



Datum van
inontvangstneming

:

19/11/2013

Zaak C-534/13

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 oktober 2013

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 juli 2013

Verzoekende partijen:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Ministero della Salute

Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Verwerende partijen:

Fipa Group Srl

Ivan Srl

Tws Automation Srl

Andere partijen in de procedure:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,
Edison SpA. (voorheen Montedison SpA)

Voorwerp van het hoofdgeding

Het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de zee; hierna: „Ministerie”) heeft beroep ingesteld tegen drie vonnissen van het Tribunale amministrativo regionale (regionale administratieve rechtbank) van Toscane. Bij deze vonnissen werden de beroepen toegewezen van verweersters in de onderhavige zaak – die, naar vaststaat, niet voor de verontreiniging verantwoordelijk zijn – tegen handelingen van de bevoegde autoriteiten waarbij hun, als eigenaren van verontreinigde gebieden, werd gelast spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen en een gewijzigde versie van het saneringsproject voor de verontreinigde gebieden te presenteren.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Milieubeginselen van de Europese Unie in artikel 191, lid 2, VWEU en in richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (artikelen 1 en 8, lid 3, punten 13 en 24 van de considerans, inzonderheid het beginsel „de vervuiler betaalt”, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden.

Prejudiciële vraag

Verzetten de milieubeginselen van de Europese Unie in artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 (artikelen 1 en 8, lid 3, punten 13 en 24 van de considerans) – dat wil zeggen het beginsel „de vervuiler betaalt”, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden – zich tegen een nationale regeling als die vervat in de artikelen 244, 245 en 253 van decreto legislativo nr. 152 van 3 april 2006, volgens welke, indien in een gebied milieuvervuiling is geconstateerd en niet kan worden vastgesteld wie voor de vervuiling verantwoordelijk is of de verantwoordelijke persoon geen herstelwerkzaamheden uitvoert, de bestuursrechtelijke autoriteit een eigenaar die niet voor de verontreiniging verantwoordelijk is, niet kan gelasten spoedeisende maatregelen

voor beveiliging en sanering te nemen, en de aansprakelijkheid van laatstgenoemde wordt beperkt tot de waarde van het gebied na de sanering?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Artikel 191, lid 2, VWEU.

Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (artikelen 1 en 8, lid 3, punten 13 en 24 van de considerans).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikelen 240 tot en met 253 van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 152 van 3 april 2006, houdende voorschriften op milieugebied (hierna: „decreto legislativo nr. 152/2006”).

Korte uiteenzetting van de procedure

- 1 De Consiglio di Stato in plenaire zitting is verzocht te oordelen in drie beroepsprocedures die het Ministerie heeft ingesteld tegen evenzoveel vonnissen, waarbij het Tribunale amministrativo regionale van Toscana het verzoek in eerste aanleg van de vennootschappen Fipa Group Srl, TWS Automation Srl en Ivan Srl – die van vennootschappen van de groep Montedison een aantal terreinen hebben gekocht die zijn opgenomen in het gebied van nationaal belang van Massa Carrara omdat zij ernstig zijn verontreinigd – heeft toegewezen en bijgevolg de handelingen heeft vernietigd waarbij de bevoegde overheidsinstanties de voornoemde vennootschappen, als eigenaren van de terreinen, hebben gelast specifieke spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen en een gewijzigde versie van het saneringsproject voor het gebied (dat van 1995 dateert) te presenteren.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Het Ministerie voert vijf middelen aan.
- 3 Met het **eerste middel** voert het Ministerie aan dat de verzoeken in eerste instantie niet-ontvankelijk zijn omdat verzoeksters geen rechtstreeks, concreet en daadwerkelijk belang hebben.
- 4 Met het **tweede middel** verzoekt het Ministerie om de vonnissen te wijzigen voor zover het Tribunale amministrativo regionale bij de toewijzing van de verzoeken heeft geoordeeld dat niet is voldaan aan de voorwaarden om spoedeisende

beveiligingsmaatregelen als bedoeld in artikel 240, lid 1, sub m, van decreto legislativo nr. 152/2006 te gelasten, en om de daaruit voortvloeiende bevelen aan de eigenaren van de gebieden te geven, en voor zover het Tribunale amministrativo regionale heeft geoordeeld dat indien de voor de verontreiniging verantwoordelijke persoon geen saneringsmaatregelen neemt (of niet kan worden geïdentificeerd), deze maatregelen dienen te worden uitgevoerd door de bevoegde overheidsinstanties, onverminderd het recht op verhaal op de verantwoordelijke persoon of, indien verhaal niets oplevert, op de op deze gebieden rustende zekerheden.

- 5 Volgens het Ministerie kunnen ingevolge het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden (hierna: „de genoemde beginselen van de Europese Unie”) tot spoedeisende beveiligingsmaatregelen tevens worden opgelegd om een abrupte (nog niet ingetreden, doch in concreto mogelijke) en potentieel onmiddellijke en onbeheersbare toename van de milieuverontreiniging te voorkomen. Deze benadering is volgens het Ministerie beter verenigbaar met genoemde beginselen van de Europese Unie. Voorts betoogt het Ministerie dat de maatregelen in titel IV, deel IV van decreto legislativo nr. 152/2006 tegen de eigenaar van een verontreinigd gebied kunnen worden genomen, ongeacht of is bewezen dat de verontreiniging aan zijn handelen of nalaten kan worden toegerekend. Het Ministerie meent tevens dat het communautaire beginsel „de vervuiler betaalt” in ruime zin moet worden opgevat, gezien de beschermingsfunctie die dit beginsel heeft. Exploitanten, eigenaren en gebruikers hebben immers een verantwoordelijkheid voor in verontreinigde gebieden gelegen industrieterreinen die als „objectieve ondernemersaansprakelijkheid” kan worden gekwalificeerd, die voortvloeit uit de uitoefening van een op zich gevaarlijke activiteit. De eigenaren van de terreinen nemen alle noodzakelijke lasten op zich om de bescherming van het milieu te garanderen (bijvoorbeeld door spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen) die het gevolg zijn van alle milieuvervuilende verschijnselen, zonder onderscheid, die verband houden met de productiebestemming van het gebied, waarop in dit opzicht een ware zakelijke last rust die tot doel heeft de zwaarder wegende belangen van de gemeenschap te beschermen. Deze opvatting is volgens het Ministerie verenigbaar met het stelsel van de artikelen 240 en volgende van decreto legislativo nr. 152/2006, volgens welke de betrokken lasten, indien de voor de vervuiling verantwoordelijke persoon niet kan worden geïdentificeerd of geen maatregelen neemt, op de eigendom rusten – onverminderd het verhaalsrecht van de eigenaar op de verantwoordelijke persoon – en niet op de gemeenschap.
- 6 **Met het derde middel** voert het Ministerie aan dat er in de bestreden vonnissen geen rekening mee is gehouden dat op grond van het beginsel „de vervuiler betaalt” spoedmaatregelen voor het milieu kunnen worden gelast omdat spoedmaatregelen voor milieubescherming van conservatoire aard zijn (en op zo groot mogelijke bescherming gericht) en geen sanctie vormen. Deze opvatting wordt volgens het Ministerie bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van

9 maart 2010, Raffinerie Mediterranee (ERG) e.a. (zaken C-379/08 en C-380/08, Jurispr. blz. I-2007), waaruit blijkt dat de communautaire rechtsorde toestaat dat maatregelen tot herstel van milieuschade kunnen worden opgelegd, ongeacht of is aangetoond dat de exploitant wiens activiteiten worden geacht de milieuschade te hebben veroorzaakt, schuld of opzet kan worden verweten.

- 7 **Met het vierde middel** wordt verzocht, de bestreden vonnissen te vernietigen voor zover daarin niet is overwogen dat de verplichting van de eigenaar om milieuschade te herstellen, verenigbaar is met het communautaire voorzorgsbeginsel; volgens dit beginsel dient de overheid in alle gevallen waarin niet met zekerheid bekend is welke risico's een potentieel gevaarlijke activiteit met zich brengt, tijdig te handelen om schade te voorkomen, en wel voordat daaromtrent vaststaande wetenschappelijke kennis is verkregen.
- 8 **Het vijfde middel** betreft procedurele aspecten van nationaal recht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Rechtspraak

- 9 Na een aantal beslissingen inzake de nationale procedure heeft de Zesde kamer van de Consiglio di Stato de zaak naar de Consiglio di Stato in plenaire zitting verwezen voor een beginseluitspraak over de vraag of de nationale bestuursinstantie op basis van het communautaire beginsel „de vervuiler betaalt” de eigenaar van een verontreinigd terrein die de verontreiniging niet heeft veroorzaakt, kan gelasten spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen als bedoeld in artikel 240, lid 1, sub m, van decreto legislativo nr. 152/2006 (zij het hoofdelijk met de verantwoordelijke persoon en onverminderd het recht de gemaakte kosten op de verantwoordelijke persoon te verhalen), of dat de gevolgen voor de „onschuldige” eigenaar in dergelijke gevallen beperkt blijven tot hetgeen uitdrukkelijk is bepaald in artikel 253 van dit decreto legislativo inzake zakelijke lasten en bijzondere voorrechten. In de beschikking van de Zesde kamer waarbij de zaak naar de Consiglio di Stato in plenaire zitting wordt verwezen, worden verschillende opvattingen met betrekking tot deze vraag aangehaald.
- 10 Volgens een eerste, door een minderheid gesteunde opvatting kan deze verplichting aan de eigenaar worden opgelegd. Ter onderbouwing van deze opvatting worden meerdere argumenten aangevoerd: de betrokkenheid van de eigenaar bij het nemen van de maatregelen van de artikelen 240 en volgende van decreto legislativo nr. 152/2006; een uitlegging van de genoemde beginselen van de Europese Unie die tot doel heeft te voorkomen dat de gevolgen voor de vervuiling voor rekening van de gemeenschap komen; de specifieke beschermings- en zorgplicht van de eigenaar van het terrein; de bijzondere positie van de eigenaar die – ook zonder schuld – plichten met zich brengt, met een aansprakelijkheid die kan worden gekwalificeerd als een kwalitatieve aansprakelijkheid die voortvloeit uit i) louter de betrekking met de zaak; ii) alsook

het feit dat er een zakelijke last op het gebied rust (op grond van regelgeving); iii) het zich in de positie bevinden (of hebben bevonden) om alle nuttige maatregelen te kunnen nemen om de milieuschade te voorkomen. Het beginsel „de vervuiler betaalt” moet aldus worden opgevat dat niet alleen degene die door actief te handelen vervuiling heeft veroorzaakt aansprakelijk is, maar ook degene die door niet of nalatig te handelen de door het terrein van zijn eigendom veroorzaakte vervuiling niet heeft beperkt of verwijderd.

- 11 Tegenover deze opvatting in de rechtspraak staat de meerderheidsopvatting, volgens welke de tekst noch het stelsel van de regelgeving aanknopingspunten biedt om de eigenaar van het terrein ertoe te verplichten beschermingsmaatregelen te nemen.
- 12 De voornaamste argumenten die voor dit standpunt pleiten zijn: het beginsel „de vervuiler betaalt” moet worden gezien in het licht van de criteria die de persoonlijke aansprakelijkheid kenmerken, en er kan geen beroep worden gedaan op vermoedens of vormen van objectieve aansprakelijkheid; in de tekst van decreto legislativo nr. 152/2006 wordt exact aangegeven welke personen de betrokken maatregelen moeten nemen, en wordt geen mogelijkheid geboden om aan de „onschuldige” eigenaar enige verplichting als bedoeld in artikel 240 en volgende van decreto legislativo nr. 152/2006 op te leggen, met uitzondering van de gevolgen van bepaalde wettelijke zakelijke lasten en bijzondere voorrechten ingeval de verantwoordelijke persoon zijn verplichtingen niet nakomt.
- 13 Deze opvatting wordt onderbouwd door de volgende bepalingen: artikel 244, lid 3 (de beschikking waarbij de verantwoordelijke persoon wordt gelast de maatregelen van artikel 240 en volgende te nemen wordt tevens aan de eigenaar van het terrein betekend, doch „in de zin en met de gevolgen van artikel 253”, dat wil zeggen, overeenkomstig de bepaling inzake de op de grond rustende zakelijke lasten en bijzondere voorrechten); artikel 245, lid 2 (de „onschuldige” eigenaar wordt slechts verplicht de voorzorgsmaatregelen van de artikelen 240, lid 1, sub i, en 242, lid 1 ten uitvoer te leggen, dat wil zeggen, uitsluitend de maatregelen voor uiterste noodgevallen die binnen vierentwintig uur na het voorval moeten worden genomen en waarvan de inhoud exact in decreto legislativo nr. 152/2006 is voorgeschreven); artikel 250 (door een lijst te verschaffen van de personen die achtereenvolgens en subsidiair de activiteiten in titel V van decreto legislativo nr. 152/2006 moeten verrichten, zet dit artikel datgene wat andere bepalingen als slechts een mogelijkheid beschrijven niet in een „verplichting” om, maar stelt het vast dat de verplichting de maatregelen tot uitvoering te brengen uiteindelijk op een overheidsinstantie rust, uiteraard onverminderd de toepasselijkheid van de bepalingen en „zekerheden” van artikel 253); artikel 253, lid 3, (de bevoegde overheidsinstanties wordt hierin het recht toegekend in zeldzame gevallen, waarvan hier geen sprake is, hun bijzondere voorrecht op onroerende zaken uit te oefenen en de kosten terug te vorderen indien de identiteit van de verantwoordelijke persoon niet kan worden vastgesteld of geen verhaal op hem kan worden genomen).

- 14 In het kader van deze opvatting in de rechtspraak worden nog andere overwegingen van systematische aard aangevoerd: - de rechtsfiguur van de zakelijke last is niet verenigbaar met de verbintenis proper rem, die, naar vaststaat, impliceert dat de verplichting die op de rechtsvoorganger rust, kan worden overgedragen; - het communautaire voorzorgsbeginsel houdt niet noodzakelijkerwijs in dat de voorzorgsmaatregelen voor de eigenaar bestemd zijn; geen enkele communautaire bepaling staat immers toe dat een persoon ingevolge het beginsel „de vervuiler betaalt” slechts op grond van een eigendomsverhouding ten opzichte van de bij de verontreiniging betrokken zaak aansprakelijk wordt gesteld voor milieuschade; - de objectieve aansprakelijkheid voor milieuschade is tot een specifiek aantal gevallen beperkt, dat doorgaans niet door uitlegging en toepassing kan worden uitgebreid; - de beschermings- en zorgplicht is niet van belang indien de vervuiling dateert van een periode waarin de terreinen eigendom van andere personen waren, zoals in de onderhavige zaak.

Verplichtingen van de niet-verantwoordelijke eigenaar in de zin van decreto legislativo nr. 152/2006.

- 15 Uit deze regeling blijkt dat de voor de verontreiniging verantwoordelijke persoon verplicht is om, nadat verontreiniging is vastgesteld, maatregelen tot beveiliging, sanering en milieuherstel te nemen als bedoeld in artikel 242 van decreto legislativo nr. 152/2006.
- 16 De niet-verantwoordelijke eigenaar dient uitsluitend voorzorgsmaatregelen te nemen als bedoeld in artikel 242, lid 1, laatste volzin, van dit decreto legislativo (met betrekking tot in het verleden veroorzaakte vervuiling die nog steeds in ernst kan toenemen).
- 17 De eigenaar van het verontreinigde terrein die niet tevens als voor de verontreiniging verantwoordelijke persoon kan worden gekwalificeerd, heeft geen verdere verplichtingen tot handelen. Zo is hij niet verplicht spoedeisende maatregelen voor beveiliging en sanering te nemen, maar heeft hij wel de mogelijkheid deze maatregelen uit te voeren om te voorkomen dat er lasten op het terrein komen te rusten (artikel 245). Indien niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is, of indien de betrokken maatregelen niet door de verantwoordelijke persoon worden genomen – en indien de eigenaar van het gebied of een andere belanghebbende daarin niet op eigen initiatief heeft voorzien – wordt het milieuherstel verricht door de bevoegde bestuursinstantie (artikel 250), die verhaal kan nemen op de eigenaar van het gebied voor ten hoogste de waarde van het gesaneerde terrein (artikel 253).
- 18 Dus uitsluitend nadat de maatregelen ambtshalve door de bevoegde autoriteit zijn uitgevoerd, worden de gevolgen aan de eigenaar in rekening gebracht (zelfs als hij geen schuld draagt), uit hoofde van de specifieke bepaling dat er een zakelijke last op de terreinen rust die zijn rechtvaardiging vindt in het economische voordeel voor de eigenaar als gevolg van de sanering van het verontreinigde terrein.

Aard en kenmerken van de zakelijke last als bedoeld in artikel 253 van decreto legislativo nr. 152/2006

- 19 Deze laatste conclusie lijkt te worden bevestigd door het feit dat artikel 253 van decreto legislativo nr. 152/2006 verwijst naar de rechtsfiguur van de zakelijke last, en niet naar de verbintenis propter rem.
- 20 In de regelgeving is de zakelijke last noch de verbintenis propter rem gedefinieerd of geregeld. Beide rechtsfiguren worden gekenmerkt door een zaak en het feit dat de schuldenaar wordt vastgesteld op grond van zijn betrekking tot de zaak.
- 21 Met het oog op de onderhavige zaak wordt erop gewezen dat bij de verbintenis propter rem op grond van de vraag wie de eigenaar van de zaak is (of een ander zakelijk recht daarop heeft) wordt vastgesteld op welke persoon deze verplichting rust. Voor het overige onderscheidt de verbintenis propter rem zich niet van andere verbintenissen: degene op wie de verbintenis propter rem rust dient zijn prestatie jegens een andere persoon na te komen, die van zijn kant geen rechtstreekse macht over de zaak heeft, maar als schuldeiser slechts kan eisen dat de prestatie wordt verricht.
- 22 Bij de zakelijke last dient de betrekking met de zaak daarentegen niet zo zeer om te bepalen welke persoon de prestatie moet verrichten, maar eerder als zekerheidstelling, in de zin dat de schuldeiser de hem verschuldigde (in geld omgezette) prestatie altijd kan afdwingen door de zaak uit te winnen. De schuldeiser heeft een zakelijke rechtsovereenkomst tot zekerheid op degene op wie de last rust (met een bijbehorend bijzonder voorrecht), naast een persoonlijke vordering op de rechtstreekse schuldenaar van de prestatie waarvoor de last als zekerheid fungeert; degene op wie de zakelijke last rust is aansprakelijk voor ten hoogste de waarde van de zaak. De voorrang op de zaak is een wezenlijk kenmerk van de zakelijke last en de bijbehorende vordering. In dit opzicht is het van betekenis dat artikel 253, na in lid 1 te hebben bepaald dat „de maatregelen als bedoeld in deze titel een zakelijke last op de vervuilde gebieden vormen”, in lid 2 bepaalt dat de bijbehorende kosten „bevoorrecht zijn op deze terreinen”.
- 23 De bovenstaande overwegingen over de aard en de kenmerken van de zakelijke last bevestigen de eerdere conclusies over de positie van de eigenaar die de vervuiling niet heeft veroorzaakt. Dat de wetgever ervoor heeft gekozen de rechtsfiguur van de zakelijke last te gebruiken, kan uitsluitend daardoor worden verklaard dat de „onschuldige” eigenaar niet verplicht is om te handelen (deze verplichting rust uitsluitend op de verantwoordelijke persoon), maar alleen om, voor ten hoogste de waarde van de grond, te garanderen dat de kosten van de bestuursinstantie die de beveiligings- en saneringsmaatregelen zelf heeft genomen, worden vergoed. Deze conclusie komt tot uitdrukking in artikel 253, lid 4, dat bepaalt: „*de eigenaar die niet voor de vervuiling verantwoordelijk is, kan worden gehouden de kosten van de door de bevoegde autoriteit genomen*”.

maatregelen te vergoeden, doch voor ten hoogste de marktwaarde van het gebied zoals bepaald na de uitvoering van deze maatregelen”.

Opvatting van de Consiglio di Stato in plenaire zitting

- 24 Volgens de heersende opvatting kan de nationale overheid de niet voor de vervuiling verantwoordelijke eigenaar niet gelasten spoedeisende maatregelen voor beveiliging of sanering met betrekking tot het vervuilde gebied te nemen. De Consiglio di Stato in plenaire zitting is geneigd deze opvatting over te nemen, aangezien zij in het licht van de bovenstaande overwegingen de enige uitlegging biedt die met de bewoording van de onderzochte bepalingen verenigbaar is.

Prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 25 In de aldus gereconstrueerde context rijst evenwel twijfel over de verenigbaarheid met de rechtsorde van de Europese Unie, inzonderheid met de milieubeginselen van de Unie, dat wil zeggen: het beginsel „de vervuiler betaalt”, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden.

Redenen op grond waarvan de Consiglio di Stato in plenaire zitting vragen over de uitlegging van bepalingen van Unierecht stelt

Beginsel „de vervuiler betaalt”

- 26 Er blijft onzekerheid bestaan over de werkelijke werkingssfeer van dit beginsel.
- 27 De vraag is of de milieuschade uitsluitend kan worden toegerekend aan degene die daadwerkelijk heeft vervuild (wiens verantwoordelijkheid derhalve vaststaat), of dat dit beginsel van de Europese Unie er juist toe verplicht, indien niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is of de verantwoordelijke persoon zijn verplichtingen niet kan nakomen, in ieder geval te vermijden dat de gemeenschap deze kosten draagt, door deze kosten aan de eigenaar in rekening te brengen. Het beginsel „de vervuiler betaalt” strekt er immers toe, uit te sluiten dat de gemeenschap de kosten voor milieuherstel draagt.
- 28 Het beginsel „de vervuiler betaalt” zou dus eventueel aldus kunnen worden uitgelegd dat het niet wordt herleid tot een onrechtmatige daad, bestaande uit het subjectieve bestanddeel van de opzet en schuld en het materiële bestanddeel ervan, maar de schade aan de eigenaar toerekent, omdat laatstgenoemde, aangezien hij in zijn positie de risico’s moet controleren, daarvoor aansprakelijk wordt gesteld omdat hij het best geplaatst is om de schade tegen zo laag mogelijke kosten te voorkomen.
- 29 Met andere woorden, het evenwicht tussen de verschillende constitutionele belangen, namelijk bescherming van de volksgezondheid, het milieu en het particuliere ondernemerschap, dient te worden gevonden aan de hand van een

criterium van „objectieve ondernemersaansprakelijkheid”, volgens hetwelk de marktdeelnemers die profijt trekken uit de uitoefening van een gevaarlijke activiteit, die op zichzelf vervuilend is of waarbij gebruik wordt gemaakt van vervuilde en nog steeds vervuilende productiemiddelen, op grond daarvan gehouden zijn alle kosten te dragen die noodzakelijk zijn om de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid te waarborgen.

- 30 Deze mogelijke uitlegging zou verder kunnen worden bevestigd in het licht van punt 13 van de considerans van richtlijn 2004/35/EG. In dit punt wordt erop gewezen dat aansprakelijkheid op milieugebied (met betrekking tot wijdverspreide en diffuse vervuiling) ontoereikend is, en dat er criteria voor de toerekening van milieuschade moeten worden vastgesteld die losstaan van de voor de onrechtmatige daad noodzakelijke bestanddelen, en dus niet alleen van het subjectieve bestanddeel, maar ook van het causaal verband.
- 31 In de onderhavige zaak lijkt punt 24 van de considerans van richtlijn 2004/35/EG van belang, dat bepaalt: *“[e]r moet voor worden gezorgd dat doeltreffende uitvoerings- en handhavingsinstrumenten ter beschikking staan, terwijl er tevens voor moet worden gezorgd dat de rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden naar behoren worden gewaarborgd. De bevoegde instanties dienen bevoegd te zijn voor specifieke taken waarvoor een passende administratieve beoordelingsvrijheid vereist is, te weten de taak om de ernst van de schade te beoordelen en te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden genomen”*.
- 32 Daarnaast is artikel 8, lid 3, sub b van richtlijn 2004/35/EG van betekenis, dat bepaalt dat de exploitant niet verplicht is de kosten te dragen van de preventieve maatregelen en de herstelmaatregelen, *„indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat, veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen”*. Deze bepaling kent belang toe aan het causaal verband, doch niet in positieve maar in negatieve zin, dat wil zeggen dat het causaal verband (en dus de noodzaak dat dit door de bevoegde autoriteit wordt aangetoond) geen noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van aansprakelijkheid lijkt te zijn. Integendeel, er is geen aansprakelijkheid indien de exploitant aantoont dat het causaal verband ontbreekt, of beter nog, indien hij bewijst dat er een causaal verband bestaat op grond waarvan het schadebrengende feit op een derde kan worden teruggevoerd. Daarmee lijkt derhalve te worden bevestigd dat ook zonder causaal verband preventieve en herstelmaatregelen kunnen worden opgelegd, onverminderd de mogelijkheid voor de exploitant de kosten voor deze maatregelen terug te vorderen indien hij kan aantonen dat het schadebrengende feit op grond van een causaal verband aan een derde kan worden toegerekend.

Vorzorgsbeginsel en beginsel van preventief handelen

- 33 Naast het beginsel „de vervuiler betaalt” zijn het in artikel 191, lid 2 VWEU vermelde voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden relevant als grondslagen van het Europese milieubeleid.
- 34 Op het eerste gezicht zou zonder meer kunnen worden betoogd dat deze beginselen geen betrekking hebben op de onderhavige zaak, waarin er geen sprake is van slechts een risico, maar van vaststaande, reeds aan het milieu toegebrachte schade, en er eventueel alleen onzekerheid bestaat over de identiteit van de verantwoordelijke persoon. Vanuit een ander gezichtspunt kan evenwel worden betoogd dat indien het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen dienen om te rechtvaardigen dat de bevoegde autoriteit maatregelen neemt, ook in geval van wetenschappelijke onzekerheid (over het bestaan van het risico of de consequenties daarvan) – aangezien in de tijd die benodigd is om wetenschappelijk zekere of betrouwbare gegevens te verkrijgen, onherstelbare schade aan het milieu kan worden toegebracht –, de voorzorgsmaatregel of maatregel tot preventief handelen op dezelfde grondslag niet alleen zou kunnen worden genomen wanneer de onzekerheid het schadebrengende feit betreft, maar ook wanneer deze het causaal verband, en dus de identificatie van de voor de vaststaande schade verantwoordelijke persoon betreft. In beide gevallen geldt dat uitstel van de maatregel omdat een toereikend niveau van wetenschappelijke zekerheid moet worden behaald, onherstelbare gevolgen met zich kan brengen.
- 35 In deze optiek zouden het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen derhalve eveneens kunnen rechtvaardigen dat, ongeacht of het causaal verband bewezen is, spoedeisende beveiligingsmaatregelen worden gelast aan degene die, als eigenaar van het vervuilde gebied, het best geplaatst is om deze maatregelen te nemen; deze maatregelen zijn eveneens als voorzorgsmaatregel bedoeld en worden als urgent beschouwd, aangezien zij tot doel hebben te voorkomen dat de primaire bronnen van vervuiling zich verder uitbreiden, door te verhinderen dat zij met andere factoren in het gebied in contact komen, en hen te verwijderen in afwachting van saneringsmaatregelen of maatregelen voor de operationele of permanente beveiliging.

Beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden

- 36 Tot slot het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden. Volgens dit beginsel dienen milieuaantastingen namelijk zo snel mogelijk na het ontstaan ervan te worden bestreden, om te voorkomen dat de gevolgen ervan zich uitbreiden en enorme omvang aannemen. Indien niet kan worden vastgesteld wie verantwoordelijk is, of indien de verantwoordelijke niet in staat is herstelmaatregelen te nemen, kan de eigenaar van de grond redelijkerwijs

als „bron” in de zin van dit beginsel worden aangewezen; juist omdat hij eigenaar is, is hij beter in staat de bron van gevaar – het vervuilde gebied – te beheersen.

Standpunt van de Consiglio di Stato in plenaire zitting ten aanzien van de prejudiciële vraag over de uitlegging van gemeenschapsrecht

- 37 De Consiglio di Stato in plenaire zitting meent dat de prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie, ongeacht de gewichtige argumenten die voor de hier behandelde twijfel over de uitlegging zijn aangevoerd, ontkennend kan worden beantwoord: volgens hem kan worden verklaard dat de genoemde beginselen van de Europese Unie op milieugebied zich niet verzetten tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteit niet toestaat de niet voor de vervuiling verantwoordelijke eigenaar van een vervuild gebied te gelasten spoedeisende maatregelen voor beveiliging en sanering te nemen, en zijn aansprakelijkheid beperkt tot de waarde van de grond nadat de saneringsmaatregelen zijn uitgevoerd, volgens het hierboven beschreven mechanisme van de zakelijke last en het bijzondere voorrecht op de onroerende zaak.
- 38 Dienaangaande moet worden verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 9 maart 2010, C-378/08 (punten 53-59). Dit arrest werd evenwel gewezen in een andere situatie dan die van de onderhavige zaak, en juist dit verschil rechtvaardigt de prejudiciële vraag.
- 39 De rechter van de Europese Unie heeft in dit arrest een aantal beginselen geformuleerd die evenwel ook in de onderhavige zaak doorslaggevend zouden kunnen zijn. Zo heeft het Hof van Justitie in het aangehaalde arrest geoordeeld dat, overeenkomstig het beginsel „de vervuiler betaalt” de herstelverplichting de exploitanten enkel wordt opgelegd op grond van het feit dat zij hebben bijgedragen tot het ontstaan van de verontreiniging; deze exploitanten hoeven geen lasten te dragen die verband houden met het herstel van verontreiniging waartoe zij niet hebben bijgedragen.
- 40 Hieruit volgt dus dat het causaal verband voor de rechter van de Europese Unie een noodzakelijk bestanddeel is voor de toepassing van richtlijn 2004/35/EG en het daarin aangehaalde communautaire beginsel „de vervuiler betaalt”.
- 41 Uit het beginsel dat de vervuiler betaalt, kan echter niet worden afgeleid dat het absoluut verboden is om de kosten van het wegwerken van milieuschade te doen dragen door anderen. Zoals ook uit de conclusie van advocaat-generaal Kokott in zaak C-378/08 blijkt, zou een dergelijk verbod er immers op neerkomen dat men zich bij de milieuschade neerlegt wanneer de vervuiler niet kan worden aangesproken. Ook bij sanering ten laste van de gemeenschap worden de kosten immers gedragen door iemand die niet verantwoordelijk is voor de schade.
- 42 Hoewel de beginselen van het milieurecht van de Unie zich onder de bovengenoemde voorwaarden niet verzetten tegen een aansprakelijkheid die van het causaal verband is losgekoppeld, lijken zij deze aansprakelijkheid uiteindelijk

evenmin op te leggen. De nationale rechter dient de regels voor deze subvormen van aansprakelijkheid vast te stellen. Deze beginselen lijken derhalve op zich geen invloed te hebben op de (hierboven gereconstrueerde) grenzen die de nationale rechter heeft willen stellen aan de aansprakelijkheid van de eigenaar die de vervuiling niet heeft veroorzaakt.

Relevantie van de prejudiciële vraag

- 43 De prejudiciële vraag is in de onderhavige zaak zonder meer relevant, aangezien aan de orde wordt gesteld of de beschikkingen waarbij de bestuurlijke autoriteiten de huidige eigenaren van de vervuilde gebieden – die, naar vaststaat, niet voor de verontreiniging verantwoordelijk zijn – hebben gelast spoedeisende beveiligingsmaatregelen te nemen en een nieuw saneringsproject te presenteren, rechtmatig zijn. Het antwoord op deze prejudiciële vraag kan derhalve van invloed zijn op de uitspraak in deze zaak. Gelet op het grote belang van deze vraag, die in een aanzienlijk aantal zaken opnieuw aan de orde zal komen, wil de Consiglio di Stato in plenaire zitting in de onderhavige zaak, in de uitoefening van zijn taak de eenvormige uitlegging van de wet te garanderen, een beginseluitspraak doen. Door deze omstandigheid krijgt deze prejudiciële vraag om uitlegging van communautair recht klaarblijkelijk een relevantie die uitstijgt boven de concrete invloed – hoe dan ook gegeven – die de prejudiciële vraag kan hebben op de uitspraak in de tussen de huidige partijen aanhangige zaak.