DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 mars 2010 *

I mål C-378/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italien) genom beslut av den 5 juni 2008, som inkom till domstolen den 21 augusti 2008, i målet

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

mot

Ministero dello Sviluppo economico,

* Rättegångsspråk: italienska.

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,

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 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, tidigare Sviluppo Italia SpA,

ytterligare deltagare i rättegången:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh och C. Toader (referent) samt domarna C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev och J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 september 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

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

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

— ENI SpA, genom G.M. Roberti, I. Perego, S. Grassi och C. Giuliano, avvocati,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— Greklands regering, genom A. Samoni-Rantou och G. Karipsiadis, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom C. Wissels, B. Koopman och D.J.M. de Grave, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom C. Zadra och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 22 oktober 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principen att förorenaren ska betala, av 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), och av Europaparlamentets och av rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, s. 114).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan bolagen Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, och Syndial SpA, å ena sidan, och olika nationella, regionala och kommunala myndigheter i Italien, å andra sidan, som rör åtgärder som dessa myndigheter har beslutat om i syfte att avhjälpa miljöskador i Augustabukten (Italien), runt vilken de nämnda bolagens mark och/eller anläggningar är belägna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Skälen i direktiv 2004/35 har, i för detta mål relevanta delar, följande lydelse:

”(1) Det finns i dag många förorenade områden i gemenskapen som medför betydande hälsorisker, och den biologiska mångfalden har minskat avsevärt under de senaste årtiondena. Om inga åtgärder vidtas riskerar föroreningen att förvärras och den biologiska mångfalden kan komma att minska ytterligare i framtiden. ...

(2) … Den grundläggande principen i detta direktiv bör därför vara att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada skall ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. …

…

(8) När det gäller skador på miljön bör detta direktiv tillämpas på yrkesverksamheter som utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Dessa verksamheter bör i princip identifieras genom att det hänvisas till relevant gemenskapslagstiftning där det fastställs vilka krav som skall gälla för vissa verksamheter eller aktiviteter som anses utgöra en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön.

(9) När det gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer bör detta direktiv även tillämpas på andra yrkesverksamheter än de som redan, genom hänvisning till gemenskapslagstiftning, direkt eller indirekt identifieras som en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön. I sådana fall skall verksamhetsutövaren endast vara ansvarig enligt detta direktiv när han begått ett fel eller varit oaktsam.

…

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

det är omöjligt att hänföra de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers handlingar eller underlåtelse att handla.

...

(24) 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.

...

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

…”

4 Enligt artikel 3.1 i direktiv 2004/35, med rubriken ”Räckvidd”, är direktivet tillämpligt på

”…

a) miljöskador som orsakas av någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter [och]

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

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

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

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

...

b) nödvändiga hjälpåtgärder i enlighet med artikel 7.

2. Den behöriga myndigheten får när som helst

...

c) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga hjälpåtgärder,

d) ge instruktioner till verksamhetsutövaren om de nödvändiga hjälpåtgärder som skall vidtas, eller

e) själv vidta nödvändiga hjälpåtgärder.

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

7 Vad avser kostnader för förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder anges följande i artikel 8 i direktiv 2004/35:

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

2. Om inte annat följer av punkterna 3 och 4, skall den behöriga myndigheten från den verksamhetsutövare som orsakat skadan eller det överhängande hotet om skada få ersättning, bland annat genom att egendom ställs som säkerhet eller genom andra lämpliga garantier, för de kostnader myndigheten haft i samband med de förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtagits i enlighet med detta direktiv.

Den behöriga myndigheten får emellertid besluta att inte kräva full ersättning, om kostnaden för detta skulle bli högre än ersättningsbeloppet eller om verksamhetsutövaren inte kan identifieras.

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 …

...

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

..."

8 Artikel 9 i nämnda direktiv, med rubriken "Kostnadsfördelning när skadan vållats av flera parter", har följande lydelse:

"Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av nationella bestämmelser angående kostnadsfördelning när skadan vållats av flera parter, särskilt angående fördelningen av ansvar mellan tillverkaren och användaren av en produkt."

9 I artikel 11 i samma direktiv, med rubriken "Behörig myndighet", föreskrivs följande:

"1 Medlemsstaterna skall utse den eller de behöriga myndigheter som skall svara för utförandet av de uppgifter som anges i detta direktiv.

2. Den behöriga myndigheten skall fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat skadan eller det överhängande hotet om en sådan skada, bedöma skadans betydelse och bestämma vilka hjälpåtgärder som skall vidtas med hänvisning till bilaga II. Den behöriga myndigheten skall därför ha rätt att kräva att den berörda verksamhetsutövaren genomför en egen bedömning samt lämnar de upplysningar och uppgifter som är nödvändiga.

...

4. Alla beslut som fattas enligt detta direktiv och i vilka det föreskrivs förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder skall innehålla en noggrann redovisning av grunderna för beslutet. Den berörda verksamhetsutövaren skall snarast underrättas om sådana beslut och samtidigt informeras om vilka rättsmedel som står till buds enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och vilka tidsfrister som gäller för överklagande."

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

11 I artikel 17 i samma direktiv, med rubriken "Tidsmässig tillämpning", föreskrivs att direktivet inte är tillämpligt på

"...

— skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum före det datum som avses i artikel 19.1,

— skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter det datum som avses i artikel 19.1, om dessa härrör från en särskild verksamhet som ägde rum och avslutades före nämnda datum,

— sådana skador där mer än 30 år har gått sedan tidpunkten för det utsläpp, de händelser eller det tillbud som ledde till skadorna."

12 I artikel 19.1 första stycket i nämnda direktiv preciseras att medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detsamma senast den 30 april 2007.

13 Punkt 1 i bilaga III till direktiv 2004/35 rör bland annat drift av anläggningar som kräver tillstånd i enlighet med rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26).

14 Enligt artikel 1 i direktiv 96/61 syftar direktivet till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från de verksamheter som anges i bilaga I till detsamma. Punkterna 2.1 och 2.4 i denna bilaga avser "industrier inom energisektorn" respektive "kemisk industri".

Nationell rätt

15 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997 om genomförande av [rådets] direktiv 91/156/EEG [av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall] (EGT L 178, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66), [rådets] direktiv 91/689/EEG [av den 12 december 1991 om farligt avfall] (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199) och av [Europaparlamentets och rådets] direktiv 94/62/EG [av den 20 december 1994] om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266) (ordinarie tillägg till GURI nr 38 av den 15 februari 1997, nedan kallat lagstiftningsdekret nr 22/1997). Detta dekret upphävdes och ersattes av lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 om miljönormer (ordinarie tillägg till GURI nr 88 av den 14 april 2006, nedan kallat lagstiftningsdekret nr 152/2006). Direktiv 2004/35 har införlivats med italiensk rätt genom artiklarna 299–318 i detta dekret.

16 I artikel 17 i lagstiftningsdekret nr 22/1997 föreskrevs att ”… var och en som, även av en olyckshändelse, överskrider de gränsvärden som anges i punkt 1 a, eller som gör att det uppstår en konkret och reell fara för att dessa gränsvärden överskrids, ska på egen bekostnad vidta åtgärder för att säkra, sanera och återställa miljön i förorenade områden och vad avser anläggningar som innebär en risk för föroreningar …”.

17 Artikel 9 i ministerdekret nr 471 av den 25 oktober 1999 om definition av de kriterier, de förfaranden och de metoder som gäller för att säkra, sanera och återställa miljön i förorenade områden, i enlighet med artikel 17 i lagstiftningsdekret nr 22 av den 5 februari 1997, i dess ändrade och kompletterade lydelse (ordinarie tillägg till GURI nr 293, av den 15 december 1999, nedan kallat ministerdekret nr 471/1999), har följande lydelse:

”Ägaren till en anläggning eller varje annan person som … på eget initiativ vill vidta åtgärder för att säkra, sanera och återställa miljön i enlighet med artikel 17 punkt 13a

i lagstiftningsdekret [nr 22/1997] är skyldig att underrätta regionen, provinsen och kommunen om den förorening som konstaterats och eventuella brådskande åtgärder för att säkerställa skydd för hälsa och miljö som har vidtagits och pågår. Till underrättelsen ska det bifogas lämplig teknisk dokumentation där åtgärderna beskrivs. ... Kommunen eller, om föroreningen berör områden i flera kommuner, regionen kontrollerar att de brådskande säkerhetsåtgärder som har vidtagits har varit effektiva och kan besluta om kompletterade föreskrifter och åtgärder, särskilt övervakningsåtgärder som ska vidtas för att kontrollera föroreningens omfattning och huruvida de åtgärder som har vidtagits för att skydda folkhälsan och miljön i närområdet är effektiva …"

18 Artikel 311.2 i lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006 har följande lydelse:

"Var och en som gör sig skyldig till vållande eller som underlåter att vidta nödvändiga åtgärder i strid mot lag, förordning eller förvaltningsföreskrifter genom oaktsamhet, slarv, oförsiktighet eller genom att åsidosätta tekniska föreskrifter, och som därigenom vållar miljöskador genom att förändra, försämra eller förstöra miljön, helt eller delvis, är skyldig att återställa den tidigare situationen, alternativt utge skadestånd till staten med motsvarande belopp."

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Målet vid den nationella domstolen rör regionen Priolo Gargallo (Sicilien), vilken har klassats som ett "område av nationellt intresse vad avser sanering", och särskilt Augustabukten. Augustabukten har sedan 1960-talet, när Augusta-Priolo-Melilli skapades

som ett centrum för oljeindustrin, återkommande utsatts för miljöföroreningar. Många företag verksamma inom petroleum- och petrokemisektorn har sedan dess etablerat sig och/eller avlöst varandra i denna region.

20 Området har undersökts i syfte att utvärdera markens, grundvattnets, havsvattnets och havsbottens skick. I enlighet med artikel 9 i ministerdekret nr 471, av den 25 oktober 1999, ingav de företag som var etablerade i Augusta-Priolo-Melilli, i egenskap av ägare av industrianläggningar i ett område av nationellt intresse, åtgärdsplaner vad avser brådskande säkerhetsåtgärder och sanering av grundvattnet, vilka godkändes i ministerdekret.

21 Den behöriga myndigheten vidtog en rad åtgärder och ålade, med hänsyn till att de berörda företagen hade dröjt med att genomföra sina åtgärdsplaner, de berörda företagen att sanera och återställa havsbotten i Augustabukten, bland annat genom att avlägsna de förorenade avlagringar som fanns på två meters djup i bukten, vid äventyr av att dessa arbeten annars skulle genomföras av myndigheten på företagens bekostnad. Vid myndighetens förberedande sammanträde den 21 juli 2006 beslutades det dessutom att komplettera de tidigare godkända åtgärderna genom att fysiskt isolera grundvattnet.

22 De berörda företagen menade att det är omöjligt att genomföra en sådan åtgärd och att den skulle medföra orimliga kostnader för dem, varför de överklagade förvaltningsbesluten i fråga till den hänskjutande domstolen. Denna biföll överklagandet i dom nr 1254/2007 av den 21 juli 2007, med motiveringen att kraven på sanering var rättsstridiga, eftersom ingen hänsyn hade tagits till principen att förorenaren ska

betala, till de nationella bestämmelser som reglerar hur sanering ska gå till eller till den kontradiktoriska principen. Dessutom hade det aldrig diskuterats med företagen i fråga vilka villkor som måste vara uppfyllda för att en sådan sanering ska kunna genomföras.

23 Förvaltningsmyndigheterna överklagade denna dom till Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, vilken i ett interimistiskt avgörande av den 2 april 2008 ansåg att överklagandet omedelbart framstod som befogat (*fumus boni juris*) och förordnade om uppskov med verkställigheten av dom nr 1254/2007, med hänsyn till de skador som skulle uppstå om genomförandet av de åtgärder som myndigheterna hade ålagt företagen skulle skjutas upp.

24 Förvaltningsmyndigheterna ansåg att de tidigare godkända åtgärderna var otillräckliga för att avhjälpa föroreningen i Augustabukten. Eftersom de berörda företagen dessutom vägrade att efterkomma tidigare ålägganden beslutade myndigheterna vid ett sammanträde den 20 december 2007 att ålägga företagen att vidta andra åtgärder, däribland att uppföra en fördämning. Uppdraget att utforma och uppföra fördämningen hade getts till bolaget Sviluppo Italia Aree produttive SpA (nedan kallat Sviluppo). Dessa åtgärder bekräftades vid sammanträden den 6 mars och den 16 april 2008. Slutligen antogs dekret nr 4378, av den 21 februari 2008, angående ”slutligt beslut om antagande … av de beslut som fattades av den beslutsfattande samordningsgruppen den 20 december 2007 beträffande området av nationellt intresse i Priolo” (nedan kallat dekretet av den 21 februari 2008).

25 Klagandena i målet vid den nationella domstolen överklagade detta dekret och anknutna förvaltningsbeslut till den hänskjutande domstolen. I detta mål hävdade de bland annat att det projektet som hade utarbetats av bolaget Sviluppo hade anförtrotts det bolaget utan föregående förfarande för offentlig upphandling, att projektet

inte grundade sig på miljöhänsyn utan snarare på en önskan att utveckla den offentliga infrastrukturen i området, närmare bestämt genom att skapa en konstgjord ö i Augustabukten av de förorenade bottenmassorna.

26 Den hänskjutande domstolen har påpekat att överrätten Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, i tidigare avgöranden rörande samma tvist bland annat har ansett att ”det framstår inte som relevant att … undersöka huruvida eller i vilken mån de nuvarande ägarna eller tillståndsinnehavarna i industriområden har varit delaktiga ... och att undersöka vilket ansvar de myndigheter har, som tidigare har tillåtit att den förorenande verksamheten bedrivs”. Enligt Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia vilar nämligen ”avvägningen mellan olika konstitutionella intressen avseende hälsoskydd, miljöskydd och skydd för näringsfriheten … på en princip om strikt ansvar för företag. Denna princip innebär att näringsidkare som producerar och som gör vinster genom att bedriva farlig verksamhet är skyldiga att bära samtliga kostnader som är nödvändiga för att säkerställa miljö- och hälsoskydd, om näringsidkarens farliga verksamhet i sig innebär föroreningar eller om denne använder sig av förorenade produktionsanläggningar, som utgör källor till långsiktiga föroreningar. Principen om strikt ansvar följer av det logiska orsakssambandet mellan samtliga föroreningar som är förknippade med industrin.”

27 Den hänskjutande domstolen har anmärkt att den behöriga myndighetens praxis, vilken har fastställts av Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, således består i att på de företag som är verksamma i Augustabukten lägga ansvaret för existerande miljöföroreningar utan att vare sig göra åtskillnad mellan tidigare och aktuella föroreningar eller avgöra hur stor del av det direkta ansvaret för skadan som respektive berört företag har.

28 Den hänskjutande domstolen överväger att ändra sin egen praxis i överensstämmelse med praxis från Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia och har därför lyft fram följande särdrag beträffande föroreningen i Augustabukten. Den hänskjutande domstolen har särskilt understrukit att ett flertal petrokemiföretag har avlöst varandra i området, varför det inte bara är omöjligt utan även onödigt att avgöra vilket ansvar var och en av dem har. Redan det faktum att dessa företag bedriver verksamhet som i sig är farlig i ett förorenat område bör anses som en tillräcklig grund för att hålla dessa företag ansvariga.

29 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia beslutade därför att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör principen att förorenaren ska betala (artikel 174 EG …) och bestämmelserna i direktiv [2004/35] hinder för nationell lagstiftning, som gör det möjligt för myndigheterna att ålägga privata näringsidkare — endast på grund av att dessa är etablerade i ett område som sedan länge är förorenat eller i ett område som angränsar till det förstnämnda området — att vidta hjälpåtgärder utan att det görs någon utredning för att fastställa vem som bär ansvaret för föroreningen i fråga?

2) Utgör principen att förorenaren ska betala (artikel 174 EG …) och bestämmelserna i direktiv [2004/35] hinder för nationell lagstiftning, som gör det möjligt för myndigheterna att ålägga den som innehar sakrätt i fast egendom och/eller bedriver näringsverksamhet i det förorenade området ansvaret för att avhjälpa miljöskadorna enbart på grundval av personens ’närvaro’ (det vill säga den omständigheten att näringsidkaren bedriver verksamhet inom området), utan att det är nödvändigt att först fastställa huruvida det föreligger ett orsakssamband mellan rättssubjektets handlande och föroreningen?

3) Utgör gemenskapsbestämmelserna i artikel 174 EG … och i direktiv [2004/35] hinder för nationell lagstiftning som är mer långtgående än principen att förorenaren ska betala och som gör det möjligt för myndigheterna att ålägga det rättssubjekt som innehar sakrätt i fast egendom eller driver ett företag i det förorenade området ansvaret för att avhjälpa miljöskadorna, utan att det är nödvändigt att först fastställa huruvida det föreligger ett orsakssamband mellan rättssubjektets handlande och den händelse som har orsakat föroreningen och huruvida det har förekommit uppsåt eller oaktsamhet?

4) Utgör de gemenskapsrättsliga principerna om skydd för konkurrensen i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och i direktiv [2004/18], [rådets direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader (EGT L 199, s. 54)] och [rådets direktiv] 89/665/EEG [av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48)] hinder för nationell lagstiftning som gör det möjligt för myndigheterna att direkt ge privata rättssubjekt (bolagen Sviluppo SpA och [Sviluppo]) i uppdrag att göra undersökningar, utarbeta förslag och genomföra saneringsåtgärder — det vill säga genomföra offentliga bygg- och anläggningsarbeten — på statsägda områden, utan att först genomföra nödvändiga offentliga anbudsförfaranden?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till sakprövning

30 Den italienska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till sakprövning bland annat på grund av att frågorna innebär att domstolen måste pröva den nationella lagstiftningen och att den hänskjutande domstolens

syfte med begäran om förhandsavgörande inte är att få ledning för att kunna avgöra tvisten, utan snarare ett sätt för denna att ifrågasätta överrättens rättspraxis.

31 Det är härvid tillräckligt att erinra om att domstolen, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, visserligen inte är behörig att avgöra om en nationell åtgärd är förenlig med unionsrätten. Domstolen är dock behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för sistnämnda domstol att i det aktuella målet pröva denna fråga (dom av den 22 maj 2008 i mål C-439/06, citiworks, REG 2008, s. I-3913, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

32 Vidare måste det stå en domstol som inte dömer i sista instans fritt att ställa frågor till EU-domstolen, om den anser att ett avgörande i enlighet med en högre instans rättsliga bedömning skulle strida mot unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 1974 i mål 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, REG 1974, s. 33; svensk specialutgåva, volym 2, s. 195, punkt 4).

33 Förevarande begäran om förhandsavgörande kan mot denna bakgrund upptas till sakprövning och domstolen kommer således att pröva de olika frågor som har ställts av Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

Frågorna 1–3

34 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1–3, vilka bör prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida principen att förorenaren ska betala, såsom den har stadfästs

i artikel 174.2 första stycket EG, och bestämmelserna i direktiv 2004/35, vilka syftar till att konkretisera denna princip vad gäller miljöansvar, utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den behöriga myndigheten rätt att ålägga verksamhetsutövare, som har sina anläggningar i ett visst område att vidta åtgärder för att avhjälpa miljöskador på grund av att deras anläggningar ligger nära det förorenade området, utan att dessförinnan ha utrett källan till föroreningen eller ha fastställt att det föreligger ett orsakssamband mellan skadorna och dessa verksamhetsutövares verksamhet och att verksamhetsutövarna har orsakat skadorna med uppsåt eller genom oaktsamhet.

35 Med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, såsom den domstolen har redogjort för dem, och såsom den italienska, den grekiska och den nederländska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission har uppfattat dem, ska det avgöras vilka villkor som gäller för tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av direktiv 2004/35 under dessa förhållanden, innan frågorna besvaras.

Tillämpningen i tiden av direktiv 2004/35

— Yttranden som har inkommit till domstolen

36 Den italienska och den nederländska regeringen samt kommissionen menar att direktiv 2004/35 inte är tidsmässigt tillämpligt på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, eftersom miljöskadan har uppstått före den 30 april 2007 och/eller i vart fall är följden av verksamhet som har avslutats före detta datum. Kommissionen har emellertid hävdat att detta direktiv skulle kunna vara tillämpligt vad avser skador som har uppstått efter den 30 april 2007 och som beror på de berörda verksamhetsutövarnas verksamhet. Direktivet kan däremot inte tillämpas på en förorening som

har ägt rum före detta datum och som har orsakats av andra verksamhetsutövare än dem som nu är verksamma i Augustabukten, varvid de senare hålls ansvariga för de förras beteende.

37 Den grekiska regeringen anser däremot att direktiv 2004/35 är tillämpligt på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Den anser med utgångspunkt från en *e contrario*-tolkning av artikel 17 andra strecksatsen i detta direktiv att direktivet är tillämpligt även om den verksamhet som har orsakat skadan har inletts före den 30 april 2007, om denna verksamhet inte har avslutats före detta datum utan i stället har fortsatt.

— Domstolens svar

38 Såsom framgår av skäl 30 i direktiv 2004/35 har unionslagstiftaren ansett att bestämmelserna om miljöansvar i detta direktiv inte ska tillämpas på ”[s]kador som vållats före utgången av den tidsfrist då direktivet skall vara genomfört”, det vill säga före den 30 april 2007.

39 Unionslagstiftaren har i artikel 17 i direktiv 2004/35 uttryckligen angett i vilka typer av situationer som direktivet inte är tillämpligt. Eftersom de situationer som inte tidsmässigt omfattas av direktivets tillämpningsområde har definierats negativt, blir slutsatsen att övriga situationer tidsmässigt i princip omfattas av direktivets bestämmelser om miljöansvar.

40 Det framgår av artikel 17 första och andra strecksatserna i direktiv 2004/35 att direktivet inte är tillämpligt på skador som har orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum före den 30 april 2007, eller på skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter detta datum, om dessa härrör från en särskild verksamhet som ägde rum och avslutades före nämnda datum.

41 Domstolen finner således att direktivet är 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 som inte har avslutats före nämnda datum.

42 Enligt artikel 267 FEUF, vilken grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är EU-domstolen endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter som den nationella domstolen har lämnat. Härav följer att det inte ankommer på EU-domstolen utan på den nationella domstolen att inom ramen för förfarandet enligt nämnda artikel tillämpa de unionsrättsliga bestämmelser som har tolkats av EU-domstolen på nationella bestämmelser eller situationer (se dom av den 11 september 2008 i mål C-279/06, CEPSA, REG 2008, s. I-6681, punkt 28).

43 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att i sitt mål, 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 punkt 41 i denna dom.

44 Om den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att direktiv 2004/35 inte är tillämpligt i det mål som den har att avgöra, omfattas förevarande fall av nationell rätt, varvid hänsyn ska tas till fördragets regler och andra sekundärrättsakter.

45 Det framgår härvid av artikel 174 EG att gemenskapens politik på miljöområdet syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå och att den bland annat grundas på principen att förorenaren ska betala. I denna bestämmelse definieras således endast gemenskapens allmänna mål på miljöområdet, eftersom artikel 175 EG överlämnar åt Europeiska unionens råd att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas, i förekommande fall tillsammans med Europaparlamentet enligt medbeslutandeförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta, REG 1994, s. I-3453; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-15, punkterna 57 och 58).

46 Domstolen delar den nederländska regeringens bedömning att artikel 174 EG, vilken innehåller principen att förorenaren ska betala, avser åtgärder från gemenskapens sida, och den kan därför inte som sådan åberopas av enskilda i syfte att förhindra tillämpningen av en nationell lagstiftning, av det slag som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, när denna lagstiftning rör miljöpolitik och det inte finns någon gemenskapslagstiftning antagen med stöd av artikel 175 EG som omfattar just denna situation.

47 För det fall att den hänskjutande domstolen skulle komma till slutsatsen att direktiv 2004/35 är tidsmässigt tillämpligt i det mål som den har att avgöra, ska övriga tolkningsfrågor prövas.

Regelverket om miljöansvar i direktiv 2004/35

— Yttranden som har inkommit till domstolen

48 Den italienska och den grekiska regeringen anser att det framgår av artikel 3.1 a i direktiv 2004/35 att de berörda verksamhetsutövarna, när det rör sig om verksamhet som omfattas av bilaga III till direktivet, ska presumeras vara ansvariga för den konstaterade föroreningen, utan att det är nödvändigt att visa att de har begått ett fel eller att det föreligger ett orsakssamband mellan deras respektive verksamhet och de miljöskador som har uppstått.

49 Enligt den grekiska regeringen är det först om verksamhetsutövarnas verksamheter inte omfattas av bilaga III till direktiv 2004/35 som den behöriga myndigheten, för att kunna ålägga företagen att vidta åtgärder med hänvisning till deras miljöansvar, i den mening som avses i detta direktiv, i enlighet med artikel 3.1 b i direktivet måste styrka att dessa har begått ett fel eller en försummelse. Denna myndighet är inte heller skyldig att bevisa i vilken utsträckning verksamhetsutövarna har varit inblandade, eftersom det enligt artikel 8.3 i nämnda direktiv är den verksamhetsutövare som inte vill betala kostnaderna för skadorna som har bevisbördan för att det föreligger ett orsakssamband mellan skadan och den verklige förorenaren. Verksamhetsutövaren är nämligen inte skyldig att bära dessa kostnader om denne kan visa att skadorna har orsakats av tredje part. Att de berörda företagen väcker regresstalan mot varandra i enlighet med nationella regler om ansvar kan vara en praktisk lösning.

50 Den italienska regeringen har understrukit att orsakssambandet i målet vid den nationella domstolen i vilket fall som helst är självklart, varför det saknas anledning att göra någon närmare utredning, eftersom de berörda företagen har anmält sig själva och det föreligger ett uppenbart samband mellan de ämnen som de tillverkar och de

förorenande ämnen som har påträffats. Dessutom ger artikel 16.1 i direktiv 2004/35 medlemsstaterna möjlighet att föreskriva strängare bestämmelser än dem som föreskrivs i detta direktiv.

51 Kommissionen anser att direktiv 2004/35 inte är tillämpligt när det inte är möjligt att exakt identifiera den verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat miljöskadorna. Kommissionen menar dock, med hänvisning till artikel 16.1 i detta direktiv, att direktivet inte utgör hinder mot att tillämpa ett strängare regelverk, såsom det som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vad rör möjligheten för medlemsstaterna att låta andra verksamheter eller fler ansvariga omfattas av direktivets krav, eftersom ett sådant regelverk syftar till att stärka de skyldigheter som föreskrivs i direktivet.

— Domstolens svar

52 Såsom framgår av skäl 13 i direktiv 2004/35 går inte alla typer av miljöskador att avhjälpa genom en ordning med ersättningsansvar, och för att en sådan ordning ska vara effektiv måste det bland annat kunna fastställas ett orsakssamband mellan en eller flera identifierade förorenare och konkreta och mätbara miljöskador.

53 Såsom framgår av artiklarna 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35 är den behöriga myndigheten skyldig att bevisa ett sådant orsakssamband för att kunna ålägga verksamhetsutövarna att vidta hjälpåtgärder, oavsett vad det är fråga om för slags förorening. Detta krav utgör emellertid även ett villkor för att direktivet ska vara tillämpligt vad avser föroreningar som är av diffus och omfattande karaktär.

54 Ett sådant orsakssamband kan enkelt styrkas när den behöriga myndigheten står inför en förorening som lätt kan avgränsas i tid och rum och som har sin grund i ett begränsat antal företags verksamhet. Så är däremot inte fallet vad avser föroreningar av diffus karaktär, varför unionslagstiftaren har förklarat att när det är fråga om en sådan förorening är en ordning med ersättningsansvar inte lämplig, såvida ett orsakssamband inte kan styrkas. Enligt artikel 4.5 i direktiv 2004/35 är direktivet således endast tillämpligt på denna typ av förorening om det är möjligt att fastställa att det föreligger ett orsakssamband mellan skadorna och de olika verksamhetsutövarnas verksamheter.

55 Det definieras inte i direktiv 2004/35 hur ett sådant orsakssamband ska fastställas. Unionen och medlemsstaterna har delad behörighet på miljöområdet. Om något som är avgörande för genomförandet av ett direktiv som har antagits med stöd av artikel 175 EG inte klart har definierats i det aktuella direktivet, har medlemsstaterna behörighet att göra detta, och de förfogar härvid över ett stort utrymme för eget skön när de, med tillbörlig hänsyn till fördragets regler, föreskriver nationella bestämmelser där principen att förorenaren ska betala beaktas eller konkretiseras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009 i mål C-254/08, Futura Immobiliare m.fl., REG 2009, s. I-6995, punkterna 48, 52 och 55).

56 Med detta synsätt får det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivas att den behöriga myndigheten har en möjlighet att besluta om att ålägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att avhjälpa miljöskador, vilken grundar sig på presumtionen att det – på grund av att verksamhetsutövarnas anläggningar ligger nära det område som har drabbats av en förorening – föreligger ett orsakssamband mellan den konstaterade föroreningen och verksamhetsutövarens eller verksamhetsutövarnas verksamhet.

57 I den mån som skyldigheten att avhjälpa, i enlighet med principen att förorenaren ska betala, är avhängig verksamhetsutövarens del i ansvaret för att en förorening har

uppstått eller riskerat att uppstå (se analogt dom av den 24 juni 2008 i mål C-188/07, Commune de Mesquer, REG 2008, s. I-4501, punkt 77), måste den behöriga myndigheten, för att kunna presumera att det föreligger ett sådant orsakssamband, ha tillgång till trovärdiga uppgifter som ger stöd åt denna presumtion, 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.

58 När den behöriga myndigheten har tillgång till sådana uppgifter kan den således fastställa ett orsakssamband mellan verksamhetsutövarnas verksamhet och den konstaterade föroreningen av diffus karaktär. I enlighet med artikel 4.5 i direktiv 2004/35 omfattas en sådan situation av direktivets tillämpningsområde, om verksamhetsutövarna inte kan bryta denna presumtion.

59 Av detta följer att om den hänskjutande domstolen anser att den förorening som är i fråga i dess mål är av diffus karaktär och att något orsakssamband inte kan fastställas, omfattas en sådan situation inte av det sakliga tillämpningsområdet *(ratione materiæ)* för direktiv 2004/35, utan av den nationella lagstiftningen, under de förutsättningar som definieras i punkt 44 i denna dom.

60 Om den hänskjutande domstolen däremot kommer till slutsatsen att direktivet är tillämpligt vad avser det mål som den har att pröva, gör EU-domstolen följande överväganden.

61 Det framgår av artikel 3.1 b i direktiv 2004/35 att om skadorna på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer har orsakats av andra yrkesverksamheter än dem som förtecknas i bilaga III till direktivet, är direktivet tillämpligt, förutsatt att det har visats

att verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse. Däremot krävs det inte att ett sådant villkor är uppfyllt när det är någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i nämnda bilaga som är orsaken till miljöskadorna, varmed enligt artikel 2.1 a–c i nämnda direktiv förstås skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, samt skador på vatten och mark.

62 Utan hinder av den bedömning av de faktiska omständigheterna som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, gäller att verksamhetsutövare kan åläggas att vidta förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder, utan att det är nödvändigt att den behöriga myndigheten fastställer att verksamhetsutövarna har gjort sig skyldiga till fel eller försummelse, när miljöskadorna har orsakats av verksamhetsutövare som är verksamma i industrier inom energisektorn respektive kemisk industri, i den mening som avses i punkterna 2.1 och 2.4 i direktiv 96/61, vilka är verksamheter som i detta avseende omfattas av bilaga III i direktiv 2004/35.

63 Vad avser yrkesverksamheter som omfattas av bilaga III i direktiv 2004/35 är nämligen miljöansvaret för verksamhetsutövare som är verksamma inom dessa områden strikt.

64 Såsom klagandena i målet vid den nationella domstolen med rätta har anmärkt framgår det emellertid av artikel 11.2 i direktiv 2004/35, jämförd med skäl 13 i samma direktiv, att den behöriga myndigheten är skyldig att i enlighet med nationella bevisregler fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat miljöskadorna. Av detta följer att nämnda myndighet först ska undersöka den konstaterade föroreningens källa. Såsom konstaterats i punkt 53 i denna dom, kan den behöriga myndigheten inte besluta om hjälpåtgärder om den inte dessförinnan har fastställt att det föreligger ett orsakssamband mellan de konstaterade skadorna och den verksamhet som det företag som hålls ansvarigt för skadorna bedriver.

65 Artiklarna 3.1, 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35 ska därför tolkas på följande sätt. Vid beslut om att ålägga verksamhetsutövare, vars verksamhet omfattas av bilaga III till direktivet, att vidta hjälpåtgärder, är den behöriga myndigheten inte skyldig att visa att de verksamhetsutövare, vars verksamheter myndigheten anser ha orsakat miljöskador, har begått fel eller försummelse eller att de uppsåtligen har orsakat dessa skador. Den behöriga myndigheten är emellertid skyldig att först söka utreda källan till den konstaterade föroreningen, varvid myndigheten förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande de förfaranden och medel som anlitas samt den tid som utredningen ska pågå. Den behöriga myndigheten är vidare skyldig att i enlighet med nationella bevisregler visa att det föreligger ett orsakssamband mellan de verksamheter som bedrivs av de verksamhetsutövare som är föremål för hjälpåtgärderna och föroreningen.

66 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att föroreningen i Augustabukten har orsakats av Montedison SpA samt av handelsflottan och marinen. Den behöriga myndigheten kan således, enligt deras mening, inte ålägga dem att vidta de hjälpåtgärder som föreskrivs i dekretet av den 21 februari 2008.

67 Verksamhetsutövarna förfogar i enlighet med artikel 11.4 i direktiv 2004/35 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. Enligt artikel 8.3 i direktivet är verksamhetsutövarna inte skyldiga att bära kostnaderna för hjälpåtgärderna om de kan visa att skadorna i fråga har orsakats av en tredje part, trots att lämpliga säkerhetsåtgärder har vidtagits, eftersom principen att förorenaren ska betala inte innebär att verksamhetsutövarna måste stå för kostnaderna för att avhjälpa sådan förorening som de inte själva bidragit till (se analogt dom av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl., REG 1999, s. I-2603, punkt 51).

68 Det ska tilläggas att det i artikel 16.1 i direktiv 2004/35, i likhet med i artikel 176 EG, uttryckligen föreskrivs att direktivet inte får hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador. I bestämmelsen anges även att dessa åtgärder bland annat kan bestå i att ytterligare verksamheter och ytterligare ansvariga parter identifieras som ska omfattas av direktivets krav.

69 Av detta följer att en medlemsstat bland annat kan besluta att verksamhetsutövare som bedriver andra verksamheter än dem som anges i bilaga III till direktiv 2004/35 kan ha strikt ansvar för miljöskador, i den mening som avses i artikel 2.1 a–c i direktivet, det vill säga inte bara skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, utan även skador som påverkar mark och vatten.

70 Mot denna bakgrund finner domstolen att de tre första frågorna ska besvaras på följande sätt:

— Ett fall av miljöförorening omfattas av nationell rätt, varvid hänsyn ska tas till fördraget och andra sekundärrättsakter, om inte direktiv 2004/35 är tidsmässigt (*ratione temporis*) och/eller sakligt (*ratione materiæ)* tillämpligt.

— Direktiv 2004/35 utgör inte hinder mot en nationell lagstiftning som ger den behöriga myndigheten möjlighet att vid tillämpningen av direktivets bestämmelser använda sig av en presumtion för att det, även med avseende på föroreningar av diffus karaktär, föreligger ett orsakssamband mellan verksamhetsutövarna och en

konstaterad förorening, på grund av att verksamhetsutövarnas anläggningar ligger i närheten av det förorenade området. Enligt principen att förorenaren ska betala måste emellertid den behöriga myndigheten, för att kunna presumera ett sådant orsakssamband, ha tillgång till trovärdiga uppgifter som ger stöd åt presumtionen, såsom att verksamhetsutövarens anläggning ligger nära det område som har drabbats av den konstaterade föroreningen och att de förorenande ämnen som påträffas är sådana som denne använder i sin verksamhet.

— Artiklarna 3.1, 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35 ska tolkas på följande sätt. Vid beslut om att ålägga verksamhetsutövare, vars verksamhet omfattas av bilaga III till direktivet, att vidta hjälpåtgärder, är den behöriga myndigheten inte skyldig att visa att de verksamhetsutövare vars verksamheter myndigheten anser ha orsakat miljöskador har begått fel eller försummelse eller att de uppsåtligen har orsakat dessa skador. Den behöriga myndigheten är emellertid skyldig att först söka utreda källan till den konstaterade föroreningen, varvid myndigheten förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande de förfaranden och medel som anlitas samt den tid som utredningen ska pågå. Den behöriga myndigheten är vidare skyldig att i enlighet med nationella bevisregler visa att det föreligger ett orsakssamband mellan de verksamheter som bedrivs av de verksamhetsutövare som är föremål för hjälpåtgärderna och föroreningen.

Fråga 4

71 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida direktiven om offentlig upphandling, i synnerhet direktiv 2004/18, utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger den behöriga myndigheten rätt att utan föregående upphandlingsförfarande uppdra åt ett privaträttsligt företag att utarbeta och genomföra offentliga bygg- och anläggningsarbeten samt sanera och återställa ett förorenat område.

72 Enligt fast rättspraxis utgör det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF enligt domstolens fasta rättspraxis ett medel för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna. Detta samarbete gör det möjligt för domstolen att ge de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av unionsrätten som är nödvändiga för att döma i saken i de mål som de ska avgöra (se bland annat dom av den 16 juli 1992 i mål C-83/91, Meilicke, REG 1992, s. I-4871, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 13, s. 105, och av den 16 oktober 2008 i mål C-313/07, Kirtruna och Vigano, REG 2008, s. I-7907, punkt 25).

73 Inom ramen för detta samarbete ankommer det på den nationella domstolen – som har att avgöra målet och som är den enda som har direkt kunskap om de faktiska omständigheterna i målet och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet – att, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 19 april 2007 i mål C-295/05, Asemfo, REG 2007, s. I-2999, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

74 När domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt, ska den emellertid avvisa den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Commune de Mesquer, punkt 30).

75 Vad avser den nu aktuella frågan har den hänskjutande domstolen varken preciserat vilket offentligt organ som har fattat beslut om uppdraget att utföra de arbeten som avses i frågan, kostnaderna för bygg- och anläggningsarbetena eller genom vilken rättsakt som de två bolag som avses i frågan har tilldelats dessa arbeten.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia har nämligen endast hänvisat till olika bygg- och anläggningsarbeten ”som har betydande miljöpåverkan och som är mycket dyra”, som den behöriga myndigheten har tilldelat nämnda bolag, utan att andra privaträttsliga företag har getts tillfälle att konkurrera om uppdragen.

77 Domstolen har, trots att den har ställt en skriftlig fråga till den italienska regeringen och trots vad som har förekommit vid den muntliga förhandlingen, inte lyckats utreda hur det gick till när dessa företag tilldelades de aktuella bygg- och anläggningsarbetena. Bolaget Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, har till och med hävdat att det endast har fått ett projekteringsuppdrag och att den behöriga myndigheten har beslutat att inte genomföra det infrastrukturprojekt som avses i den fjärde tolkningsfrågan.

78 Domstolen finner därför att den fjärde frågan ska avvisas, eftersom domstolen inte har tillräcklig kunskap om de faktiska omständigheter som avser den frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Ett fall av miljöförorening omfattas av nationell rätt, varvid hänsyn ska tas till fördraget och andra sekundärrättsakter, om inte Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador är tidsmässigt (*ratione temporis*) och/eller sakligt (*ratione materiæ)* tillämpligt.

Direktiv 2004/35 utgör inte hinder mot en nationell lagstiftning som ger den behöriga myndigheten möjlighet att vid tillämpningen av direktivets bestämmelser använda sig av en presumtion för att det, även med avseende på föroreningar av diffus karaktär, föreligger ett orsakssamband mellan verksamhetsutövarna och en konstaterad förorening, på grund av att verksamhetsutövarnas anläggningar ligger i närheten av det förorenade området. Enligt principen att förorenaren ska betala måste emellertid den behöriga myndigheten, för att kunna presumera ett sådant orsakssamband, ha tillgång till trovärdiga uppgifter som ger stöd åt presumtionen, såsom att verksamhetsutövarens anläggning ligger nära det område som har drabbats av den konstaterade föroreningen och att de förorenande ämnen som påträffas är sådana som denne använder i sin verksamhet.

Artiklarna 3.1, 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35 ska tolkas på följande sätt. Vid beslut om att ålägga verksamhetsutövare, vars verksamhet omfattas av bilaga III till direktivet, att vidta hjälpåtgärder, är den behöriga myndigheten inte skyldig att visa att de verksamhetsutövare vars verksamheter myndigheten anser ha orsakat miljöskador har begått fel eller försummelse eller att de uppsåtligen har orsakat dessa skador. Den behöriga myndigheten är emellertid skyldig att först söka utreda källan till den konstaterade föroreningen, varvid myndigheten förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning beträffande de förfaranden och medel som anlitas samt den tid som utredningen ska pågå. Den behöriga myndigheten är vidare skyldig att i enlighet med nationella bevisregler visa att det föreligger ett orsakssamband mellan de verksamheter som bedrivs av de verksamhetsutövare som är föremål för hjälpåtgärderna och föroreningen.

Underskrifter