyddsåtgärder med avseende på risker för vilka tredje man i huvudsak är ansvarig. Det skulle till exempel kunna tänkas att en ägare till en fastighet på vilken upprepade gånger har dumpats olagligt avfall, är skyldig att hägna in denna fastighet för att förebygga ytterligare överträdelser. Även de av Italien åberopade skyldigheterna för fastighetsägarna enligt artikel 245.2 i lagdekret n. 152, att informera de behöriga myndigheterna och vidta vissa förebyggande åtgärder, bygger på denna tanke. I begäran om förhandsavgörande finns dock inget stöd för att det i förevarande fall är fråga om omständigheter som talar för en tillämpning av principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Vidare prövning av ett eventuellt förefintligt ägaransvar lämnar jag därför hän.

58. Det framgår inte heller hur försiktighetsprincipen skulle kunna påverka tolkningen av artikel 16 i direktiv 2004/35 i förevarande mål vad gäller saneringsansvar för fastighetsägare vilka inte har orsakat en skada. Enligt denna princip kan skyddsåtgärder vidtas då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, utan att det är nödvändigt behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är.[31] Om det emellertid står klart att en person inte har orsakat skadan kan denna princip inte tillämpas.

59. Om det däremot är oklart huruvida en fastighetsägare har orsakat en skada kan detta ge upphov till ovannämnda presumtion om orsakande.[32] Då föreligger det emellertid inte längre något utrymme för att tillämpa artikel 16 i direktiv 2004/35.

60. Således kvarstår endast syftet att uppnå en hög skyddsnivå. Detta syfte är med säkerhet förenligt med ett omfattande subsidiärt ansvar för fastighetsägare för miljöskador på deras fastigheter. Det skulle nämligen i så fall vara tillåtet att koncentrera de knappa statliga resurserna på skador för vilka någon ansvarig inte kan identifieras.

61. Jag anser emellertid att det är uteslutet att med hjälp av detta ändamål tolka den *behörighet* att identifiera ytterligare ansvariga parter som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2004/35, som en skyldighet. Snarare ger denna behörighet medlemsstaterna en befogenhet att i detta avseende väga syftet att uppnå en hög skyddsnivå mot andra syften, exempelvis fastighetsägarnas grundläggande rättigheter. I annat fall skulle varje sekundärrättlig befogenhet att införa strängare miljöskyddsåtgärder medföra en skyldighet för medlemsstaterna att utöver bestämmelserna i sekundärrätten föreskriva en högsta tänkbar skyddsnivå.

31 — Dom National Farmers' Union m.fl. (C-157/96, EU:C:1998:191, punkt 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punkt 39) samt Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkterna 61 och 62).

32 — Se ovan punkt 35.

5. Slutsats i denna del

62. Följaktligen utgör Europeiska unionens miljöprinciper enligt direktiv 2004/35 (artiklarna 1, 8.3 och 16 samt skälen 13 och 24) och artikel 191.2 FEUF – i synnerhet principerna att förorenaren ska betala, om försiktighet, att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan – hinder mot en nationell bestämmelse, enligt vilken förvaltningsmyndigheten – i händelse av konstaterad förorening av ett område och där det inte går att fastställa vem som bär ansvaret för föroreningen eller utverka att den ansvarige vidtar avhjälpande åtgärder – inte kan ålägga ägaren, som inte bär ansvaret för föroreningen, att vidta brådskande säkerhets- och hjälpåtgärder utan endast ålägga vederbörande ett ekonomiskt ansvar som är begränsat till områdets värde efter det att hjälpåtgärderna har genomförts.

B – *Artikel 191.2 FEUF*

63. Syftet med begäran om förhandsavgörande är emellertid även att få klarhet i huruvida principerna i artikel 191.2 FEUF kan tillämpas självständigt. Med hänsyn till de tvivel som föreligger huruvida tolkningen av direktiv 2004/35 är avgörande för utgången i målet,[33] ska denna fråga bedömas såväl ur ett unionsrättsligt perspektiv som mot bakgrund av nationell lagstiftning.

1. Den unionsrättsliga verkan av artikel 191.2 FEUF

64. I artikel 191.2 FEUF fastställs unionens miljöpolitiska principer. Denna politik ska enligt artikel 192 genomföras av unionslagstiftaren.[34] Skyldigheter för medlemsstaterna kan däremot inte omedelbart grundas på denna bestämmelse.[35]

65. Unionsrätten medför inte heller en skyldighet för medlemsstaterna att direkt beakta dessa principer vid tolkningen av nationell lagstiftning som har antagits oberoende av unionsrätten och utanför dess tillämpningsområde.

66. Följaktligen ska principerna i artikel 191.2 FEUF i första hand beaktas vid tolkningen av unionens tillämpliga sekundärrätt,[36] såsom i förevarande mål vid tolkningen av direktiv 2004/35.

2. Verkan av artikel 191.2 FEUF enligt italiensk lagstiftning

67. Versalis har emellertid åberopat artikel 3b i lagstiftningsdekret nr 152/2006. Denna bestämmelse hänvisar uttryckligen till den tidigare versionen av artikel 191.2 FEUF. Enligt bestämmelsen är var och en, myndigheter och privatpersoner skyldiga att skydda miljön genom att vidta lämpliga åtgärder som överensstämmer med försiktighetsprincipen, principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.

33 — Se ovan punkterna 23–29.

34 — Se dom Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punkt 57) samt ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 45).

35 — Dom Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punkt 58) samt ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 46).

36 — Se ovan fotnot 30.

68. Denna italienska lagbestämmelse skulle kunna medföra att hela den italienska miljölagstiftningen eller åtminstone bestämmelserna i lagstiftningsdekret nr 152/2006 om möjligt ska tolkas i enlighet med nämnda principer i artikel 191.2 FEUF. Om detta är fallet är tolkningen av dessa principer oberoende av unionens sekundärrätt avgörande för utgången i det nationella målet. De skulle genom den nationella lagstiftningen få en ”överdriven verkan” såsom domstolen redan har erkänt beträffande direktiv [37] eller beträffande de grundläggande friheterna i samband med nationella förbud mot diskriminering [38] av landets egna medborgare. [39]

69. Domstolen är emellertid inte behörig att pröva huruvida artikel 3b i lagstiftningsdekret nr 152/2006 har denna effekt i italiensk rätt. Detta ankommer på de italienska domstolarna [40] och skulle i idealfallet ha angivits i begäran om förhandsavgörande. [41]

70. I förevarande mål förefaller artikel 3b i lagstiftningsdekret nr 152/2006 underförstått utgöra grund för begäran om förhandsavgörande. I annat fall skulle det nämligen vara svårt att förstå varför en domstol som Consiglio di Stato uttömmande befattar sig med principerna i artikel 191.2 FEUF nästan utan att beröra sekundärrättsliga bestämmelser, då det även är mycket osäkert huruvida dessa bestämmelser, nämligen direktiv 2004/35, är tillämpliga i tidsmässigt hänseende.

71. I slutänden saknar det betydelse huruvida Consiglio di Stato i begäran om förhandsavgörande har redogjort för verkan av artikel 3b i lagstiftningsdekret nr 152/2006 i tillräcklig utsträckning. Även om det antas att principerna i artikel 191.2 FEUF på grund av denna bestämmelse oberoende av unionens sekundärrätt präglar den italienska miljölagstiftningen, medför detta inte någon annan slutsats än i samband med tolkningen av artikel 16 i direktiv 2004/35.

C – *Avfallslagstiftningen*

72. Redan i mitt förslag till avgörande i dom ERG m.fl. har jag antytt att unionens avfallslagstiftning eventuellt framkallar ett mer långtgående ansvar för fastighetsägare vad gäller saneringen av förorenade områden än direktiv 2004/35, men att det i första hand dock krävs att förorenaren hålls ansvarig. [42] Det förefaller inte uteslutet att den annars ej delaktiga ägaren till den förorenade fastigheten subsidiärt kan hållas ansvarig i egenskap av innehavare av avfall (artiklarna 14 och 15 i avfallsdirektivet [43]).

73. Eftersom Consiglio di Stato och parterna ingående har diskuterat nämnda förslag till avgörande, men samtidigt inte har berört unionens avfallslagstiftning, råder jag emellertid domstolen att inte heller yttra sig vad gäller dessa bestämmelser.

74. Fastställandet av ett ansvar, enligt avfallslagstiftningen, för förorenad mark innebär nämligen att det uppkommer svåra och delvis känsliga frågor medan den eventuella betydelsen för målet i den nationella domstolen är oklar.

37 — Dom Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkterna 35–39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punkt 32) och Salahadin Abdulla m.fl. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, EU:C:2010:105, punkt 48).

38 — Se även beslut De Bellis m.fl. (C-246/14, EU:C:2014:2291, punkterna 15–17).

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

40 — Dom Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360, punkterna 41 och 42) samt Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punkt 33).

41 — Se beslut De Bellis m.fl. (C-246/14, EU:C:2014:2291, punkt. 20).

42 — Förslag till avgörande i mål C-378/08 samt C-379/08 och C-380/08 (ERG m.fl., EU:C:2009:650, EU:C:2009:653, punkterna 130–138).

43 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall (EUT L 312, s. 3). Motsvarande bestämmelser innehöll även de sedan år 1977 tidigare tillämpliga avfallsdirektiven.

75. Domstolen har visserligen redan fastställt att kolväten som oavsiktligt har spillts ut i mark, grundvatten eller hav som inte längre kan användas för sitt avsedda ändamål ska anses utgöra avfall.[44] Även mark som förorenats till följd av ett oavsiktligt utsläpp av detta ämne ska klassificeras som avfall.[45] Dock har lagstiftaren vid reformen av avfallsdirektivet åtminstone ändrat fastställelsen att förorenad mark ska klassificeras som avfall,[46] genom att undanta mark (*in situ*), inklusive icke utgrävd förorenad jord enligt artikel 2.1 b i avfallsdirektivet från dess tillämpningsområde.

76. Det är emellertid osäkert huruvida denna bestämmelse faktiskt innebär att avfallslagstiftningen inte är tillämplig på förorenad mark. Om ett förorenande ämne blir till avfall genom föroreningen kan denna egenskap nämligen knappast upphöra genom att den blandats med marken.[47] I praktiken kan det emellertid anses sakna betydelse huruvida den förorenade marken sammantaget behandlas som avfall eller endast de förorenande ämnena. Dessutom uppkommer – eventuellt känsliga – frågor beträffande förhållandet mellan avfallslagstiftningen och direktiv 2004/35.

77. Det är framför allt osäkert huruvida uttalanden beträffande denna känsliga fråga överhuvudtaget kan ha betydelse för avgörandet av målet vid den nationella domstolen. Domstolen har genom begäran om förhandsavgörande nästan inte fått någon information om den italienska avfallslagstiftning som är tillämplig i detta avseende. Unionens avfallslagstiftning kan emellertid endast medföra skyldigheter för enskilda eller för företag när den har införlivats i medlemsstaternas lagstiftning eller när den nationella lagstiftningen åtminstone kan tolkas i överensstämmelse med denna.[48] Dessutom är det osäkert huruvida de omtvistade besluten i efterhand kan grundas på avfallslagstiftningen.

78. Om Consiglio di Stato mot bakgrund av domstolens svar på begäran om förhandsavgörande ändå drar slutsatsen att ett ansvar enligt avfallslagstiftningen kan vara av betydelse, så borde nämnda domstol hänskjuta en ny begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

V – **Förslag till avgörande**

79. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Europeiska unionens miljöprinciper enligt direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (artiklarna 1, 8.3 och 16 samt skälen 13 och 24) och enligt artikel 191.2 FEUF – i synnerhet principerna att förorenaren ska betala, om försiktighet, att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan – utgör hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken förvaltningsmyndigheten – i händelse av konstaterad förorening av ett område och där det inte går att fastställa vem som bär ansvaret för föroreningen eller utverka att den ansvarige vidtar avhjälpande åtgärder – inte kan ålägga ägaren, som inte bär ansvaret för föroreningen, att vidta brådskande säkerhets- och hjälpåtgärder utan endast ålägga vederbörande ett ekonomiskt ansvar som är begränsat till områdets värde efter det att hjälpåtgärderna har genomförts.

44 — Dom Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, punkterna 47–50) och Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkterna 57–59).

45 — Dom Van de Walle m.fl. (C-1/03, EU:C:2004:490, punkt 52).

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

47 — Se även mitt förslag till avgörande i mål kommissionen/Italien och kommissionen/Grekland (C-196/13 och C-378/13, EU:C:2014:2162, punkt 99).

48 — Se mitt förslag till avgörande i mål Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, punkt 133 och där angiven rättspraxis).