DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. marts 2010 *

I sag C-378/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italien) ved afgørelse af 5. juni 2008, indgået til Domstolen den 21. august 2008, i sagen

Raffinerie Mediterranee (ERG), SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

mod

Ministero dello Sviluppo economico,

* Processprog: italiensk.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

I - 1970

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, tidligere Sviluppo Italia SpA,

procesdeltagere:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

har

I - 1972

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh og C. Toader (refererende dommer) samt dommerne C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA ved avvocati D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone og G. Acquarone

— Polimeri Europa SpA og Syndial SpA ved avvocati P. Amara, S. Grassi, G. M. Roberti og I. Perego

— Sviluppo Italia Aree Produttive SpA et Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, tidligere Sviluppo Italia SpA, ved avvocato F. Sciaudone

— ENI SpA ved avvocati G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi og C. Giuliano

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo

— den græske regering ved A. Samoni-Rantou og G. Karipsiadis, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved C. Wissels og B. Koopman samt ved D.J.M. de Grave, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Zadra og D. Recchia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om, at forureneren betaler, af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af

21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143, s. 56) og navnlig af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134, s. 114).

2 Anmodningen er blevet indgivet under retssager anlagt af selskaberne Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA og Syndial SpA mod forskellige nationale, regionale og kommunale italienske myndigheder med hensyn til de af disse myndigheder vedtagne foranstaltninger til at sikre afhjælpning af miljøskader ved Rada di Augusta (Italien), rundt om hvilken bugt de pågældende virksomheders anlæg og/eller arealer befinder sig.

Retsforskrifter

EU-retten

3 De betragtninger til direktiv 2004/35, der er relevante for den foreliggende sag, har følgende ordlyd:

»(1) Fællesskabet rummer mange forurenede arealer, hvilket indebærer betydelige sundhedsrisici, og desuden er tab af biodiversitet markant accelereret i de seneste årtier. Gribes der ikke ind, vil det i fremtiden kunne resultere i yderlige jordforurening og tab af biodiversitet. […]

(2) […] Det grundlæggende princip bør i dette direktiv derfor være, at en operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskade eller fremkaldt overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor […].

[…]

(8) Med hensyn til miljøskader bør dette direktiv finde anvendelse på erhvervsmæssige aktiviteter, som udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet. Disse aktiviteter bør i princippet identificeres på grundlag af den relevante fællesskabslovgivning, som opstiller forskrifter for aktiviteter eller fremgangsmåder, der anses for at indebære en aktuel eller potentiel risiko for menneskers sundhed eller miljøet.

(9) Med hensyn til skader på beskyttede arter og naturtyper bør dette direktiv også finde anvendelse på enhver erhvervsmæssig aktivitet, som ikke allerede efter fællesskabslovgivningen direkte eller indirekte er identificeret som aktivitet, der indebærer en faktisk eller potentiel risiko for menneskers sundhed eller miljøet. I sådanne tilfælde bør operatøren kun kunne drages til ansvar i henhold til dette direktiv, når han har handlet forsætligt eller uagtsomt.

[…]

(13) Ikke alle former for miljøskade kan afhjælpes gennem en ansvarsordning. For at en sådan ordning kan være effektiv, må der være en eller flere identificerbare forurenere, skaden bør være konkret og målelig, og der bør kunne fastslås en årsagssammenhæng mellem skaden og den eller de identificerede forurenere. Regler om erstatningsansvar er derfor ikke et egnet redskab, hvis det drejer sig om forurening af omfattende og diffus art, hvor det ikke er muligt at påvise

sammenhængen mellem negative miljøvirkninger og bestemte aktørers handlinger eller undladelser.

[…]

(24) Det er nødvendigt at sikre, at der er adgang til effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler, samtidig med at det sikres, at de pågældende operatørers og andre berørte parters retmæssige interesser tilgodeses på passende måde. De kompetente myndigheder bør forestå specifikke opgaver, der kræver passende administrative skønsbeføjelser, dvs. pligt til at vurdere skadens omfang og tage stilling til, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes.

[…]

(30) Skader, der er forvoldt inden udløbet af fristen for dette direktivs gennemførelse, bør ikke være omfattet af direktivets bestemmelser.

[…]«

4 Ifølge artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/35, der har overskriften »Anvendelsesområde«, gælder direktivet for:

»[…]

a) miljøskader, der forvoldes ved udøvelsen af enhver af de erhvervsmæssige aktiviteter, der er opført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter

b) skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt.«

5 Artikel 4, stk. 5, i det pågældende direktiv bestemmer, at dette direktiv »kun finder anvendelse på miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forvoldt af forurening af diffus art, hvor det er muligt at fastslå årsagssammenhængen mellem skaden og en operatørs aktiviteter.«

6 Dette direktivs artikel 6, der har overskriften »Afhjælpende foranstaltninger«, bestemmer:

»1. Er der indtrådt en miljøskade, skal operatøren straks underrette den kompetente myndighed om alle relevante aspekter ved situationen og træffe:

[…]

b) de nødvendige afhjælpende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 7.

2. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:

[…]

c) kræve, at operatøren træffer de nødvendige afhjælpende foranstaltninger

d) give operatøren instrukser, der skal følges, vedrørende de nødvendige afhjælpende foranstaltninger, der skal træffes, eller

e) selv træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger.

3. Den kompetente myndighed skal kræve, at operatøren træffer afhjælpende foranstaltninger. Hvis operatøren ikke opfylder forpligtelserne i henhold til stk. 1 eller stk. 2, litra […] c) eller d), ikke kan identificeres eller ikke kan pålægges at afholde omkostningerne i henhold til dette direktiv, kan den kompetente myndighed som en sidste udvej selv træffe disse foranstaltninger.«

7 Vedrørende omkostninger til forebyggelse og afhjælpning fastslår artikel 8 i direktiv 2004/35 følgende:

»1. Operatøren bærer omkostningerne ved de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til dette direktiv.

2. Med forbehold af stk. 3 og 4 sørger den kompetente myndighed bl.a. for, at de omkostninger, den har afholdt som følge af forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger i medfør af dette direktiv, dækkes af den operatør, som har forvoldt den pågældende skade eller fremkaldt overhængende fare, bl.a. gennem sikkerhed i ejendom eller andre passende garantier.

Den kompetente myndighed kan imidlertid beslutte ikke at søge at få dækket alle omkostningerne, hvis udgifterne i forbindelse hermed vil være større end den sum, der kan dækkes, eller hvis operatøren ikke kan identificeres.

3. En operatør er ikke forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv, hvis han kan bevise, at miljøskaden eller den overhængende fare for sådan skade:

a) er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet, eller

[…]

I sådanne tilfælde træffer medlemsstaterne hensigtsmæssige foranstaltninger, således at operatøren kan få dækket de afholdte omkostninger.

[…]«

8 Nævnte direktivs artikel 9, som har overskriften »Omkostningsfordeling i tilfælde af flere skadevoldere«, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv berører ikke nationale lovbestemmelser om omkostningsfordeling i tilfælde af flere skadevoldere, navnlig ikke med hensyn til fordelingen af ansvaret mellem producenten og brugeren af produktet.«

9 Samme direktivs artikel 11, der har overskriften »Kompetent myndighed«, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne udpeger en eller flere kompetente myndigheder, der har ansvaret for at udføre de i dette direktiv omhandlede opgaver.

2. Det påhviler den kompetente myndighed at fastslå, hvilken operatør der har forvoldt skaden eller fremkaldt den overhængende fare for skade, at vurdere skadens betydning og afgøre, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes i overensstemmelse med bilag II. I dette øjemed har den kompetente myndighed beføjelse til at påbyde den berørte operatør at foretage sin egen vurdering og tilvejebringe alle nødvendige oplysninger og data.

[…]

4. Enhver afgørelse, der træffes i henhold til dette direktiv, og som pålægger forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, skal angive de nøjagtige grunde hertil. Den berørte operatør underrettes straks om en sådan afgørelse og underrettes samtidig om, hvilke retsmidler operatøren kan anvende efter de gældende love i den pågældende medlemsstat, og om fristerne for anvendelsen af disse retsmidler.«

10 Under overskriften »Forholdet til national ret« fastslår direktiv 2004/35 i artikel 16, stk. 1, at dette direktiv »ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som f.eks. påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse og afhjælpning og påvisning af yderligere ansvarlige parter.«

11 Samme direktivs artikel 17, der har overskriften »Tidsmæssigt begrænset anvendelse«, fastslår, at direktivet ikke finder anvendelse på:

»[…]

— skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted inden den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato

— skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted efter den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato, når den følger af en bestemt aktivitet, som fandt sted og blev afsluttet inden denne dato

— skade, såfremt der er gået mere end 30 år, siden den emission, begivenhed eller hændelse, der førte til skaden, har fundet sted«.

12 Nævnte direktivs artikel 19, stk. 1, første afsnit, understreger, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet i kraft senest den 30. april 2007.

13 Punkt 1 i bilag III til direktiv 2004/35 vedrører navnlig drift af anlæg, for hvilke der kræves godkendelse i medfør af Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26).

14 I medfør af artikel 1 i direktiv 96/61 tager direktivet sigte på integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening fra de aktiviteter, der er omhandlet i direktivets bilag I. Dette bilags punkt 2.1 og 2.4 omhandler henholdsvis »energiindustri« og »kemisk industri«.

Nationale bestemmelser

15 Den forelæggende ret henviser til lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997 om gennemførelse af direktiv 91/156/EØF (Rådets direktiv af 18.3.1991 om ændring af direktiv 75/442/EØF om affald) (EFT L 178 s. 32), af direktiv 91/689/EØF (Rådets direktiv af 12.12.1991) om farligt affald (EFT L 377 s. 20) samt af direktiv 94/62/EF (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.12.1994) om emballage og emballageaffald (EFT L 365 s. 10) (almindeligt tillæg til GURI nr. 38 af 15.2.1997, herefter »lovdekret nr. 22/97«). Dette dekret er blevet ophævet og erstattet af lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 vedrørende miljømæssige standarder (almindeligt tillæg til GURI nr. 88 af 14.4.2006, herefter »lovdekret nr. 152/2006), der i artikel 299-318 gennemfører direktiv 2004/35 i italiensk ret.

16 Artikel 17 i lovdekret nr. 22/1997 bestemte, at »[...] enhver, der — selv ved et uheld — overskrider de i stk. 1, litra a), fastsatte grænser eller skaber en konkret og reel risiko for at overskride disse grænser, er forpligtet til for egen regning at sørge for sikring, »rensning« og miljømæssig genopretning af de forurenede områder og anlæg, der udgør en forureningsrisiko [...]«.

17 Artikel 9 i ministerielt dekret nr. 471 af 25. oktober 1999, der fastlægger kriterierne, procedurerne og metoderne for sikring, »rensning« og miljømæssig genopretning af forurenede områder i henhold til artikel 17 i lovdekret nr. 22 af 5. februar 1997, som ændret og suppleret (almindeligt tillæg til GURI nr. 293 af 15.12.1999), har følgende ordlyd:

»Ejeren af et produktionsområde eller enhver anden person, som [...] på eget initiativ ønsker at iværksætte procedurer med hensyn til sikringsforanstaltninger i

nødstilfælde, »rensning« og genopretning af miljøet i henhold til artikel 17, stk. 13a, i lovdekret (nr. 22/1997), er forpligtet til at meddele regionen, provinsen og kommunen den konstaterede forureningssituation, såvel som hvilke mulige sikringsforanstaltninger i nødstilfælde der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af sundheden og miljøet, der er vedtaget og iværksat. Meddelelsen skal være ledsaget af relevant tekniske dokumentation, hvilken dokumentation skal fremhæve kendetegnene ved de ovennævnte foranstaltninger. [...] [K]ommunen eller — såfremt forureningen vedrører et område af flere kommuner — regionen, kontrollerer effektiviteten af de vedtagne sikringsforanstaltninger i nødstilfælde og kan foreskrive krav og supplerende foranstaltninger, navnlig tilsynsforanstaltninger, som skal iværksættes for at efterprøve forureningssituationen, og kontroller, som skal gennemføres for at overvåge effektiviteten af de foranstaltninger, der er iværksat for at beskytte folkesundheden og nærmiljøet [...]«

18 Artikel 311, stk. 2, i lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 bestemmer:

»Enhver, der — ved at gøre sig skyldig i en retsstridig handling eller ved at undlade at udføre handlinger eller at følge en nødvendig adfærd, og dermed overtræder loven, bekendtgørelser eller administrative foranstaltninger på grund af forsømmelighed, ukyndighed, uforsigtighed eller tilsidesættelse af tekniske forskrifter — volder skade på miljøet, idet dette ændres, forringes eller ødelægges helt eller delvist, er forpligtet til at genoprette status quo, og i mangel heraf kompensere staten for et tilsvarende beløb.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 Hovedsagen vedrører området Priolo Gargallo (Sicilien), der er klassificeret som »område af national betydning med henblik på »rensning«« og, mere præcist bugten Rada di Augusta. Denne bugt er berørt af tilbagevendende miljøforurening, hvis

oprindelse går tilbage til 1960'erne, hvor Augusta-Priolo-Melilli-centeret blev oprettet som et centrum for olietankskibe. Siden har adskillige virksomheder, der er aktive inden for sektoren for olie og petrokemi, installeret sig og/eller efterfulgt hinanden i dette område.

20 Området har været genstand for en »karakterisering« med henblik på at vurdere jordens, grundvandets, kysthavets og havbundens tilstand. I henhold til artikel 9 i ministerielt dekret nr. 471 af 25. oktober 1999 har virksomhederne med hjemsted i det petrokemiske centrum i deres egenskab af ejere af industrielle landområder, der indgår under området af national betydning, fremlagt planer om sikringsforanstaltninger i nødstilfælde og »rensning« af grundvandet, som er blevet godkendt ved tværministerielt dekret.

21 Ved forskellige successive foranstaltninger og på grund af forsinkelse med udførelsen af de indsatsprojekter, som var blevet pålagt de pågældende virksomheder, har den kompetente offentlige myndighed beordret disse virksomheder at påbegynde »rensningen« og genopretningen af havbunden i bugten Rada di Augusta og navnlig at fjerne tilstedeværende forurenede sedimenter på havbunden ned til en dybde af to meter, under trussel om, at hvis de pågældende virksomheder ikke udfører de omhandlede arbejder, vil de blive udført for deres regning. I forbindelse med tjenestegrenenes forberedende konference den 21. juli 2006 blev det ligeledes vedtaget at supplere de tidligere godkendte foranstaltninger med realiseringen af en fysisk tilbageholdelse af grundvandet.

22 De pågældende virksomheder har anlagt søgsmål til prøvelse af disse administrative afgørelser ved den forelæggende ret, idet de fandt, at dette arbejde var uigennemførligt og pålagde dem uforholdsmæssige omkostninger. Ved dom nr. 1254/2007 af 21. juli 2007 har den forelæggende ret givet virksomhederne medhold i disse søgsmål, idet den fandt, at forpligtelserne til »rensning« var retsstridige, idet hverken princippet om, at forureneren betaler, de nationale regler, der foreskriver procedurerne for

»rensningen«, eller kontradiktionsprincippet var blevet taget i betragtning ved pålæggelsen af disse forpligtelser. Desuden har der ikke været afholdt en forhandling med de berørte virksomheder om vilkårene for gennemførelsen af en sådan »rensning«.

23 Denne dom er blevet anfægtet af de administrative myndigheder ved Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, som ved kendelse af 2. april 2008, i en sag om foreløbige forholdsregler, fandt, at betingelsen vedrørende fumus boni juris i forbindelse med appellen var opfyldt, og som, under hensyn til de negative konsekvenser ved forsinkelse i forbindelse med gennemførelsen af de af de nævnte myndigheder pålagte foranstaltninger, udsatte opfyldelsen af dom nr. 1254/2007.

24 »De administrative myndigheder har herefter fundet, at de tidligere godkendte foranstaltninger var uegnede til at afhjælpe den eksisterende forurening i Rada di Augusta. Stillet over for de sagsøgende virksomheders manglende efterkommelse pålagde tjenestegrenenes beslutningstagende konference den 20. december 2007 disse virksomheder andre foranstaltninger, herunder opførelsen af en dæmning, hvis udformning og udarbejdelse ville blive overdraget til selskabet Sviluppo Italia Aree produttive SpA (herefter »Sviluppo«). Disse foranstaltninger blev bekræftet af tjenestegrenenes beslutningstagende konference den 6. marts og 16. april 2008. Endelig vedtoges dekret nr. 4378 af 21. februar 2008 om tjenestegrenenes beslutningstagende konferences endelige beslutning af 20. december 2007 om vedtagelse [...] vedrørende området af national betydning i Priolo »(herefter dekretet af 21. februar 2008««).

25 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt et nyt søgsmål ved den forelæggende ret til prøvelse af dette dekret og andre administrative akter i forbindelse hermed. Heri hævder sagsøgerne navnlig, at det valgte projekt, som virksomheden Sviluppo udarbejdede, og som blev gennemført uden indhentelse af bud, ikke har et miljømæssigt sigte, men

snarere tjener til opførelse af en offentlig infrastruktur, dvs. anlæggelsen af en kunstig ø i bugten Rada di Augusta ved hjælp af de forurenede sedimenter.

26 »Den forelæggende ret har anført, at i tidligere afgørelser vedrørende samme tvist har Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, som appelinstans, bl.a. anført, at« det er irrelevant […] at fastslå, om de nuværende ejere eller koncessionshavere af industriområder er impliceret i forureningen eller ej, såvel som at fastslå, om de offentlige myndigheder, der tidligere har godkendt udøvelse af forurenende virksomhed, eventuelt er ansvarlige. Ifølge denne ret skal »afvejningen af de forskellige ved forfatningen garanterede interesser i beskyttelsen af sundheden, miljøet og privatøkonomiske initiativer nemlig søges […] i et kriterium for objektivt virksomhedsansvar, hvorefter operatørerne, som producerer og opnår fortjeneste ved udøvelse af farlig virksomhed, der i sig selv er forurenende, eller som anvender forurenende produktionsstrukturer og kilder til vedvarende forurening, af denne grund er forpligtet til at betale alle udgifter til at sikre beskyttelsen af miljøet og befolkningens sundhed […] ifølge en tankegang, hvorefter der er årsagssammenhæng mellem alle forureningstilfældene og den industrielle aktivitet«.

27 Den forelæggende ret har anført, at den kompetente offentlige myndigheds praksis, som bekræftet af appelretten, således i sin nuværende form består i at overføre ansvaret for den nuværende miljøforurening til virksomhederne, som er aktive i bugten Rada di Augusta, uden at sondre mellem tidligere og aktuel forurening, og uden at undersøge hver enkelt berørte virksomheds direkte andel af ansvaret for skaderne.

28 Under hensyn til, at den forelæggende rets retspraksis eventuelt måtte udvikle sig i samme retning som instansappellens, har den forelæggende ret henvist til den særlige situation vedrørende selve forureningen i bugten Rada di Augusta. Den forelæggende ret har navnlig fremhævet, at en flerhed af petrokemiske virksomheder har efterfulgt hinanden i området, hvilket gør det ikke blot umuligt, men også unødvendigt at fastlægge hver enkelt virksomheds forholdsvise andel af ansvaret, især hvis man antager, at udøvelse af farlig virksomhed i det forurenede område må anses for tilstrækkeligt til at fastslå disse virksomheders ansvar.

29 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er princippet om, at forureneren betaler (jf. artikel 174 EF […]) og bestemmelserne i direktiv [2004/35] til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder kan udstede pålæg til private operatører — alene som følge af, at de udøver deres virksomhed i et område, som længe har været forurenet, eller et område, som grænser op hertil — om at træffe afhjælpende foranstaltninger uden at foretage nogen undersøgelse med henblik på at fastslå, hvem der er ansvarlig for forureningen?

2) Er princippet om, at forureneren betaler (jf. artikel 174 EF […]) og bestemmelserne i direktiv [2004/35] til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder særskilt kan pålægge indehavere af fast ejendom og/eller personer, der udøver erhvervsvirksomhed i det forurenede område, ansvar for udbedring af miljøskader, uden at det er nødvendigt først at påvise en årsagsforbindelse mellem den pågældendes adfærd og forureningen, men alene i kraft af den stilling som den pågældende befinder sig i (som følge af at denne udøver aktivitet inden for det omhandlede område)?

3) Er Fællesskabets regler i artikel 174 EF og i direktiv [2004/35] til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder uden hensyn til princippet om, at »forureneren betaler«, særskilt kan pålægge indehavere af fast ejendom og/eller virksomheder i det forurenede område ansvaret for udbedring af miljøskader, uden at det er nødvendigt først at påvise, dels at der er årsagsforbindelse mellem den pågældendes adfærd og forureningen, dels at den subjektive betingelse om forsæt eller uagtsomhed er opfyldt?

4) »Er Fællesskabets principper om beskyttelse af konkurrencen i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og direktiverne […] [2004/18], [Rådets direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter (EFT L 199, s. 54)] og [Rådets] direktiv 89/665/EØF [af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395, s. 33)], til hinder for en national lovgivning, hvorefter de offentlige myndigheder kan overdrage udførelsen af opgaver på offentlig grund vedrørende undersøgelse, planlægning og gennemførelse af rensningsforanstaltninger — som dermed rettelig har karakter af offentlige opgaver — direkte til private (Società Sviluppo SpA og [Sviluppo]), uden først at iværksætte de nødvendige procedurer om offentligt udbud?««

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

30 Den italienske regering har gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse skal afvises, dels fordi de forelagte spørgsmål indebærer, at Domstolen skal undersøge

national lovgivning, dels fordi den forelæggende rets formål ikke er at løse den tvist, som den er blevet forelagt, men snarere at skabe tvivl om appelrettens retspraksis.

31 Det bemærkes, at selv om Domstolen under en sag om en præjudiciel forelæggelse ganske vist ikke er kompetent til at træffe afgørelse om en national foranstaltnings forenelighed med EU-retten, er den dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag (dom af 22.5.2008, sag C-439/06, citiworks, Sml. I, s. 3913, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

32 Desuden skal den ret, som ikke træffer afgørelse i sidste instans, have frihed til, navnlig hvis den skønner, at den højere instans' retlige bedømmelse kan føre til, at der afsiges en dom i strid med EU-retten, at forelægge Domstolen de spørgsmål, som giver anledning til tvivl (jf. i denne retning dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 33, præmis 4).

33 Henset til ovenstående bemærkninger, kan denne præjudicielle forelæggelse antages til behandling, og derfor skal de af Tribunale amministrativo regionale della Sicilia forskellige forelagte spørgsmål undersøges.

De tre første præjudicielle spørgsmål

34 Med de tre første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i

artikel 174, stk. 2, første afsnit, EF, og bestemmelserne i direktiv 2004/35, der tilstræber at tydeliggøre princippet om miljøansvar, er til hinder for en national lovgivning, der tillader den kompetente myndighed at pålægge operatørerne, på grund af deres anlægs placering i nærheden af et forurenet område, foranstaltninger til afhjælpning af miljøskader uden hverken forudgående at have undersøgt årsagen til forureningens oprindelse, eller at have fastlagt, om der er årsagssammenhæng mellem de omhandlede skader og operatørerne, eller om den subjektive betingelse om forsæt eller uagtsomhed er opfyldt i forhold til disse operatører.

35 På baggrund af omstændighederne i hovedsagen, således som den forelæggende ret har fremstillet dem, og som den italienske, den græske og den nederlandske regering såvel som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, skal betingelserne for direktiv 2004/35's tidsmæssige anvendelse under sådanne omstændigheder undersøges, før de forelagte spørgsmål kan besvares.

Den tidsmæssige anvendelse af direktiv 2004/35

— Indlæg for Domstolen

36 Den italienske og den nederlandske regering såvel som Kommissionen betvivler, at direktiv 2004/35 finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, eftersom miljøskaderne er opstået forud for den 30. april 2007 og/eller under alle omstændigheder hidrører fra tidligere aktiviteter, der er blevet bragt til ophør inden denne dato. Kommissionen antyder dog, at dette direktiv kan finde anvendelse i forbindelse med skader, som ligger efter den 30. april 2007, idet de hidrører fra de berørte operatørers nuværende aktiviteter. Direktivet finder imidlertid ikke

anvendelse på forurening fra før denne dato, der er forårsaget af andre operatører end dem, der nu agerer i Rada di Augusta, og som er forsøgt tilskrevet disse.

37 Den græske regering har derimod anført, at direktiv 2004/35 finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Den græske regering slutter modsætningsvis ved læsningen af dette direktivs artikel 17, andet led, at dette finder anvendelse, selv hvis den aktivitet, der har forårsaget skaden, er påbegyndt inden den 30. april 2007, forudsat at denne aktivitet ikke er bragt til ophør før denne dato, og at aktiviteten er fortsat efter denne dato.

— Domstolens svar

38 Som det fremgår af betragtning 30 til direktiv 2004/35, har EU-lovgiver fundet, at bestemmelserne vedrørende den ved direktivet indførte miljøansvarsordning »[ikke bør omfatte] skader, der er forvoldt inden udløbet af fristen for dette direktivs gennemførelse«, dvs. inden den 30. april 2007.

39 EU-lovgiver har i artikel 17 i direktiv 2004/35 udtrykkeligt fremhævet, i hvilke typer af situationer direktivet ikke finder anvendelse. Når det således har været afgrænset negativt, hvilke situationer der ikke er omfattet af dette direktivs tidsmæssige anvendelsesområde, må det heraf udledes, at alle øvrige situationer i princippet — ud fra et tidsmæssigt synspunkt — er omfattet af den ved dette direktiv indførte miljøansvarsordning.

40 Det fremgår af artikel 17, første og andet led, i direktiv 2004/35, at dette direktiv ikke finder anvendelse på skader forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der har fundet sted tidligere end den 30. april 2007, eller på skader forvoldt efter denne dato, såfremt disse er opstået i forbindelse med en specifik aktivitet, det er blevet udøvet og bragt til ophør inden denne dato.

41 Heraf kan det udledes, at dette direktiv finder anvendelse på skader, der er forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der er indtrådt efter den 30. april 2007, når disse skader er opstået som følge af enten aktiviteter, der er udøvet efter denne dato, eller aktiviteter, der er udøvet for denne dato, men som ikke er blevet bragt til ophør inden denne dato.

42 I henhold til artikel 267 TEUF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret. Det følger heraf, at det i forbindelse med den i nævnte artikel fastsatte procedure ikke tilkommer Domstolen, men den nationale ret, at anvende de EU-regler, som Domstolen har fortolket, på nationale foranstaltninger eller situationer (jf. dom af 11.9.2008, sag C-279/06, CEPSA, Sml. I, s. 6681, præmis 28).

43 Det tilkommer derfor den forelæggende ret på grundlag af omstændigheder, som kun den forelæggende ret skal vurdere, at efterprøve, om skaderne i hovedsagen, der er genstand for de af de kompetente myndigheder fastlagte foranstaltninger til miljøudbedringer, henhører under en af de i denne doms præmis 41 anførte situationer.

44 Såfremt denne ret kommer til den konklusion, at direktiv 2004/35 ikke finder anvendelse i den verserende sag, henhører en sådan situation således under national ret i overensstemmelse med traktatens regler og under overholdelse af andre retsforskrifter i den afledte ret.

45 I denne forbindelse angiver artikel 174 EF, at Det Europæiske Fællesskabs politik på miljøområdet tilsigter et højt beskyttelsesniveau, og dette bygger især på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse fastlægger således de almindelige formål med Fællesskabets virke på miljøområdet, i det omfang artikel 175 EF bemyndiger Rådet for Den Europæiske Union til at træffe afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes, i givet fald efter den fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet (jf. i denne retning dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 57 og 58).

46 Som den nederlandske regering med rette har anført, kan artikel 174 EF, der indeholder princippet om, at forureneren betaler, idet denne bestemmelse er rettet mod Fællesskabets indsats, ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel som den i hovedsagen omhandlede, på et område, der henhører under miljøpolitikken, hvor ingen fællesskabsregler vedtaget i henhold til artikel 175 EF specifikt dækker den pågældende indsats.

47 For så vidt som den forelæggende ret kommer til den konklusion, at direktiv 2004/35 finder tidsmæssig anvendelse i hovedsagen, skal de præjudicielle spørgsmål behandles som følger.

Miljøansvarsordningen i henhold til direktiv 2004/35

— Indlæg for Domstolen

48 Den italienske og den græske regering har anført, at i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/35 — i det omfang det omhandler de i bilag III opførte aktiviteter — formodes operatørerne at være ansvarlige for den konstaterede forurening, uden at det er nødvendigt at fastslå nogen form for erstatningspådragende culpa eller årsagssammenhæng mellem deres respektive aktiviteter og miljøskaderne.

49 Ifølge den græske regering er det kun i tilfælde, hvor operatørernes virksomhed ikke er omfattet af bilag III til direktiv 2004/35, at den kompetente myndighed med henblik på at pålægge disse operatører miljøansvarsforanstaltninger i dette direktivs forstand, i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, litra b), skal godtgøre, at disse operatører har begået fejl eller forsømmelser. Det tilkommer heller ikke den pågældende myndighed at bevise, i hvilken grad operatørerne er involverede, da direktivets artikel 8, stk. 3, anfører, at bevisbyrden for en årsagssammenhæng mellem skaden og den faktiske forurener påhviler den operatør, som ikke ønsker at bære omkostningerne for skader, med hensyn til hvilke han er i stand til at bevise, at de hidrører fra en tredjepart. Muligheden for, at de berørte virksomheder, eventuelt i forening, iværksætter regreskrav baseret på de nationale ansvarsregler, kan således give pragmatiske løsninger.

50 Den italienske regering har fremhævet, at årsagssammenhængen i hovedsagen under alle omstændigheder er indlysende, uden at en undersøgelse er nødvendig for at fastslå dette, idet de berørte virksomheder har inkrimineret sig selv, og der er et klart

sammenfald mellem de stoffer, de producerer, og den opståede forurening. Hertil kommer, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/35 giver medlemsstaterne mulighed for at indføre strengere bestemmelser end dette direktivs bestemmelser.

51 Kommissionen har anført, at direktiv 2004/35 ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor det ikke er muligt præcist at identificere den operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskaderne. På baggrund af dette direktivs artikel 16, stk. 1, er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at direktivet ikke er til hinder for anvendelsen af en strengere ordning end ordningen i hovedsagen hvad angår medlemsstaternes mulighed for at identificere såvel andre aktiviteter, med henblik på at underlægge dem kravene i nævnte direktiv, som andre ansvarlige parter, idet en sådan ordning under alle omstændigheder vil styrke de forpligtelser, der er fastsat i direktivet.

— Domstolens svar

52 Som angivet i betragtning 13 til direktiv 2004/35, kan ikke alle former for miljøskade afhjælpes gennem en ansvarsordning, og for at en sådan ordning kan være effektiv, bør der navnlig kunne fastslås en årsagssammenhæng mellem en eller flere identificerede forurenere og konkrete og målelige miljøskader.

53 Det fremgår af artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35, at hvis det er nødvendigt, at den kompetente myndighed fastslår en sådan årsagssammenhæng med henblik på at pålægge operatørerne afhjælpende foranstaltninger, uanset hvilken type forurening der er tale om, er dette krav også en betingelse for anvendelsen af direktivet med hensyn til diffus og vidtspredt forurening.

54 En sådan årsagssammenhæng kan let fastslås, når den kompetente myndighed står over for en forurening, der er begrænset i tid og rum, og som kan tilskrives et begrænset antal operatører. Dette er derimod ikke tilfældet ved forurening af diffus karakter, hvorfor EU-lovgiver har fundet, at når der foreligger en sådan forurening, udgør en ansvarsordning ikke et egnet instrument, når nævnte årsagssammenhæng ikke kan fastslås. I henhold til artikel 4, stk. 5, i direktiv 2004/35 finder direktivet følgelig udelukkende anvendelse på denne form for forurening, når det er muligt at fastslå en årsagssammenhæng mellem skaderne og de forskellige operatørers aktiviteter.

55 Det skal i denne forbindelse anføres, at direktiv 2004/35 ikke definerer, hvordan en sådan årsagssammenhæng skal fastslås. I forbindelse med den delte kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på miljøområdet, når et kriterium, der er nødvendigt for gennemførelsen af et direktiv, der er vedtaget på grundlag af artikel 175 EF, ikke er blevet defineret i direktivet, henhører en sådan definition under medlemsstaternes kompetence, og de har i den forbindelse under overholdelse af traktatens regler en vid skønsmargin til at fastsætte nationale bestemmelser, der udvider eller uddyber princippet om, at forureneren betaler (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, sag C-254/08, Futura Immobiliare m.fl., Sml. I, s. 6995, præmis 48, 52 og 55).

56 Ud fra dette synspunkt kan en medlemsstats lovgivning medføre, at den kompetente myndighed har kompetence til at pålægge foranstaltninger til at sikre afhjælpning af miljøskader, idet den antager, at der er en årsagssammenhæng mellem den konstaterede forurening og operatørens eller operatørernes aktiviteter, og dette på grund af operatørernes anlægs placering i nærheden af den pågældende forurening.

57 I de tilfælde, hvor forpligtelsen til udbedring — i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler — udelukkende påhviler operatørerne på grund af deres medvirken til frembringelse af forurening eller risiko for forurening (jf. analogt

Domstolens dom af 24.6.2008, sag C-188/07, Commune de Mesquer, Sml. I, s. 4501, præmis 77), skal den kompetente myndighed med henblik på at fastslå en sådan årsagssammenhæng være i besiddelse af troværdige beviser, der kan begrunde dens formodning, såsom nærheden mellem operatørens anlæg og den konstaterede forurening og overensstemmelsen mellem forureningen og de forurenende stoffer, som operatøren anvender i sin virksomhed.

58 Når den kompetente myndighed er i besiddelse af sådanne beviser, er den i stand til at fastslå en årsagssammenhæng mellem operatørernes aktiviteter og den konstaterede diffuse forurening. I henhold til artikel 4, stk. 5, i direktiv 2004/35 henhører en sådan situation under anvendelsesområdet for dette direktiv, medmindre operatøren er i stand til at afkræfte denne formodning.

59 Det følger heraf, at såfremt retten finder, at forureningen i hovedsagen er af diffus karakter, og en årsagssammenhæng ikke kan fastslås, er en sådan situation ikke omfattet af direktiv 2004/35's indholdsmæssige anvendelsesområde, men er omfattet af national ret på de i denne doms præmis 44 angivne betingelser.

60 Hvis den forelæggende ret derimod konkluderer, at direktivet finder anvendelse på den sag, der verserer for den, skal følgende overvejelser tages i betragtning.

61 Det fremgår af artikel 3, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/35, at når der er tale om skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III i dette direktiv, finder direktivet anvendelse på den betingelse, at det kan fastslås, at operatøren har handlet

forsætligt eller uagtsomt. En sådan betingelse er derimod ikke påkrævet, hvor miljøskaderne er forårsaget af en af de erhvervsmæssige aktiviteter, der er opregnet i nævnte bilag over miljøskader, dvs. skader på beskyttede arter og naturtyper såvel som vand- og jordskader, jf. nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, litra a)-c).

62 Med forbehold for fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, kan operatører, i tilfælde, hvor miljøskaderne forårsages af operatører i sektoren for energi- og kemisk industri, som defineret i punkt 2.1 og 2.4 i direktiv 96/61, i relation til aktiviteter i henhold til bilag III til direktiv 2004/35, derfor pålægges forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, uden at den kompetente myndighed skal fastslå, at operatørerne har handlet forsætligt eller uagtsomt.

63 I de tilfælde, der vedrører erhvervsmæssig virksomhed henhørende under bilag III til direktiv 2004/35, pålægges operatører på dette område således et objektivt miljøansvar.

64 Som sagsøgerne i hovedsagen med rette har fremhævet, fremgår det imidlertid af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35, sammenholdt med samme direktivs betragtning 13, at med henblik på at pålægge afhjælpende foranstaltninger er den kompetente myndighed forpligtet til i henhold til de nationale bevisregler at bevise, hvilken operatør der har forårsaget miljøskaden. Det følger heraf, at den pågældende myndighed først skal undersøge den konstaterede forurenings oprindelse, og som nævnt i denne doms præmis 53, kan myndigheden ikke pålægge afhjælpende foranstaltninger uden på forhånd at have fastslået en årsagssammenhæng mellem de konstaterede skader og den af myndigheden udpegede ansvarlige operatørs aktivitet.

65 Artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35 skal derfor fortolkes således, at når den kompetente myndighed beslutter at pålægge operatører forpligtelser, hvis aktiviteter er omfattet af dette direktivs bilag III, er den kompetente myndighed ikke forpligtet til at fastslå, om de operatører, hvis virksomhed anses for at have forårsaget de pågældende miljøskader, har handlet enten forsætligt, uagtsomt eller svigagtigt. Det påhviler derimod den pågældende myndighed for det første forudgående at undersøge den konstaterede forurenings oprindelse, og i den forbindelse råder den over en skønsmargin med hensyn til procedurerne, de ressourcer, der skal anvendes, og varigheden af en sådan efterforskning. For det andet er denne myndighed forpligtet til at fastslå, i henhold til nationale bevisregler, en årsagssammenhæng mellem operatørernes aktiviteter, der er omfattet af afhjælpende foranstaltninger, og forureningen.

66 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at forureningen af bugten i Rada di Augusta hidrører fra selskabet Montedison SpA såvel som handels- og krigsflåden. Den kompetente myndighed kan ifølge sagsøgerne i hovedsagen derfor ikke pålægge dem afhjælpende foranstaltningerne som fastsat i dekretet af 21. februar 2008.

67 Det bemærkes herved for det første, at operatørerne i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2004/35 har retsmidler, hvormed de kan anfægte de afhjælpende foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af dette direktiv, såvel som tilstedeværelsen af en årsagssammenhæng mellem deres aktiviteter og den konstaterede forurening. For det andet er operatørerne i henhold til direktivets artikel 8, stk. 3, ikke forpligtet til at bære omkostningerne i forbindelse med de afhjælpende foranstaltninger, når de er i stand til at bevise, at den pågældende skade er forvoldt af tredjemand og opstod på trods af relevante sikkerhedsforanstaltninger, idet princippet om, at forureneren betaler, ikke indebærer, at operatørerne skal afholde udgifter forbundet med afhjælpning af forurening, de har ikke forårsaget (jf. analogt dom af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 51).

68 Det skal endvidere tilføjes, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/35, i lighed med artikel 176 EF, udtrykkeligt fastsætter, at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader. Denne bestemmelse angiver ligeledes, at disse foranstaltninger navnlig kan bestå i dels påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse, dels påvisning af yderligere ansvarlige parter.

69 Det følger heraf, at en medlemsstat navnlig kan bestemme, at operatører, der udøver andre former for erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III til direktiv 2004/35, objektivt kan anses for ansvarlige for miljøskaderne, dvs. ikke blot skader på beskyttede arter og naturtyper, men ligeledes vand- og jordskader, i medfør af nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, litra a)-c).

70 På baggrund af det ovenstående skal de tre første spørgsmål besvares med, at:

— Når betingelserne for tidsmæssig og/eller indholdsmæssig anvendelse af direktiv 2004/35 ikke er opfyldt i en situation med miljøforurening, henhører en sådan situation under national ret i overensstemmelse med traktatens regler, og under overholdelse af andre retsforskrifter i den afledte ret.

— Direktiv 2004/35 er ikke til hinder for en national lovgivning, der tillader den kompetente myndighed, idet den handler inden for rammerne af dette direktiv, at antage, at der foreligger en årsagssammenhæng, herunder i tilfælde af forurening af diffus karakter, mellem operatører og den konstaterede forurening, og dette på

grund af deres anlægs placering i nærheden af det forurenede område. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal den kompetente myndighed imidlertid med henblik på at fastslå en sådan årsagssammenhæng være i besiddelse af troværdige beviser, der kan begrunde dens formodning, såsom nærheden mellem operatørens anlæg og den konstaterede forurening og overensstemmelsen mellem forureningen og de forurenende stoffer, som operatøren anvender i sin virksomhed.

— Artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at når den kompetente myndighed beslutter at pålægge operatører forpligtelser, hvis aktiviteter er omfattet af dette direktivs bilag III, er den kompetente myndighed ikke forpligtet til at fastslå, om de operatører, hvis virksomhed anses for at have forårsaget de pågældende miljøskader, har handlet enten forsætligt, uagtsomt eller svigagtigt. Det påhviler derimod den pågældende myndighed for det første forudgående at undersøge den konstaterede forurenings oprindelse, og i den forbindelse råder den over en skønsmargin med hensyn til procedurer, de ressourcer, der skal anvendes, og varigheden af en sådan efterforskning. For det andet er denne myndighed i henhold til nationale bevisregler forpligtet til at fastslå en årsagssammenhæng mellem operatørernes aktiviteter, der er omfattet af afhjælpende foranstaltninger, og forureningen.

Det fjerde præjudicielle spørgsmål

71 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiverne vedrørende offentlige kontrakter, navnlig direktiv 2004/18, er til hinder for en national lovgivning, der tillader den kompetente myndighed at overdrage planlægning og udførelsen af offentlige opgaver samt gennemførelse af »rensnings«-foranstaltninger og genopretning af et forurenet område direkte til en privat virksomhed.

72 Ifølge fast retspraksis er den ved artikel 234 TEUF indførte procedure et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (jf. navnlig dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, og af 16.10.2008, sag C-313/07, Kirtruna og Vigano, Sml. I, s. 7907, præmis 25).

73 Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, som har et direkte kendskab til tvistens faktiske omstændigheder, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, og som, på grundlag af de konkrete omstændigheder i sagen, skal vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål derfor vedrører fortolkning af EU-retten, er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 19.4.2007, sag C-295/05, Asemfo, Sml. I, s. 2999, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

74 Da Domstolen imidlertid ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål, kan den afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning, der er indgivet af en national domstol (jf. i denne retning dommen i sagen Commune de Mesquer, præmis 30).

75 Hvad angår det foreliggende spørgsmål fremgår det, at den forelæggende ret hverken har præciseret den offentlige person, der har fået overdraget udførelsen af det i nævnte spørgsmål omhandlede arbejde, den økonomiske størrelse af et sådant arbejde eller endog den akt, hvorved disse opgaver blev overdraget til de to selskaber, der er angivet i dette spørgsmål.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia henviser nemlig udelukkende til arbejder, »der har betydelig indvirkning på miljøet, og hvis økonomiske værdi er overordentlig stor«, som af den kompetente myndighed er blevet overdraget til disse selskaber, uden at disse har konkurreret med andre private virksomheder.

77 Hertil kommer, at det — på trods af et skriftligt spørgsmål fra Domstolen til den italienske regering samt afholdelse af retsmødet — ikke har været muligt at få præciseret de betingelser, hvorunder de pågældende opgaver er blevet tildelt disse selskaber. Selskabet Invitalia (Agenzia Nazionale per l'attrazione degli Investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA har selv hævdet, at det kun har fået tildelt planlægningsmæssige aktiviteter, og at den kompetente myndighed har givet afkald på de infrastrukturopgaver, der er omhandlet i det fjerde præjudicielle spørgsmål.

78 Under disse omstændigheder finder Domstolen sig ikke tilstrækkeligt oplyst om de faktiske rammer for den forelæggende rets fjerde spørgsmål, som Domstolen derfor afviser.

Sagens omkostninger

79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Når betingelserne for tidsmæssig og/eller indholdsmæssig anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader i en situation med miljøforurening ikke er opfyldt, henhører en sådan situation under national ret i overensstemmelse med traktatens regler, og under overholdelse af andre retsakter i den afledte ret.

Direktiv 2004/35 er ikke til hinder for en national lovgivning, der tillader den kompetente myndighed, idet den handler inden for rammerne af dette direktiv, at antage, at der foreligger en årsagssammenhæng, herunder i tilfælde af forurening af diffus karakter, mellem operatører og den konstaterede forurening, og dette på grund af deres anlægs placering i nærheden af det forurenede område. I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, skal den kompetente myndighed imidlertid med henblik på at fastslå en sådan årsagssammenhæng være i besiddelse af troværdige beviser, der kan begrunde dens formodning, såsom nærheden mellem operatørens anlæg og den konstaterede forurening og overensstemmelsen mellem forureningen og de forurenende stoffer, som operatøren anvender i sin virksomhed.

Artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at når den kompetente myndighed beslutter at pålægge operatører forpligtelser, hvis aktiviteter er omfattet af dette direktivs bilag III, er den kompetente myndighed ikke forpligtet til at fastslå, om de operatører, hvis virksomhed anses for at have forårsaget de pågældende miljøskader, har handlet enten forsætligt, uagtsomt eller svigagtigt. Det påhviler derimod den pågældende myndighed for det første forudgående at undersøge den konstaterede forurenings oprindelse, og i den forbindelse råder den over en skønsmargin med hensyn til procedurer, de ressourcer, der skal anvendes, og varigheden af en sådan efterforskning. For det andet er denne myndighed i henhold til nationale bevisregler forpligtet til at fastslå en årsagssammenhæng mellem operatørernes aktiviteter, der er omfattet af afhjælpende foranstaltninger, og forureningen.

Underskrifter