

MRF 2026.10

EU-Domstolens dom af 9. juli 2026, 4. afd., sag C-224/24, Società Eredi Raimondo Bufarini - II

Tærsklen for, hvornår et anlægs mængde af tilstedeværende farlige stoffer bringer anlægget ind under Seveso III-direktivets regler om sikkerhedsrapport og interne og eksterne beredskabsplaner for risikovirksomheder, omfatter også påregnelige mængder og de mængder, der med rimelighed kan forudses, såfremt processen på anlægget kommer ud af kontrol. Det var derfor i overensstemmelse med EU-retten, at de italienske myndigheder afviste, at opgørelse af mængden af farlige stoffer på et affaldsanlæg alene var baseret på anlæggets håndteringsplan.

Efter art. 7 i direktiv 2012/18 om kontrol med risikovirksomheder (Seveso III-direktivet) skal medlemsstaterne pålægge virksomheder at indgive anmeldelse til myndighederne med tilstrækkelige oplysninger til at identificere de forskellige farlige stoffer og mængden heraf, som sandsynligvis vil være tilstede på anlægget, så myndighederne kan afgøre, om anlægget er omfattet af de særlige regler for risikovirksomheder med sikkerhedsrapport og interne og eksterne beredskabsplaner som såkaldt kolonne 3- henholdsvis kolonne 2-virksomhed. Baggrunden for denne sag var, at Società Eredi Raimondo Bufarini (SERB) på grundlag af en miljøgodkendelse fra 2012 drev et affaldsbehandlingsanlæg for ufarligt og farligt affald. I 2020 fandt de italienske myndigheder, at mængden af farlige stoffer på anlægget kunne overstige de tærskelværdier, der var fastsat i Seveso III-direktivet. De italienske myndigheder traf derfor afgørelse om, at anlægget var omfattet af disse regler, og at virksomheden skulle fremlægge en sikkerhedsrapport. SERB indbragte afgørelsen for de italienske domstole, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om fortolkningen af art. 3(12) i Seveso III-direktivet, der definerer tilstedeværelse af stoffer således: ”faktisk eller påregnelig tilstedeværelse af farlige stoffer i virksomheden, eller af farlige stoffer, som det med rimelighed kan forudses kunne blive dannet, såfremt processer, herunder oplagringsaktiviteter, kommer ud af kontrol i et anlæg i virksomheden, i mængder der er lig med eller større end de i del 1 eller del 2 i bilag I anførte tærskelmængder”. Med henvisning til ordlyden af art. 3(12) lagde EU-Domstolen til grund, at der ved opgørelse af direktivets tærskel for

mængden af de forskellige farlige stoffer skal tages hensyn både til de stoffer, der faktisk er tilstede eller planlagt, og de stoffer, hvis tilstedeværelse i virksomheden er planlagt eller med rimelighed kan forudses under visse omstændigheder, hvorved der også skal tage hensyn til de farlige stoffer, der kan blive dannet under et alvorligt uheld i virksomheden (pr. 46 og 49). Der skal herved tages hensyn til, at en korrekt anvendelse af forsigtighedsprincippet forudsætter (1) fastlæggelse af de potentielt negative konsekvenser for miljøet af de pågældende farlige stoffer og (2) en omfattende evaluering af risikoen for miljøet på grundlag af de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade for miljøet varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundes forsigtighedsprincippet således restriktive foranstaltninger, såfremt de ikke er forskelsbehandlende og er objektive, hvilket udelukker en indskrænkende fortolkning af de fastsatte tærskelværdier (pr. 57-58). På denne baggrund konkluderede EU-Domstolen, at Seveso III-direktivets art. 3(12) ikke er til hinder for, at der i en affaldshåndteringsstilladelse med henblik på at vurdere tilstedeværelsen af farlige stoffer i anlægget er krav om, at opgørelsen af mængden af forskellige farlige stoffer, og at denne opgørelse ikke alene kan støtte sig på det affaldshåndteringssystem, som driftsherren har indført.

Kommentar: Dommen angår, hvordan myndighederne skal fastlægge, hvornår mængden af forskellige farlige stoffer bringer et anlæg ind under de særlige regler for risikovirksomheder i Seveso III-direktivet. Dommen understreger, at den nærmere opgørelse på de enkelte virksomheder kan fastlægges på forskellig måde af medlemsstaterne, men skal tage hensyn til forsigtighedsprincippet. I

dansk ret er der i risikobekendtgørelsens (2016/372) § 4, nr. 3, valgt en model, der i forhold til de lidt mindre farlige kolonne 2-virksomheder anvender en lavere tærskel for chlor og ammoniak end direktivet, hvis der boligområder eller anden følsom arealanvendelse nærmere end 200 meter fra virksomheden. Dette rejser det afledte spørgsmål, hvor mange mennesker der bor inden for 200-meterszonen, hvilket efter Miljøstyrelsens vejledning er 150 personer. Men som det fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 24. maj 2023 (j.nr. 21/10639 – trykt i MAD 2023.114) i en sag fra Thisted Kommune, kan dette rejse spørgsmålet om, hvordan tallet skal opgøres. I denne sag var der i folkeregistret registreret 128 borgere, og kommunen havde ikke planer om at ændre området med flere boliger, men kommunen havde anvendt en generel beregningsmodel fra Danmarks Statistik med 2,8 personer pr. husstand, hvorefter det teoretiske antal borgere inden for 200-meterszonen til 162. Denne afgørelse blev anfægtet af virksomheden, men et flertal i Miljø- og Fødevareklagenævnet tilsluttede sig kommunens afgørelse, der henviste til formålet med risikobekendtgørelsen og dermed synes at ligge helt på linje med EU-Domstolens dom i ovennævnte sag fra Italien. Det følger i øvrigt af Seveso III-direktivet, at der ikke må etableres ny følsom anvendelse i nærheden af risikovirksomheder, og disse EU-regler har direkte virkning og forpligter også de nationale byggemyndigheder, som det fremgår af EU-Domstolens dom i sag C-53/10, hvor det blev fastslået, at en tysk byggemyndighed på baggrund af direktivet ikke kunne meddele byggetilladelse inden for risikozonen, medmindre der forelå en risikovurdering, uanset en sådan pligt ikke fulgte af tysk byggelovgivning. Om Seveso III-direktivets regler om eksterne beredskabsplaner se Pagh: Juristen 2011, s. 19.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

9. juli 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer – direktiv 2012/18/EU – artikel 2 – anvendelsesområde – artikel 3, nr. 12) – begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« – løbende overvågning af stoffer, der faktisk er til stede i en virksomhed – tilstedeværelse, som er påregnelig eller med rimelighed kan forudses – fastsættelse på grundlag af de maksimale mængder af stoffer, der er anført i driftstilladelsen«

I sag C-224/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 21. marts 2024, indgået til Domstolen den 25. marts 2024, i sagen

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

mod

Ministero dell'Interno,

Ministero della Transizione Ecologica,

Comitato tecnico regionale delle Marche,

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015,

procesdeltagere:

Regione Marche,

FP,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne M. Condinanzi, N. Jääskinen og R. Frendo,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali ved avvocato L. Filippucci,
- Europa-Kommissionen ved L. Di Masi, J. Jokubauskaitė og D. Milanowska, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 2025,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, nr. 12), og artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EUT 2012, L 197, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali, der er et italiensk selskab, og Ministero dell'Interno (indenrigsministeriet), Ministero della Transizione Ecologica (ministeriet for økologisk omstilling), Comitato tecnico regionale delle Marche (det regionale tekniske udvalg for Marche, Italien) (herefter »det tekniske udvalg«) og Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D. Lgs 105/2015 (koordineringstjeneste for ensartet anvendelse på det nationale område som omhandlet i artikel 11 i lovdekret nr. 105/2015) vedrørende det tekniske udvalgs afgørelse om at opfordre selskabet til at fremlægge dokumenter om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer.

Retsforskrifter

EU-retten

EUF-traktaten

- 3 Artikel 191 TEUF fastsætter:

»1. [Den Europæiske Unions] politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:

- bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

- beskyttelse af menneskers sundhed
- en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne
- fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer.

2. Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Unionen. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

[...]«

4 Artikel 192, stk. 1, TEUF lyder således:

»Europa-Parlamentet og Rådet [for Den Europæiske Union] træffer efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det [Europæiske] Økonomiske og Sociale Udvalg og [Det Europæiske Regionsudvalg] afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Unionen med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 191.«

Direktiv 2008/98/EF

5 Artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3) med overskriften »Udstedelse af tilladelser« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne kræver, at alle anlæg eller virksomheder, som påtænker at udføre affaldsbehandling, indhenter tilladelse fra den kompetente myndighed.

Tilladelsen skal mindst indeholde følgende oplysninger:

- a) arten og mængden af affald, der kan behandles
- b) for hver type operation, tilladelsen omfatter: de tekniske krav og alle andre krav, som det pågældende anlæg skal opfylde
- c) de foranstaltninger, der skal træffes af hensyn til sikkerhed og forsigtighed
- d) den metode, der skal anvendes for hver type operation
- e) de nødvendige overvågnings- og kontroloperationer

[...]«

Direktiv 2010/75/EU

- 6 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17) med overskriften »Pligt til at være i besiddelse af en godkendelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet anlæg eller fyringsanlæg, affaldsforbrændingsanlæg eller affaldsmedforbrændingsanlæg drives uden godkendelse.

[...]«

- 7 Dette direktivs kapitel II med overskriften »Bestemmelser for aktiviteter, der er opført i bilag I« indeholder direktivets artikel 12 med overskriften »Ansøgning om godkendelse«, som fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at ansøgningerne indeholder en beskrivelse af:

a) anlægget og dets aktiviteter

b) de råstoffer og hjælpematerialer, andre stoffer samt den energi, der anvendes i eller produceres af anlægget

[...]«

- 8 Del 5 i bilag I til samme direktiv omfatter affaldshåndtering blandt de aktiviteter, der er omhandlet i direktivet.

Direktiv 2012/18

- 9 2.- 4., 6., 12., 15. og 16. betragtning til direktiv 2012/18 lyder således:

»(2) Større uheld har ofte alvorlige følger [...]. Desuden kan virkningerne række ud over nationale grænser. Det understreger nødvendigheden af at sikre, at der træffes passende forholdsregler til at sikre et højt beskyttelsesniveau overalt i Unionen for borgere, lokalsamfund og miljø. Der er derfor behov for at sikre, at det nuværende høje beskyttelsesniveau som minimum bevares uændret eller forhøjes.

(3) [...] Selv om de eksisterende bestemmelser som helhed er formålstjenlige, er der ikke desto mindre behov for nogle ændringer for yderligere at styrke beskyttelsesniveauet, især hvad angår forebyggelsen af større uheld. [...]

(4) Det er derfor hensigtsmæssigt at erstatte [Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT 1997, L 10, s. 13)] for at sikre, at det eksisterende beskyttelsesniveau fastholdes og forbedres yderligere ved at gøre bestemmelserne mere effektive og ved så vidt muligt at mindske unødige administrative byrder ved at strømline eller forenkle reglerne, forudsat at det ikke går ud over sikkerheden og beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed. Samtidig bør de nye bestemmelser være

klare, sammenhængende og letforståelige for at fremme deres gennemførelse og gøre dem lettere at håndhæve, mens beskyttelsesniveauet for menneskers sundhed og miljøet som minimum bevares uændret eller forhøjes. [...]

[...]

- (6) Større uheld kan have følger, der rækker ud over nationale grænser, og de økologiske og økonomiske omkostninger ved et uheld bæres ikke blot af den ramte virksomhed, men også af de berørte medlemsstater. Der bør derfor fastsættes og anvendes sikkerheds- og risikobegrænsende foranstaltninger for at forebygge mulige uheld, nedsætte risikoen for at uheld finder sted, samt minimere virkningerne, når uheld finder sted, hvilket vil gøre det muligt at bidrage til at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Unionen.

[...]

- (12) Driftsledere bør være underlagt en generel forpligtelse til at træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forebygge større uheld, mindske deres følger og træffe genoprettende foranstaltninger. Når der i virksomheder er farlige stoffer til stede i mængder, der overstiger bestemte tærskler, bør driftslederen give den kompetente myndighed tilstrækkelige oplysninger til, at denne kan identificere virksomheden, de tilstedeværende farlige stoffer og de potentielle farer. Driftslederen bør også udarbejde en plan for forebyggelse af større uheld (»forebyggelsesplan«) indeholdende driftslederens overordnede tilgang og foranstaltninger, herunder hensigtsmæssige sikkerhedsledelsessystemer, med henblik på kontrol med risikoen for større uheld, og såfremt national lovgivning stiller krav herom indsende denne plan til den kompetente myndighed. Når driftsledere identificerer og vurderer risikoen for større uheld, bør der også tages hensyn til de farlige stoffer, der kan blive dannet under et alvorligt uheld i virksomheden.

[...]

- (15) Som dokumentation for, at der er truffet alle nødvendige forholdsregler med henblik på at forebygge større uheld og opstille beredskabsplaner og nødforanstaltninger, bør driftslederen i en virksomhed, hvor der er farlige stoffer til stede i betydelige mængder, indsende en sikkerhedsrapport til den kompetente myndighed. Sikkerhedsrapporten bør indeholde nærmere oplysninger om virksomheden, de tilstedeværende farlige stoffer, anlægget eller lageret, mulige scenarier for større uheld og risikoanalyser, forebyggelses- og indgrebsforanstaltninger samt ledelsessystemer, således at risikoen for større uheld kan forebygges og mindskes, og for at de nødvendige skridt til at begrænse følgerne af et uheld kan tages. [...]
- (16) For at være forberedt på nødsituationer i virksomheder, hvor der er farlige stoffer til stede i betydelige mængder, er det nødvendigt at udarbejde interne og eksterne beredskabsplaner og fastsætte procedurer til at sikre, at planerne afprøves og revideres i det fornødne omfang og føres ud i livet i tilfælde af et større uheld eller sandsynlighed herfor. En virksomheds medarbejdere bør høres om den interne beredskabsplan, og den berørte offentlighed bør have mulighed for at tilkendegive sin holdning til den eksterne beredskabsplan. [...]«

10 Artikel 1 i direktiv 2012/18 med overskriften »Genstand« fastsætter:

»Ved dette direktiv fastsættes bestemmelser om forebyggelse af større uheld med farlige stoffer og om begrænsning af sådanne uhelds følger for menneskers sundhed og miljøet med det formål på en sammenhængende og effektiv måde at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Unionen.«

11 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på virksomheder som defineret i artikel 3, stk. 1.«

12 Direktivets artikel 3 indeholder i nr. 1)-3), 5), 8) og 12) følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »virksomhed«: hele det område, som er under en driftsleders kontrol, og hvor farlige stoffer er til stede i et eller flere anlæg, herunder de fælles eller tilknyttede kommunikations- og serviceanlæg eller aktiviteter; virksomheder er enten kolonne 2-virksomheder eller kolonne 3-virksomheder

2) »kolonne 2-virksomhed«: en virksomhed, hvor farlige stoffer er til stede i mængder, der er lig med eller større end de mængder, der er opført under kolonne 2, del 1, eller kolonne 2, del 2, i bilag I, men mindre end de mængder, der er opført under kolonne 3, del 1, eller kolonne 3, del 2, i bilag I, idet den sammenlægningsformel, der er fastsat i note 4 til bilag I, anvendes, hvor det er relevant

3) »kolonne 3-virksomhed«: en virksomhed, hvor farlige stoffer er til stede i mængder, der er lig med eller større end de mængder, der er opført under kolonne 3, del 1, eller kolonne 3, del 2, i bilag I, [...]

[...]

5) »ny virksomhed«:

[...]

b) et driftsanlæg, der falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, eller en kolonne 2-virksomhed, der bliver en kolonne 3-virksomhed eller omvendt den 1. juni 2015 eller senere som følge af ændringer i dets eller dens anlæg eller aktiviteter, der fører til en ændring i dets eller dens beholdning af farlige stoffer

[...]

8) »anlæg«: en teknisk enhed på en virksomhed, enten på eller under jorden, hvor farlige stoffer fremstilles, anvendes, håndteres eller oplagres [...]

9) »driftsleder«: en fysisk eller juridisk person, der driver eller kontrollerer virksomheden eller anlægget, eller som, såfremt dette er fastsat i national lovgivning, har fået overdraget den afgørende økonomiske dispositionsret eller beslutningskompetence med hensyn til den tekniske drift af virksomheden eller anlægget

10) »farligt stof«: et stof eller en blanding, der er omfattet af del 1 eller opført i del 2 i bilag I, herunder i form af råstof, produkt, biprodukt, reststof eller mellemprodukt

- 11) »blanding«: en blanding eller opløsning, der er sammensat af to eller flere stoffer
- 12) »tilstedeværelse af farlige stoffer«: faktisk eller påregnelig tilstedeværelse af farlige stoffer i virksomheden, eller af farlige stoffer, som det med rimelighed kan forudses kunne blive dannet, såfremt processer, herunder oplagringsaktiviteter, kommer ud af kontrol i et anlæg i virksomheden, i mængder der er lig med eller større end de i del 1 eller del 2 i bilag I anførte tærskelmængder.«
- 13 Artikel 5 i direktiv 2012/18 med overskriften »Driftslederens generelle forpligtelser« fastsætter i stk. 1:
- »Medlemsstaterne sikrer, at driftslederen er forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at forebygge større uheld og begrænse sådanne uhelds følger for menneskers sundhed og miljøet.«
- 14 Direktivets artikel 7 med overskriften »Anmeldelse« bestemmer:
- »1. Medlemsstaterne kræver, at driftslederen indsender en anmeldelse til den kompetente myndighed med følgende oplysninger:
- [...]
- d) tilstrækkelige oplysninger til identificering af de farlige stoffer og den kategori af stoffer, det drejer sig om, eller som sandsynligvis vil være til stede
- e) det pågældende farlige stofs eller de pågældende farlige stoffers mængde og fysiske tilstand
- [...]
2. Anmeldelsen eller opdateringen heraf indsendes til den kompetente myndighed inden for følgende frister:
- a) for nye virksomheder i rimelig tid inden opførelsen eller driften påbegyndes eller inden ændringer, der fører til en ændring i beholdningen af farlige stoffer
- [...]
4. Driftslederen skal underrette den kompetente myndighed forud for følgende begivenheder:
- a) en væsentlig forøgelse eller reduktion af mængden af det tilstedeværende farlige stof eller en væsentlig ændring i dets karakter eller fysiske tilstand i forhold til, hvad driftslederen har angivet i den i henhold til stk. 1 indsendte anmeldelse, eller en væsentlig ændring i den proces, hvori det anvendes
- b) en ændring af en virksomhed eller et anlæg, der kan få betydelige følger i henseende til risikoen for et større uheld
- [...]«

- 15 Direktivets artikel 8 med overskriften »Plan for forebyggelse af større uheld« har følgende ordlyd:
- »1. Medlemsstaterne kræver, at driftslederen udarbejder et skriftligt dokument, der beskriver virksomhedens plan for forebyggelse af større uheld (»forebyggelsesplanen«) og sikrer, at denne plan gennemføres korrekt. Forebyggelsesplanen skal være udformet på en sådan måde, at den sikrer et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet. Den skal være afpasset efter den risiko for et større uheld, der foreligger. [...]
2. Forebyggelsesplanen udarbejdes og, såfremt national lovgivning stiller krav herom, indsendes til den kompetente myndighed inden for følgende frister:
- a) for nye virksomheder i rimelig tid inden opførelsen eller driften påbegyndes eller inden ændringer, der fører til en ændring i beholdningen af farlige stoffer
- [...]«
- 16 Direktivets artikel 10 med overskriften »Sikkerhedsrapport« fastsætter i stk. 1, at medlemsstaterne kræver, at driftsledere i »kolonne 3-virksomheder« udarbejder en sikkerhedsrapport med henblik på at dokumentere bl.a., at der er iværksat en forebyggelsesplan, at risikoen for større uheld og mulige scenarier herfor er blevet identificeret, at der er truffet de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse af sådanne uheld og begrænsning af deres følger, samt sikkerheden og pålideligheden af udformningen, bygningen, driften og vedligeholdelsen af de pågældende anlæg. Ifølge artikel 10, stk. 3 og 5, skal nye virksomheder dels indsende sikkerhedsrapporten til den kompetente myndighed i rimelig tid, inden opførelsen eller driften påbegyndes, eller inden ændringer, der fører til en ændring i beholdningen af farlige stoffer, dels skal driftslederen med jævne mellemrum gennemgå og om fornødent opdatere rapporten. Desuden skal den kompetente myndighed i henhold til artikel 10, stk. 6, meddele driftslederen, hvilke konklusioner den har draget af rapporten, og, hvor relevant, forbyde idriftsætning eller fortsat drift af den pågældende virksomhed.
- 17 Artikel 11 i direktiv 2012/18 med overskriften »Ændring af et anlæg, en virksomhed eller et lager« lyder således:
- »I tilfælde af ændringer af et anlæg, en virksomhed, et lager eller en proces eller farlige stoffers karakter, fysiske tilstand eller mængde, der kan have væsentlige følger for risikoen for større uheld, eller som kunne føre til, at en kolonne 2-virksomhed bliver en kolonne 3-virksomhed eller omvendt, skal medlemsstaterne sikre, at driftslederen gennemgår og om fornødent opdaterer anmeldelsen, forebyggelsesplanen, sikkerhedsledelsessystemet og sikkerhedsrapporten og underretter den kompetente myndighed om det nærmere indhold af disse opdateringer, inden ændringen foretages.«
- 18 Direktivets artikel 12 med overskriften »Beredskabsplaner« bestemmer i stk. 1, litra a) og b), at medlemsstaterne for alle »kolonne 3-virksomheder« sikrer, at driftslederen udarbejder en intern beredskabsplan omfattende de foranstaltninger, der skal iværksættes i selve virksomheden, og giver den kompetente myndighed de nødvendige oplysninger, således at denne kan udarbejde eksterne beredskabsplaner, og i stk. 2, litra a), at driftslederne af nye virksomheder skal opfylde disse forpligtelser i rimelig tid, inden driften påbegyndes, eller inden ændringer, der fører til en ændring i beholdningen af farlige stoffer.

- 19 Direktivets bilag I med overskriften »Farlige stoffer« fastsætter:

»Farlige stoffer, der er omfattet af farekategorierne opført [i] dette bilags kolonne 1, del 1, er underlagt tærskelmængderne fastsat i kolonne 2 og 3, del 1.

Når et farligt stof er omfattet af dette bilags del 1 og er opført i del 2, finder tærskelmængderne fastsat i kolonne 2 og 3, del 2, anvendelse.

[...]«

- 20 Note 3 og 5 til direktivets bilag I har følgende ordlyd:

»3. [...]

De mængder, der skal lægges til grund ved anvendelsen af de relevante artikler, er de maksimale mængder, som er eller kan være til stede på et hvilket som helst tidspunkt. [...]

[...]

5. For farlige stoffer, der ikke er omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 1272/2008 [af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT 2008, L 353, s. 1)], f.eks. affald, men som ikke desto mindre er til stede eller kan være til stede i en virksomhed, og som, under de betingelser, der hersker i virksomheden, har eller kan have tilsvarende egenskaber med hensyn til muligheden for at forårsage større uheld, henføres indtil videre under den mest analoge kategori eller navngivne farlige stoftype, som falder ind under dette direktivs anvendelsesområde.«

Italiensk ret

- 21 Direktiv 2012/18 er blevet gennemført i italiensk ret ved decreto legislativo n. 105 – Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (lovdekret nr. 105 om gennemførelse af direktiv 2012/18/EU om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer) af 26. juni 2015 (GURI nr. 161 af 14.7.2015, almindeligt tillæg nr. 38, herefter »lovdekret nr. 105/2015«). Det anføres i dette lovdekret, at det ikke finder anvendelse på virksomheder, hvor de farlige stoffer ikke overstiger den kolonne 2-tærskel, som er fastsat i dekretet. Når tilstedeværelsen af farlige stoffer ligger mellem kolonne 2-tærsklen og kolonne 3-tærsklen, finder lovdekretets bestemmelser om »kolonne 2-virksomheder« anvendelse. I øvrigt finder lovdekretet i sin helhed anvendelse på »kolonne 3-virksomheder«.
- 22 Artikel 3, litra n), i lovdekret nr. 105/2015 definerer begrebet »tilstedeværelsen af farlige stoffer« med samme ordlyd som artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18.
- 23 Lovdekretets artikel 13, der i det væsentlige gengiver ordlyden af artikel 7 i direktiv 2012/18, fastsætter i stk. 1 og 2 en forpligtelse for driftslederen af en virksomhed til i henhold til de nærmere bestemmelser i artikel 13, stk. 5, at indsende en anmeldelse, udarbejdet ifølge formularen i bilag 5 til lovdekretet, med de oplysninger, der er opregnet i artikel 13, stk. 2.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 24 Sagsøgeren i hovedsagen driver et anlæg til behandling af farligt og ufarligt flydende affald i Falconara Marittima (Italien) i henhold til en integreret miljøgodkendelse udstedt den 5. september 2012 af provinsen Ancona (Italien), som tillader selskabet at oplagre op til 800 ton farligt affald og behandle op til 200 ton affald af denne type dagligt.
- 25 Den 18. februar 2020 konkluderede en arbejdsgruppe under det tekniske udvalg som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2012/18, at sagsøgeren i hovedsagens virksomhed ikke kunne undtages fra anvendelsesområdet for den italienske lovgivning om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og navnlig fra anvendelsesområdet for lovdekret nr. 105/2015.
- 26 Det tekniske udvalg opfordrede derfor ved afgørelse af 28. maj 2020 sagsøgeren i hovedsagen til at fremlægge den anmeldelse, der er fastsat i lovdekretets artikel 13, og den sikkerhedsrapport, der ligeledes er omhandlet i lovdekretet.
- 27 Efter en ny kontrolprocedure gentog det tekniske udvalg ved afgørelse af 24. november 2020 opfordringen og anførte, at sagsøgeren i hovedsagen ellers fysisk skulle begrænse anvendelsen af en del af beholderne i virksomheden, således at de i lovdekret nr. 105/2015 fastsatte grænser ikke blev overskredet.
- 28 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af denne sidstnævnte afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per le Marche (den regionale forvaltningsdomstol for Marche, Italien), som frifandt sagsøgte ved dom af 23. juni 2021.
- 29 Sagsøgeren i hovedsagen iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret, idet selskabet gjorde gældende, at den pågældende italienske lovgivning var i strid med EU-retten om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, og derfor anmodede retten om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18.
- 30 Ved afgørelse af 25. januar 2022 besluttede den forelæggende ret at udsætte sagen og forelægge Domstolen en første anmodning om præjudiciel afgørelse inden for rammerne af hovedsagen. Med denne anmodning forelagde den forelæggende ret Domstolen tre præjudicielle spørgsmål, hvoraf de to første vedrørte fortolkningen af artikel 267 TEUF for så vidt angår dels retten for en national ret i sidste instans til at undlade at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, når den finder, at der ikke er plads til nogen rimelig tvivl om fortolkningen af den pågældende EU-retlige bestemmelse, dels foreneligheden med artikel 267 TEUF af en national lovgivning, der gør det muligt at gøre et civilretligt og disciplinært ansvar gældende over for en sådan national ret som følge af dens afvisning af en anmodning fra en af parterne i den for retten verserende sag om at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse. Det tredje præjudicielle spørgsmål, der blev forelagt for det tilfælde, at Domstolen besvarede de to første spørgsmål bekræftende, drejede sig om, hvorvidt en praksis, der sigtede mod at fastlægge mængderne af farlige stoffer, der var til stede i et affaldsbehandlingsanlæg, var i overensstemmelse med artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18.
- 31 Ved kendelse af 15. december 2022, Società Eredi Raimondo Bufarini (C-144/22, EU:C:2022:1013), besvarede Domstolen i det væsentlige det første spørgsmål med, at artikel 267 TEUF skal fortolkes således, at en national retsinstans, hvis afgørelser i henhold til national ret

ikke kan appelleres, kan undlade at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og selvstændigt træffe afgørelsen, når den korrekte fortolkning af EU-retten fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til nogen rimelig tvivl. Denne mulighed skal imidlertid vurderes i forhold dels til EU-rettens særegenheder, dels de særlige vanskeligheder, fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Unionen.

- 32 Domstolen præciserede herved, at en sådan national retsinstans ikke er forpligtet til på udførlig måde at påvise, at de øvrige medlemsstaters retter, der træffer afgørelse i sidste instans, og Domstolen vil anlægge den samme fortolkning af de pågældende EU-retlige bestemmelser, men, efter at have foretaget en vurdering, der tager hensyn til de ovennævnte elementer, skal være overbevist om, at hverken disse øvrige nationale retter eller Domstolen vil være i tvivl om afgørelsen.
- 33 Domstolen fastslog endvidere i kendelsen, at det andet spørgsmål, der er nævnt i denne doms præmis 30, ikke kunne antages til realitetsbehandling, eftersom det savnede enhver forbindelse med hovedsagens genstand, og at det, henset til besvarelsen af det første forelagte spørgsmål, var ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.
- 34 Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret inden for rammerne af den samme hovedsag besluttet på ny at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 2012/18. Den er nemlig af den opfattelse, at der er rimelig tvivl om fortolkningen af direktivets bestemmelser.
- 35 Sagsøgeren i hovedsagen har i denne henseende for den forelæggende ret gjort gældende, at driftslederen af et affaldsbehandlingsanlæg i henhold til EU-retten om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer skal kunne godtgøre, at tilstedeværelsen af sådanne stoffer i vedkommendes virksomhed aldrig når kolonne 2-tærsklen som omhandlet i direktiv 2012/18, ved hjælp af et håndteringssystem, der gør det muligt løbende at overvåge de stoffer, der er til stede på anlægget. Den italienske lovgivning, der ikke tillader en sådan løsning, er således ifølge selskabet i strid med direktivet.
- 36 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at fortolkningen af begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 er afgørende for afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den, navnlig for så vidt angår muligheden for at vurdere en sådan tilstedeværelse ved hjælp af det system, som sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig.
- 37 Den forelæggende ret finder i øvrigt, at fortolkningen af artikel 7 i direktiv 2012/18 ligeledes er relevant med henblik på at vurdere, om den kompetente italienske myndighed var forpligtet til at tillade sagsøgeren i hovedsagen at give oplysninger til identificering af tilstedeværelsen af farlige stoffer ved hjælp af andre metoder end dem, der er fastsat i den italienske lovgivning, og følgelig om den i hovedsagen omhandlede opfordring er lovlig eller ej. Ifølge den forelæggende ret overlader artikel 7 det til medlemsstaterne frit at vælge den mest hensigtsmæssige metode, hvorved driftslederen skal give de pågældende oplysninger. Ved generelt at kræve, at det skal sikres, at »systemet er effektivt«, forhindrer direktivet ikke medlemsstaterne i at vælge én og samme metode til at give de nævnte oplysninger. Det i artikel 7 anvendte begreb »anmeldelse« tyder imidlertid på, at direktivet ikke foreskriver en konkret måde at give oplysningerne på. Med henblik på at afgøre, om medlemsstaterne kan foreskrive én bestemt anmeldelsesmetode, skal der desuden foretages en afvejning mellem principperne om fri konkurrence og etableringsfrihed på den ene side og nødvendigheden af at beskytte miljøet og sikkerheden på den anden side.

38 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er definitionen af begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« i artikel 3, nr. 12), i direktiv [2012/18] til hinder for en praksis, ifølge hvilken skøn af mængderne af farlige stoffer, der er til stede i et affaldsbehandlingsanlæg, er overladt til en driftsprocedure iværksat af driftslederen (og eventuelt godkendt ved en tilladelse ifølge artikel 23 i direktiv [2008/98] eller en godkendelse ifølge artikel 4 i direktiv [2010/75], der – henset til at affald kvalificeres som blandinger som omhandlet i artikel 3, nr. 11), i direktiv [2012/18] – omfatter kontinuerlig overvågning af mængden af farlige stoffer, der er til stede i anlægget, og sikrer, at den lavere og den højere tærskelmængde, der er fastsat i henholdsvis kolonne 2 og 3 i bilag I til direktiv [2012/18], ikke overskrides?
- 2) Er artikel 7 i direktiv [2012/18], ifølge hvilken driftslederen har pligt til at indsende »en anmeldelse til den kompetente myndighed« med oplysningerne i direktivets artikel 7, stk. 1, som fortolket i lyset af konkurrenceprincippet og princippet om etableringsfriheden, til hinder for en national lovgivning som den, der følger af artikel 13, stk. 1, 2 og 5, i lovdekret nr. 105/2015, der foreskriver, at oplysninger udelukkende skal indsendes ved brug af »en anmeldelse, udarbejdet ifølge formularen i bilag 5« (stk. 1), »undertegnet i form af en tro og love-erklæring som fastsat i den gældende lovgivning« (stk. 2), »som driftslederen indsender til de i stk. 1 nævnte adressater elektronisk ved brug af de tjenester og værktøjer til elektronisk oversendelse, som er stillet til rådighed via fortegnelsen over de i artikel 5, stk. 3, omhandlede virksomheder, der kan forårsage større uheld«, eller »udelukkende via certificeret e-post med digital signatur« (stk. 5), hvilket udelukker en fremgangsmåde for indsendelse efter »en driftsprocedure iværksat af driftslederen«, der omfatter kontinuerlig overvågning af mængden af farlige stoffer, der er til stede i anlægget, og sikrer, at den lavere og den højere tærskelmængde, der er fastsat i henholdsvis kolonne 2 og 3 i bilag I til direktiv [2012/18], ikke overskrides?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en praksis, der eventuelt er fastlagt i den affaldshåndteringsstilladelse, som er udstedt af den kompetente administrative myndighed, og hvorefter det med henblik på at vurdere »tilstedeværelsen af farlige stoffer« i en virksomhed som omhandlet i denne bestemmelse og godtgøre, at mængderne af dem på intet tidspunkt når op på de mængder, der er angivet i del 1 eller del 2 i bilag I til direktivet, ikke er tilladt udelukkende at støtte sig på et håndteringssystem, der er indført af den pågældende virksomheds driftsleder, og som sikrer løbende overvågning af sådanne stoffer, der faktisk er til stede i virksomheden.
- 40 I denne henseende bestemmer artikel 2, stk. 1, i direktiv 2012/18, at direktivet finder anvendelse på virksomheder som defineret i direktivets artikel 3. Som det fremgår af en samlet læsning af artikel 3, nr. 1)-3) og 10), betyder begrebet »virksomhed« hele det område, som er under en driftsleders kontrol, og hvor farlige stoffer, der falder ind under del 1 eller er opført i del 2 i bilag I til direktivet, er til stede i et eller flere anlæg i mængder, der er lig med eller større end de mængder, der er opført i nævnte bilag I.

- 41 Det følger heraf, at de mængder af farlige stoffer, der er til stede i en virksomhed, er afgørende for, om virksomheden er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2012/18. Det omfatter nemlig ikke virksomheder, hvor disse stoffer er til stede i mængder, som er mindre end de tærskler, der er opført i kolonne 2, del 1 eller del 2, i bilag I til direktivet. Endvidere klassificeres virksomhederne afhængigt af disse mængder som »kolonne 2-virksomheder« eller »kolonne 3-virksomheder« som omhandlet i henholdsvis direktivets artikel 3, nr. 2), og artikel 3, nr. 3). Denne kvalificering er afgørende for omfanget af de forpligtelser, der i henhold til direktivet pålægges den pågældende medlemsstat og den pågældende driftsleder.
- 42 Artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18, som den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af, definerer begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« som faktisk eller påregnelig tilstedeværelse af sådanne stoffer i virksomheden, eller af farlige stoffer, som det med rimelighed kan forudses kunne blive dannet, såfremt processer kommer ud af kontrol i et anlæg i virksomheden, i mængder der er lig med eller større end de i del 1 eller del 2 i bilag I til direktivet anførte »tærskelmængder«.
- 43 Denne bestemmelse fastsætter således tre tilfælde, hvor farlige stoffer skal anses for at være »til stede« i en virksomhed, nemlig når det konstateres, at sådanne stoffer faktisk er til stede i visse mængder, når denne tilstedeværelse er påregnelig, eller når den med rimelighed kan forudses, såfremt processer kommer ud af kontrol.
- 44 Da udtrykkene »faktisk tilstedeværelse«, »påregnelig tilstedeværelse« og »farlige stoffer, som det med rimelighed kan forudses kunne blive dannet, såfremt processer kommer ud af kontrol« ikke er defineret i direktiv 2012/18, og direktivet ikke henviser til medlemsstaternes ret med henblik herpå, skal betydningen og rækkevidden af disse udtryk i overensstemmelse med fast retspraksis fastlægges efter deres normale betydning i sædvanlig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (jf. i denne retning dom af 18.10.2011, Brüstle, C-34/10, EU:C:2011:669, præmis 25 og 31 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.2.2026, Stichting Koskea, C-490/24, EU:C:2026:89, præmis 24).
- 45 Herved bemærkes, hvad først angår den normale betydning af de nævnte udtryk, for det første, at »faktisk tilstedeværelse« af et farligt stof indebærer, at stoffet faktisk findes eller er påvist, for det andet, at »påregnelig tilstedeværelse« af et sådant stof kan forstås som betegnelse for et stof, som det er påtænkt eller planlagt at erhverve eller fremstille, og for det tredje, at tilstedeværelse af et farligt stof, som det »med rimelighed kan forudses« kunne blive dannet, såfremt processer kommer ud af kontrol, sigter til en hændelse, som med rimelighed kan forventes under givne omstændigheder.
- 46 Det følger heraf, at artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 omfatter både farlige stoffer, der faktisk er til stede i visse mængder i en virksomhed, og farlige stoffer, hvis tilstedeværelse i virksomheden er planlagt eller med rimelighed kan forudses under visse omstændigheder. Det forhold, at der faktisk ikke er sådanne stoffer i en virksomhed på et givet tidspunkt, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at udelukke virksomheden fra anvendelsesområdet for direktiv 2012/18 i henhold til direktivets artikel 2 og 3, eftersom der også skal tages hensyn til en tilstedeværelse af sådanne stoffer, som er påregnelig eller med rimelighed kan forudses.
- 47 Dernæst bemærkes, at denne ordlydsfortolkning af artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 understøttes af den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår.

- 48 Navnlig henviser bestemmelsen med henblik på at fastlægge mængderne af farlige stoffer, der er til stede i en virksomhed, til de i bilag I til direktiv 2012/18 anførte »tærskelmængder«. I henhold til note 3 til bilag I er de mængder, der skal lægges til grund ved anvendelsen af de relevante artikler i direktivet, de maksimale mængder, som er eller kan være til stede i en virksomhed på et hvilket som helst tidspunkt. Note 5 til bilag I nævner ligeledes stoffer, der er til stede eller kan være til stede i en virksomhed, hvad angår henførelse heraf under en bestemt kategori af farlige stoffer.
- 49 Som det fremgår af 12. betragtning til direktiv 2012/18, er driftslederne i øvrigt underlagt en generel forpligtelse til at træffe enhver nødvendig foranstaltning for at forebygge større uheld, mindske deres følger og træffe genoprettende foranstaltninger, hvorved de også skal tage hensyn til de farlige stoffer, der kan blive dannet under et alvorligt uheld i virksomheden. I overensstemmelse med direktivets artikel 5, stk. 1, og artikel 7 og 8, sammenholdt med nævnte 12. betragtning, er driftslederne med henblik herpå bl.a. forpligtet til at give den kompetente myndighed tilstrækkelige oplysninger til, at denne kan identificere de farlige stoffer, der er eller kan være til stede, herunder deres kategori, mængde og fysiske tilstand, at underrette myndigheden forud for væsentlige ændringer i de elementer, der er nævnt i de anførte bestemmelser, og at udarbejde en plan for forebyggelse af større uheld og om fornødent indsende den til myndigheden.
- 50 I henhold til artikel 10 og 12 i direktiv 2012/18, sammenholdt med 15. og 16. betragtning hertil, skal »kolonne 3-virksomheder« desuden som dokumentation for, at der er truffet alle nødvendige forholdsregler med henblik på at forebygge større uheld, udarbejde sikkerhedsrapporter og beredskabsplaner, der bl.a. indeholder nærmere oplysninger om mulige scenarier for sådanne uheld, risikoanalyser og forebyggelsesforanstaltninger.
- 51 Det fremgår ligeledes af de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 49 og 50, at i visse tilfælde, navnlig når der er tale om nye virksomheder, skal de omhandlede dokumenter udarbejdes og om fornødent indsendes til den kompetente myndighed, inden opførelsen eller driften af sådanne virksomheder påbegyndes. Den kompetente myndighed undersøger desuden sikkerhedsrapporten forinden og kan, hvor det er relevant, efter en sådan undersøgelse forbyde idriftsætning eller fortsat drift af den pågældende virksomhed.
- 52 Endvidere fastsætter artikel 11 i direktiv 2012/18, at i tilfælde af ændringer vedrørende bl.a. virksomheder, anlæg eller farlige stoffer, der kan have væsentlige følger for risikoen for større uheld, eller som kunne føre til, at en »kolonne 2-virksomhed« bliver en »kolonne 3-virksomhed« eller omvendt, skal driftslederne, inden der foretages sådanne ændringer, gennemgå og om fornødent opdatere anmeldelsen, forebyggelsesplanen, sikkerhedsledelsessystemet og sikkerhedsrapporten og give den kompetente myndighed alle nødvendige nærmere oplysninger.
- 53 Det fremgår af indholdet af de forpligtelser, der er nævnt i denne doms præmis 49-52, at de har en forebyggende karakter. Overholdelsen af disse forpligtelser kræver således, med henblik på at opretholde den effektive virkning af de pågældende bestemmelser i direktiv 2012/18 og sikre, at de mål, der forfølges med direktivet, nås, at de nævnte forpligtelser opfyldes tilstrækkeligt tidligt til at sikre en forudgående vurdering af risikoen for større uheld med farlige stoffer.
- 54 En sådan forebyggende karakter udelukker dermed, at artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 fortolkes således, at det forhold, at der faktisk ikke er de pågældende mængder af farlige stoffer i en virksomhed på et givet tidspunkt, i sig selv fritager driftslederen for de ovennævnte forpligtelser. Den mekanisme til kontrol med større uheld, der er indført ved direktivet, er nemlig

udformet på en sådan måde, at der tages hensyn til udsvingene i de mængder af stofferne, som er eller kan være til stede i en virksomhed, idet de maksimale mængder af stofferne anvendes som referencepunkt, som det fremgår af denne doms præmis 48.

- 55 Endelig gør en sådan fortolkning af artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 ud fra ordlyden og sammenhængen det også muligt at sikre opfyldelsen af målene for direktivet, som i henhold til dets artikel 1, sammenholdt med dets anden til fjerde og sjette betragtning, sigter mod på en sammenhængende og effektiv måde at styrke beskyttelsesniveauet i hele Unionen med hensyn til forebyggelse af større uheld med farlige stoffer og begrænsning af sådanne uhelds følger for menneskers sundhed og miljøet, hvilket forudsætter, at der fastsættes og anvendes sikkerhedsforanstaltninger og risikobegrænsende foranstaltninger. Desuden nævnes det i nævnte anden betragtning, at det er nødvendigt at træffe »passende forholdsregler«.
- 56 Det skal i denne henseende fremhæves, at direktiv 2012/18 blev vedtaget med hjemmel i artikel 192, stk. 1, TEUF, som vedrører de aktioner, der skal iværksættes af Unionen på miljøområdet med henblik på at opfylde de mål, der er nævnt i artikel 191 TEUF. Denne sidstnævnte artikel bestemmer i sit stk. 1, første og andet led, at Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til målene vedrørende bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten samt beskyttelse af menneskers sundhed. I henhold til artikel 191, stk. 2, TEUF tager Unionens politik på miljøområdet sigte på et højt beskyttelsesniveau og bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Det følger af disse bestemmelser, at beskyttelsen og forbedringen af miljøkvaliteten og beskyttelsen af menneskers sundhed er to tæt forbundne bestanddele i den pågældende politik, som direktiv 2012/18 henhører under. De regler, der er opstillet i direktivet, er således konkretiseringen af de forpligtelser for Unionen på området for beskyttelse af miljøet og af menneskers sundhed, som bl.a. følger af artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF (jf. analogt dom af 25.6.2024, Ilva m.fl., C-626/22, EU:C:2024:542, præmis 67, 68 og 70).
- 57 Ifølge Domstolens praksis forudsætter en korrekt anvendelse af forsigtighedsprincippet for det første en fastlæggelse af de potentielt negative konsekvenser for miljøet af de pågældende farlige stoffer og for det andet en omfattende evaluering af risikoen for miljøet på grundlag af de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger, som følge af at resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade for miljøet varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundes forsigtighedsprincippet således restriktive foranstaltninger, såfremt de ikke er forskelsbehandlende og er objektive (jf. i denne retning dom af 28.3.2019, Verlezza m.fl., C-487/17 – C-489/17, EU:C:2019:270, præmis 57 og 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Henset til nødvendigheden af at sikre et højt beskyttelsesniveau og overholdelsen af forsigtighedsprincippet kan begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« som omhandlet i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 således ikke fortolkes indskrænkende (jf. analogt dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 På baggrund af det ovenstående må det lægges til grund, at selv om et system med løbende overvågning af farlige stoffer, der faktisk er til stede i en virksomhed på et givet tidspunkt, kan give gyldige indicier for en »faktisk tilstedeværelse« af sådanne stoffer i virksomheden, gør systemet det ikke i sig selv muligt at fastslå en »tilstedeværelse af farlige stoffer« i virksomheden som omhandlet i artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18.

- 60 Det skal i øvrigt hvad angår de omstændigheder, der udgør indicier for en »påregnelig tilstedeværelse« af farlige stoffer i en virksomhed eller for en tilstedeværelse af sådanne stoffer, der »med rimelighed kan forudses«, såfremt processer kommer ud af kontrol, som omhandlet i samme artikel 3, nr. 12), bemærkes, at disse begreber, som det fremgår af denne doms præmis 45, 46, 53 og 54, vedrører de farlige stoffer, der kan være til stede i virksomheden, dvs. dem, hvis tilstedeværelse er påtænkt eller med rimelighed kan forventes og skal vurderes på forhånd, idet de maksimale mængder af stofferne anvendes som referencepunkt.
- 61 Det skal derfor fastslås, at henset til nødvendigheden af kunne påregne disse maksimale mængder på rimelig vis omfatter de i denne doms foregående præmis omhandlede omstændigheder bl.a. den pågældende virksomheds maksimale kapacitet til at oplagre eller behandle farlige stoffer på grundlag af den driftstilladelse, som virksomhedens driftsleder råder over. En sådan tilladelse, eventuelt vurderet sammen med andre relevante forhold, gør det nemlig principielt muligt objektivt at vurdere de maksimale mængder af farlige stoffer, der er eller kan være til stede i virksomheden.
- 62 Denne konstatering gælder navnlig for så vidt angår de tilladelser, der er omhandlet i henholdsvis artikel 23 i direktiv 2008/98 og artikel 4 i direktiv 2010/75, hvortil såvel den forelæggende ret som sagsøgeren i hovedsagen har henvist, idet det i øvrigt bemærkes, at disse direktiver i lighed med direktiv 2012/18 blev vedtaget med henblik på at gennemføre Unionens miljøpolitik. I denne henseende fremgår det i første række af selve ordlyden af artikel 23, stk. 1, litra a), i direktiv 2008/98, at tilladelser til affaldshåndtering som minimum skal indeholde arten og mængden af affald, der kan behandles.
- 63 I anden række fremgår det af artikel 4 og 12 i direktiv 2010/75, sammenholdt med dette direktivs bilag I, del 5, at anlæg, der falder ind under dette direktivs anvendelsesområde, som omfatter anlæg, der håndterer affald, ikke må drives uden godkendelse. Udstedelse af en sådan godkendelse kræver imidlertid en fastlæggelse af bl.a. de råstoffer og hjælpematerialer, andre stoffer og den energi, der anvendes i eller produceres af det pågældende anlæg. Domstolen har desuden fastslået, at en forudgående vurdering af indvirkningerne fra et sådant anlægs virksomhed både på miljøet og på menneskers sundhed skal indgå som en integrerende del af procedurerne for udstedelse og revurdering af godkendelsen (jf. i denne retning dom af 25.6.2024, Ilva m.fl., C-626/22, EU:C:2024:542, præmis 105).
- 64 En national ret, for hvilken der er indbragt en tvist om, hvorvidt en national lovgivning, der gennemfører direktiv 2012/18, finder anvendelse på den pågældende virksomhed, og navnlig om vurderingen af »tilstedeværelsen af farlige stoffer« i virksomheden, skal følgelig efterprøve, om der faktisk er farlige stoffer, som er omfattet af bilag I til dette direktiv, til stede i virksomheden i mængder, der er lig med eller større end mængderne i samme bilag I, eller om en sådan tilstedeværelse er påregnelig eller med rimelighed kan forudses. Denne efterprøvelse skal foretages under hensyntagen til samtlige omstændigheder i den konkrete sag, samtidig med at det sikres, at det i direktivet fastsatte formål overholdes, og at direktivets virkning beskyttes.
- 65 Desuden kan visse omstændigheder udgøre gyldige indicier for en »tilstedeværelse af farlige stoffer« som omhandlet i direktivets artikel 3, nr. 12) (jf. analogt dom af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein«, C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 45). Disse omstændigheder omfatter bl.a. de maksimale mængder af stoffer, som en virksomhed kan oplagre eller behandle i overensstemmelse med en driftstilladelse, navnlig når denne er blevet udstedt i henhold til en lovgivning, der gennemfører de i nærværende doms præmis 62 og 63 nævnte EU-retlige bestemmelser.

- 66 Henset til samtlige disse grunde skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, nr. 12), i direktiv 2012/18 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en praksis, der eventuelt er fastlagt i den affaldshåndteringstilladelse, som er udstedt af den kompetente administrative myndighed, og hvorefter det med henblik på at vurdere »tilstedeværelsen af farlige stoffer« i en virksomhed som omhandlet i denne bestemmelse og godtgøre, at mængderne af dem på intet tidspunkt når op på de mængder, der er angivet i del 1 eller del 2 i bilag I til direktivet, ikke er tilladt udelukkende at støtte sig på et håndteringssystem, der er indført af den pågældende virksomheds driftsleder, og som sikrer løbende overvågning af sådanne stoffer, der faktisk er til stede i virksomheden.

Det andet spørgsmål

- 67 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 i direktiv 2012/18 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der kræver, at en anmeldelse med de pågældende oplysninger til den kompetente myndighed som omhandlet i samme artikel 7 udelukkende foretages ved hjælp af en formular udarbejdet ved denne lovgivning og i overensstemmelse med den heri fastsatte fremgangsmåde, og som udelukker muligheden af at foretage en sådan anmeldelse ved hjælp af et håndteringssystem, der er indført af en virksomheds driftsleder, og som sikrer løbende overvågning af de stoffer, der faktisk er til stede i virksomheden.
- 68 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at det er åbenbart, at dette spørgsmål skal afvises, for så vidt som det er uden forbindelse med tvisten i hovedsagen.
- 69 Der skal i denne henseende henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen, idet der foreligger en formodning for, at disse spørgsmål er relevante. Når det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse, medmindre det klart fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af spørgsmålet (dom af 13.7.2000, *Idéal tourisme*, C-36/99, EU:C:2000:405, præmis 20, og af 20.3.2025, *Arce*, C-365/23, EU:C:2025:192, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 I det foreliggende tilfælde fremgår det ganske vist af de sagsakter, som Domstolen råder over, at lovdekret nr. 105/2015, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, gennemførte artikel 7 i direktiv 2012/18 – som omhandler nødvendigheden af, at medlemsstaterne kræver, at driftslederen sender den kompetente myndighed en anmeldelse med oplysninger om bl.a. den pågældende virksomhed og de farlige stoffer, der er til stede i virksomheden – i italiensk ret.
- 71 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har sagsøgeren i hovedsagen imidlertid anfægtet lovligheden af en afgørelse truffet af det tekniske udvalg som kompetent myndighed, idet selskabet har gjort gældende, at det anlæg til behandling af flydende affald, som det driver, ikke er omfattet af lovdekretets anvendelsesområde. Afgørelsen er ifølge selskabet ulovlig, fordi den nævnte myndighed har anlagt en fejlagtig fortolkning af begrebet »tilstedeværelse af farlige stoffer« som defineret i en national bestemmelse, der gennemfører artikel 3, nr. 12), i direktiv

2012/18 i italiensk ret. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen fandt myndigheden nemlig med urette, at et håndteringssystem som det, selskabet havde indført, ikke i sig selv gjorde det muligt at godtgøre, at der ikke var sådanne stoffer på anlægget.

- 72 Det fremgår således ikke af nogen af de sagsakter, som Domstolen råder over, at tvisten i hovedsagen vedrører metoderne til at give de oplysninger, der kræves i henhold til de nationale bestemmelser, der gennemførte artikel 7 i direktiv 2012/18, og navnlig den omstændighed, at disse bestemmelser fastsætter én bestemt metode til at give oplysningerne. Som det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen som det skriftlige indlæg fra sagsøgeren i hovedsagen, har denne nemlig ikke påberåbt sig det håndteringssystem, som selskabet har indført, som en metode til anmeldelse af de oplysninger, der er opregnet i de nævnte bestemmelser, men som et middel til at godtgøre, at der ikke i selskabets virksomhed er farlige stoffer i de mængder, der er nødvendige for, at lovdekret nr. 105/2015 finder anvendelse. Nævnte artikel 7 regulerer imidlertid ikke midlerne til at godtgøre tilstedeværelsen af farlige stoffer i en virksomhed, men sigter mod at konkretisere forpligtelsen for driftsledere af »kolonne 2-virksomheder« eller »kolonne 3-virksomheder« som omhandlet i dette direktiv til at give de nævnte oplysninger til den kompetente myndighed.
- 73 Den forelæggende ret har endvidere nævnt nødvendigheden af, at der med henblik på at afgøre, om medlemsstaterne kan foreskrive én bestemt metode til anmeldelse i henhold til artikel 7 i direktiv 2012/18, foretages en afvejning mellem principperne om fri konkurrence og etableringsfrihed på den ene side og nødvendigheden af at beskytte miljøet og sikkerheden på den anden side. Den har imidlertid på ingen måde forklaret, hvorfor en sådan afvejning er relevant for løsningen af den tvist, der er indbragt for den.
- 74 Det følger heraf, at en besvarelse af det andet spørgsmål under disse omstændigheder åbenbart ville svare til at afgive et responsum om et hypotetisk spørgsmål, hvilket ikke er foreneligt med den opgave, som Domstolen er blevet tildelt i forbindelse med det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl., C-160/20, EU:C:2022:101, præmis 84).
- 75 Følgelig kan det andet spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostninger

- 76 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 sagsomkostningerne. 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 3, nr. 12), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke er til hinder for en praksis, der eventuelt er fastlagt i den affaldshåndteringstilladelse, som er udstedt af den kompetente administrative myndighed, og hvorefter det med henblik på at vurdere »tilstedeværelsen af farlige stoffer« i en virksomhed som omhandlet i denne bestemmelse og godtgøre, at mængderne af dem på intet tidspunkt når op på de mængder, der er angivet i del 1 eller del 2 i bilag I til direktiv 2012/18, ikke er tilladt udelukkende at støtte sig på et håndteringssystem, der er indført af den pågældende virksomheds driftsleder, og som sikrer løbende overvågning af sådanne stoffer, der faktisk er til stede i virksomheden.

Underskrifter