



EU FORUM OF JUDGES FOR THE ENVIRONMENT
UE FORUM DES JUGES POUR L'ENVIRONNEMENT

LA POLLUTION DES SOLS *SOIL POLLUTION*

Réponses au questionnaire
Answers to questionnaire

Conférence annuelle
du Forum des juges
de l'Union européenne
pour l'environnement

7-8 octobre 2008
Cour de cassation - Paris

Allemagne

A. Le régime juridique de la protection du sol en Allemagne

I. Préambule

Le sol est avec l'air et l'eau l'un des trois plus importants milieux environnementaux. Il est un élément vital pour l'homme, les animaux et les plantes. La sauvegarde des fonctions du sol, la protection du sol contre les pollutions et la réparation des pollutions déjà intervenues sont des objectifs que se sont assignées de nombreuses lois (p. ex. plan d'aménagement des espaces, schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, sauvegarde de sites, protection contre les nuisances, droit minier, régime juridique des eaux, loi sur l'évitement, la récupération et l'élimination des déchets, ordonnance sur les fertilisants, ordonnance sur les boues d'épuration). Depuis 1991 il y a, à l'échelon fédéral, une loi spécifique sur la protection du sol (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten [Bundes-Bodenschutzgesetz] – loi sur la protection contre les altérations nocives du sol et pour la réhabilitation des secteurs pollués de longue date). Déjà, au milieu des années 1980, les Lands avaient promulgué des lois en matière de pollution des sols. En 2007 a été instaurée la loi sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux (Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden - Umweltschadensgesetz), en application des dispositions de la directive 2004/35/CE. La loi sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux n'a guère apporté de progrès par rapport à la loi fédérale sur la protection du sol. Les dispositions de nombreuses lois se recoupant, des règles de priorité et de conflit ont été standardisées.

II. Lutte contre les dangers, prévention, responsabilité

La pollution du sol est avant tout un héritage du développement industriel et de l'élimination des déchets, à laquelle une moindre importance a été attachée par le passé. Les secteurs du sol pollués de longue date ("pollutions anciennes du sol") sont reconnus comme problème urgent depuis 1980. Pour la prévention des dangers particuliers qui découlent de ces pollutions, une procédure prévoyant des mesures échelonnées ("modèle en cascade") a été édictée d'abord au niveau des Lands, puis ensuite à l'échelon fédéral par promulgation d'une loi. L'objet de la loi fédérale de la protection du sol est de surcroît la lutte contre les autres altérations nocives du sol. Cette défense contre les dangers est complétée par le principe de prévention institué par la loi. En particulier, la loi de protection contre les nuisances, le régime juridique des eaux et le régime juridique des déchets garantissent qu'aucune pollution environnementale ne sera provoquée lors de la mise en exploitation d'installations, de l'utilisation des eaux ainsi qu'au moment de la récupération et l'élimination des déchets.

Le plan par étapes relatif au traitement des secteurs du sol pollués de longue date et des surfaces susceptibles d'être polluées prévoit leur recensement intégral et minutieux, une reconnaissance graduée, l'évaluation du potentiel de dangerosité et la réduction à un niveau raisonnable des risques qui en découlent. Dans une première approche, il a fallu dresser un cadastre des pollutions anciennes du sol, sur lequel doivent figurer et être évalués les pollutions et les sites susceptibles d'être pollués ("recensement"). La constitution de ce cadastre des pollutions est une mission de service public. La compétence est de ce fait

du ressort des services administratifs à l'échelon des villes non-intégrées dans un district (kreisfreie Städte) et des directions administratives du district (Kreis). Ceux-ci s'entourent des conseils des services compétents en matière d'écologie et d'experts (bureaux d'ingénieurs, entreprises de travaux publics, centres de recherche et d'études). L'autorité suprême en matière environnementale (le ministère) édicte les règlements administratifs généraux. Sont à recenser en particulier les sites, les groupes de polluants, la durée des sédimentations, l'exploitation actuelle et les biens mis en danger. En fonction du potentiel de danger prévisible, le recensement est complété par la reconnaissance individuelle des sites et leur réhabilitation. Les sites qui risquent de porter préjudice à la santé publique sont à traiter en priorité. Les surfaces qui présentent des altérations nocives du sol sont recensées sur un relevé cadastral de protection des sols. Les autorités régionales compétentes en matière de protection du sol dans la plupart des Lands disposent pour la gestion et l'évaluation des résultats des mesures d'un système d'information. La loi d'information sur l'environnement donne droit à toute personne de demander des informations concernant le cadastre des pollutions anciennes et de la protection du sol ainsi que des informations issues du système d'information pour la protection du sol.

La recherche des pollutions anciennes et des altérations nocives du sol s'effectue régulièrement en deux étapes: d'abord un examen préliminaire d'orientation, puis un examen d'évaluation des risques de danger. La première étape ("recherche des dangers") est du domaine de l'autorité. D'office elle recherche s'il y a des charges polluantes et si oui, lesquelles. Par ailleurs elle recherche si certains seuils critiques déterminés sont dépassés. Les coûts de cette étude de risques sont à la charge de l'autorité. Si la suspicion de danger se confirme, l'autorité peut obliger le responsable à un examen de détail. Par responsable, il faut entendre: (1.) l'auteur à l'origine d'une altération nocive du sol ou d'une ancienne pollution (pollueur-payeur), (2.) le propriétaire du terrain, (3.) le détenteur d'un pouvoir effectif sur le terrain, (4.) l'ayant-cause à titre universel de l'auteur, (5.) l'associé responsable d'une personne morale propriétaire du terrain, (6.) celui qui a cédé la propriété du terrain, et (7.) sous certaines conditions, l'ancien propriétaire du terrain. L'autorité compétente décide en vertu de son pouvoir discrétionnaire lequel de ces responsables peut être condamné à effectuer un examen de détail. L'évaluation des risques suppose qu'au cours des deux étapes soient définies certaines conditions matérielles. Les conditions à remplir ("valeurs expérimentales") sont définies dans une ordonnance de façon différenciée en fonction du type d'exploitation, des polluants et des concentrations en produits nocifs. La différenciation s'impose en application du principe de la proportionnalité.

Pour les pollutions et altérations nocives du sol, qui sont à l'origine de dangers particuliers pour l'individu ou la collectivité, l'autorité peut exiger les expertises de réhabilitation nécessaires ainsi que la présentation d'un plan de réhabilitation. Les conditions pour lesquelles il faut partir d'une ancienne pollution ou d'altérations nocives du sol, qui exigent des mesures concrètes, sont définies dans l'ordonnance qui distingue l'exploitation, les biens à protéger et la concentration de certains polluants. Les destinataires de ces mesures de réhabilitation sont les mêmes responsables que pour l'évaluation de la dangerosité. Les expertises de réhabilitation servent à la clarification de la nature et du volume des mesures nécessaires et forment la base de la mise en œuvre de la réhabilitation. Par mesure de réhabilitation on entend la décontamination, la sécurisation, les restrictions à l'exploitation et l'engagement d'auto-contrôle. La nature des mesures de réhabilitation pouvant être décidées, dépend du but et du coût de la réhabilitation (principe de la proportionnalité). Le but fixé à la réhabilitation ne peut être défini que sur la base de l'évaluation du bien à protéger dans le cas particulier. Le type d'exploitation autorisé ou déterminé par le caractère du terrain fait foi pour l'objectif de la réhabilitation. Par conséquent toutes les contaminations du sol ne sont pas toujours à éliminer en cas d'anciennes pollutions. Le niveau de réhabilitation à atteindre devra être défini en tenant compte de l'exploitation autorisée et de la nécessité de protection qui en résulte. Cette différenciation s'impose également en application du principe de la proportionnalité.

Le coût des mesures nécessaires incombe aux responsables astreints à l'exécution. Les coûts d'évaluation des risques doivent être remboursés au responsable à qui est confié l'examen lorsque le risque de danger n'est pas confirmé. Dans le cas d'ordonnances visant à restreindre l'exploitation du sol à des fins d'agriculture et de sylviculture ainsi que visant à la gestion du sol, les coûts sont à rembourser aux propriétaires ou occupants du terrain, lorsqu'ils n'ont pas causé les altérations nocives du terrain. La notion

de responsabilité est de ce fait indépendante de la notion de faute. Elle disparaît en cas d'autorisation d'une action de droit public qui a été à l'origine de la pollution ou de l'altération nocive du sol, lorsque l'autorisation recouvre expressément les conséquences négatives pour le sol. En règle générale, cette condition n'est pas remplie.

En vue de prévenir la formation d'altérations nocives du sol résultant de l'exploitation d'un terrain qui pourrait entraîner une altération de la structure du sol, le propriétaire du terrain, le détenteur du pouvoir effectif sur le terrain et celui qui exerce ou fait exécuter des activités sur le terrain peuvent être mis en cause. Des dispositions réglementaires pour prévenir des altérations nocives du sol ne peuvent être prises que si les valeurs de prévention correspondant aux valeurs de pollution définies dans l'ordonnance pour le sol sont atteintes. Le recensement et la surveillance du sol par les autorités compétentes servent également à la prévention. Dans quelques Lands, les résultats de ces mesures sont archivés dans un cadastre de l'état du sol, dans une banque d'échantillons du sol et dans une banque des données du sol.

III. Evaluation en résumé

Une protection efficace et proportionnelle du sol suppose que:

- les autorités compétentes prennent des mesures et les imposent sur la base d'informations circonstanciées par rapport aux responsables;
- ces mesures soient échelonnées en fonction de l'intensité des risques encourus ou des préjudices portés au sol;
- les mesures soient orientées au rétablissement d'une fonction du sol en rapport avec son usage et
- des standards matériels existent établissant des différences en fonction des biens respectifs à protéger et de la concentration de certains polluants.

Les mesures ne doivent pas se limiter aux altérations nocives futures du sol, mais doivent permettre la réhabilitation des pollutions passées. Le coût des mesures devrait en règle générale incomber à ceux qui occasionnent les altérations nocives du sol (pollueurs-payeurs) ou à leurs ayant-cause à titre universel ainsi qu'aux propriétaires et aux occupants des terrains. La base de répartition des obligations et des coûts repose sur le principe du pollueur-payeur en matière de droit de l'environnement ainsi que sur la responsabilité inhérente au droit de propriété ou à la détention matérielle de la chose. Les coûts de prévention des dangers menaçant les individus ou le bien-être social n'ont pas à être supportés par la communauté mais par l'auteur ou le bénéficiaire des altérations nocives du sol. Le droit allemand de protection du sol corrobore l'essentiel de ces exigences.

5

B. Notes au questionnaire

I – L'information sur les sols pollués:

En Allemagne, il y a plusieurs inventaires des surfaces polluées ou contaminées. Les inventaires des surfaces contaminées sont tenus et actualisés par les autorités administratives inférieures. Les critères retenus par la loi pour le recensement des surfaces sont : les altérations nocives du sol définies par la loi, la propriété du secteur pollué de longue date ou celle de la surface susceptible d'être polluée. Les secteurs pollués de longue date sont les équipements de traitement des déchets désaffectés et autres terrains sur lesquels ont été traités, entreposés ou déposés des déchets. Ce sont aussi des terrains d'installations désaffectées et d'autres terrains qui ont vu le traitement de substances mettant l'environnement en péril (anciens sites). Les surfaces soupçonnées de pollutions anciennes sont des dépôts et des sites désaffectés, qui sont soupçonnés d'altérations nocives du sol ou d'autres risques pour l'individu ou la communauté. Les inventaires sont accessibles à tout le monde sur la base de la loi d'information sur l'environnement. Les critères légaux de recensement dans les inventaires tiennent compte du principe de l'adaptation de la me-

sure administrative à la gravité des motifs. La nécessité de ces inventaires n'est pas contestée dans l'opinion publique. La détermination des conditions est du ressort des administrations compétentes. Quiconque cause des altérations nocives au sol ou une pollution, son ayant-cause à titre universel, le propriétaire du terrain et le détenteur de celui qui exerce un pouvoir effectif sur un terrain, tous sont tenus d'informer les autorités compétentes de tout trace manifeste de présence d'une altération nocive du sol ou d'une décharge désaffectée. Contrevenir intentionnellement ou par négligence à cette obligation d'information constitue une infraction, qui peut être sanctionnée d'une amende pécuniaire pouvant se monter jusqu'à 10.000 €. La signification de cette possibilité de sanction est plus faible que l'obligation incombant au responsable de faire exécuter des mesures de recherche ou de réhabilitation.

II – Législation nationale en matière de sols pollués et application en pratique:

La loi sur la protection des sols est une loi spécifique de droit public. Les dispositions de la directive 2004/35/CE ont été mises en pratique en Allemagne. Mais celles-ci demeurent en deçà des dispositions de la loi sur la protection du sol. L'application de la loi sur la protection du sol est du ressort des services spécialisés des autorités administratives inférieures. La protection du sol est également l'objet d'autres domaines de protection de l'environnement (p. ex. plan d'aménagement des espaces, schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, sauvegarde des sites, protection contre les nuisances, droit minier, régime juridique des eaux, loi sur l'évitement, la récupération et l'élimination des déchets, ordonnance sur les fertilisants, ordonnance sur les boues d'épuration). L'application des règles de protection du sol est efficace, parce qu'il existe un inventaire complet des surfaces en danger ou contaminées, parce que les mesures prévues sont graduées en fonction du principe de l'adaptation de la mesure administrative à la gravité de ses motifs et parce que le cercle des responsables est très large. L'efficacité des mesures de protection du sol est nettement supérieure aux frais de gestion administrative qu'elles impliquent. La raison en est avant tout que la loi et les ordonnances qui s'y rattachent imposent des buts matériels et des standards de réhabilitation.

III – Sols pollués et responsabilité:

La proportion des litiges en matière de protection du sol joue en droit de l'environnement un rôle de toute évidence bien plus important qu'en droit pénal ou qu'en droit civil. Le principe de rattachement liant le fait d'être punissable au droit administratif d'une part, et la responsabilité sans faute des responsables d'autre part, font que ces litiges sont régulièrement tranchés par les tribunaux administratifs. En plus de l'auteur du dommage, le propriétaire et l'occupant du terrain contaminé sont eux aussi responsables de l'élimination des dommages. Les exploitants des équipements ou les ayant-cause à titre universel sont en particulier largement mis à contribution pour les décharges désaffectées. Les règlements en matière de transmission de succession ipso facto avec tous ses droits et obligations, et la responsabilité dans le cas de déréliction, permettent dans la plupart des cas la mise à contribution du responsable même lorsque le propriétaire du terrain et l'exploitant de l'équipement ne sont plus susceptibles d'être poursuivis. Les questions épineuses posées par la transmission de succession ipso facto avec tous les droits et obligations rétroactifs et l'adaptation de la mesure administrative à la gravité des motifs sont amplement élucidées par la jurisprudence de la Cour administrative fédérale. La responsabilité du propriétaire en cas de contamination de son terrain est conforme au principe de proportionnalité et à la définition légale du contenu de la propriété en droit constitutionnel, donc il n'y a pas expropriation ni directe ou indirecte. Les contrats de droit civil n'excluent pas la responsabilité de droit public. Ils justifient la responsabilité du propriétaire du terrain en particulier lorsqu'il a touché des loyers en donnant à bail le terrain à l'auteur de la contamination du sol. La contamination du sol, intentionnelle et par négligence, qui porte atteinte à la santé de l'homme, des animaux et des plantes, à d'autres objets d'une valeur non négligeable ou à un plan d'eau, est passible d'une peine. Cependant en pratique, ce caractère répréhensible ne joue pas un grand rôle en raison de la complexité des éléments constitutifs des faits incriminés et de l'efficacité des mesures de droit administratif pour l'élimination des dommages.

Une entreprise exploitait des sels de potassium dans une mine située près du Rhin supérieur de 1922 à 1973. Les déchets de production contenaient des sels et étaient entreposés avec la tolérance des administrations à côté d'un puits de mine. Par suite de l'infiltration des eaux de pluie dans la zone du terril, du sel dissous s'est propagé dans le sol et dans la nappe phréatique. L'ensemble du patrimoine de la société minière a été transféré en 1970 à une SARL de droit allemand et en 1972 de la SARL de droit allemand à la demanderesse. En 1988 la mine est sortie de la tutelle de l'administration allemande de surveillance des mines. En 1999 la demanderesse a été astreinte à réaliser des relevés d'analyse de la nappe phréatique et à mettre en place un plan de réhabilitation. C'est donc déjà avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection des sols que deux états de fait relevant de la transmission de succession ipso facto avec tous ses droits et obligations s'étaient produits, et avant que l'Administration ne se retourne contre la demanderesse en tant qu'ayant-cause à titre universel de l'auteur afin d'engager une réhabilitation.

Le tribunal administratif rejeta la plainte. Le tribunal administratif supérieur tint l'ordonnance de réhabilitation pour contraire au droit, la responsabilité de ayant-cause à titre universel de l'auteur engendrant une rétroactivité irrecevable. La Cour administrative fédérale infirma le jugement rendu par le tribunal administratif supérieur: Les obligations de réhabilitation prévues par la loi fédérale sur la protection du sol s'étendent également aux anciennes pollutions et aux altérations nocives du sol causées avant l'entrée en vigueur de la loi. Il a été possible de se retourner contre l'auteur dès avant ce moment sur la base du régime juridique des déchets, des eaux ou du maintien de la sécurité publique. La transmission de la succession ipso facto avec tous ses droits et obligations en matière d'obligations de police réglées par la loi, mais pas encore été concrétisées par un acte administratif, n'est pas étrangère à l'ordre juridique. Elle découle du principe général de droit administratif selon lequel les obligations de comportement relevant d'un cas précis sont susceptibles d'ouvrir une succession juridique. L'ayant-cause à titre universel de l'auteur d'une altération nocive du sol endosse les obligations matérielles du régime légal de son prédécesseur en droits et obligations. Ces obligations ne sont pas d'une nature très personnelle et sont donc transférables. L'ayant-cause à titre universel peut toutefois se prévaloir également de toutes les oppositions formées par son prédécesseur dans les droits et obligations. La seule tolérance du terril par les administrations n'a pas été de nature à légaliser les altérations nocives du sol. Que les plans de l'entreprise minière autorisés au 19^{ème} siècle justifient la contamination du sol est sujet à caution, mais l'instance précédente n'a pas élucidé ce point. C'est pour cette raison que l'affaire a dû être renvoyée au tribunal administratif supérieur. Entretemps, le tribunal administratif supérieur a contesté un effet de légalisation des plans d'entreprise au regard du régime minier et a rejeté l'appel de la demanderesse.
(*Cour administrative fédérale, jugement du 16 mars 2006 – BVerwGE 125, 325*)

IV – La gestion et la remise en état des sols pollués:

La raison et l'objet de la loi fédérale sur la protection du sol est d'obliger le responsable d'une altération nocive du sol ou d'une pollution à la réhabiliter. Conformément au principe de l'adaptation d'une mesure administrative à la gravité de ses motifs, la réhabilitation peut consister en mesures de décontamination du sol, en une entrave à longue échéance à la propagation des polluants (mesure conservatrice), en une restriction de l'exploitation du sol ou en un auto-contrôle (mesures de protection et de restriction). Pour ces mesures par responsable il faut entendre (1.) l'auteur à l'origine d'une altération nocive des sols ou d'une ancienne pollution (pollueur-payeur), (2.) le propriétaire du terrain, (3.) le détenteur du pouvoir effectif sur le terrain, (4.) l'ayant-cause à titre universel de l'auteur, (5.) l'associé responsable d'une personne morale comme propriétaire du terrain, (6.) celui qui s'est démis de la propriété du terrain, et (7.) sous certaines conditions, l'ancien propriétaire du terrain. L'autorité compétente décide en vertu de son pouvoir discrétionnaire quel responsable obliger. La loi sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux renvoie, pour la nature et le volume des réhabilitations, au droit spécialisé correspondant, en l'occurrence ici aux lois fédérales sur la protection du sol et la réhabilitation des eaux.

La condition préliminaire à une réhabilitation est la présence d'une situation de danger découlant d'après la loi sur la protection du sol d'une altération nocive du sol ou d'un secteur pollué de longue date. Les altérations nocives du sol sont définies par la loi en tant que dommages portés aux fonctions du sol,

susceptibles de provoquer des dangers, des préjudices non négligeables ou des nuisances importantes à l'individu ou à la communauté. Le but de la réhabilitation est en termes généraux de remédier à ces dangers. La cause principale d'altération du sol est l'apport de polluants dans le sol. Les critères matériels pour la réhabilitation d'altérations nocives du sol, intervenues après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection du sol le 1er mars 1999 ("pollutions récentes"), sont plus contraignants que ceux retenus pour la réhabilitation d'altérations nocives du sol intervenues avant le jour de référence. Pour ces "pollutions anciennes", le but de la réhabilitation se détermine en fonction de l'exploitation acceptable de la surface au regard du régime de droit de planification et de la nécessité de protection qui en résulte. Il s'ensuit que toutes les pollutions du sol ne sont pas à éliminer. L'obligation de réhabilitation ne s'étend, vu l'exploitation acceptable, qu'en cas de présence de dangers, préjudices ou nuisances importants. Pour fixer le but de la réhabilitation, il est par conséquent important de savoir, si la parcelle est exploitée par exemple comme espace vert public ou comme zone industrielle. Par contre, pour les pollutions récentes, les polluants sont à éliminer dans la mesure où ils résultent de la pollution antérieure du sol. Une diminution des polluants n'est pas suffisante en cas de nouvelles pollutions. Il est nécessaire que les possibilités d'exploitation de la parcelle existant auparavant soient rétablies. De l'huile qui se serait répandue dans le sol à la suite d'un accident survenu à un camion-citerne devra de ce fait être normalement récupérée par dragage de la terre contaminée, la terre enlevée étant remplacée par de la terre fraîche. Il s'agit ici de réaliser une "réhabilitation complète" qui englobe également les polluants présents antérieurement. Cette obligation est limitée par les principes de l'adaptation de la mesure administrative à la gravité de ses motifs et par celui de la protection de la bonne foi.

La nature et l'étendue de la réhabilitation sont à préciser concrètement dans chaque cas particulier en fonction de l'exploitation autorisée par le régime juridique de la planification. La loi ne comporte pas d'objectifs de réhabilitation concrets. Toutefois pour déterminer la pertinence des mesures de réhabilitation il est possible de prendre en compte les critères et les spécifications d'action, différenciés en fonction du type d'exploitation, des polluants et des concentrations de polluants, comme première approche des mesures de réhabilitation nécessaires et acceptables. Car d'après la définition légale, la présence d'un danger est exclue lorsque les spécifications d'action ne sont pas atteintes et l'existence d'un risque de danger est exclue lorsque les seuils critiques ne sont pas atteints. Si par la réhabilitation on parvient à ne pas dépasser les seuils critiques et les spécifications d'action, il n'y a pas de dangers, de préjudices ou des nuisances importantes à attendre pour le particulier ou la collectivité. Il incombe au responsable d'exécuter la réhabilitation. L'administration compétente peut demander que l'examen de la réhabilitation et le projet de réhabilitation soient réalisés par un expert accrédité. Si le projet de réhabilitation n'est pas complètement réalisé ou si les délais ne sont pas respectés, l'administration compétente peut procéder elle-même à sa réalisation ou mandater un expert.

V – Conclusion

De mon point de vue en ce qui concerne et la procédure et les exigences matérielles, la protection du sol par le droit allemand est nettement supérieure aux considérations sur lesquelles repose le projet d'une directive-cadre de protection du sol du 22 septembre 2006. La carence la plus importante du projet de directive semble résider dans l'absence d'objectifs matériels et de standards pour la réhabilitation. Les données pour le projet de directive en vue de la prévention et du traitement de surface des parcelles semblent trop indéfinies pour déclencher de notables impulsions. De même les critères définissant les zones à risques semblent manquer de clarté suffisante. Le projet de directive déclare que le principe du pollueur-payeur doit s'appliquer mais ne comporte pas d'indications concrètes concernant la responsabilité. Le plus grand cercle de responsables au regard de la loi fédérale sur la protection des sols semble présenter des avantages pour préserver la collectivité de trop grandes charges financières. Les nombreuses obligations de rapport prévues dans le projet de directive apparaissent être disproportionnées par rapport au bénéfice recherché. Il est douteux que l'Etat doive présenter en cas de cessions de terrains un rapport sur l'état du sol ("passeport du sol"). Les intérêts privés de l'acquéreur et du vendeur d'un terrain devraient être suffisants pour fournir les informations nécessaires sur l'état du sol. Une réglementation par l'Etat me semble superflue au regard de ce qui précède.



Belgique

Introduction

Belgium is a federal state and environmental policy is mainly a regional matter. By consequence, the three regions (Flemish, Walloon and Brussels Capital Region) have their own specific legislation on soil remediation. In the Flemish Region, there is the Decree on Soil Remediation and Soil Protection of 27 October 2006¹, which replaced the Decree on Soil Remediation of 22 February 1995. In the Walloon Region, the Decree on Remediation of Polluted Soils of 1 April 2004² is applicable. The Ordinance on the Management of Polluted Soils of 13 May 2004³ deals with the situation in the Brussels Capital Region.

Especially in the Flemish Region, the environmental practitioner is very familiar with soil remediation, because of the experience of more than ten years in this field and the large impact of the legislation on daily practice.

In this questionnaire, the situation in the three regions is discussed. If the situation is the same in the three regions, one answer is given.

11

I. Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

Flemish Region (FR): YES

Walloon Region (WR): YES (in the legislation), not yet in practice

Brussels Capital Region (BCR): YES

1. Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?

FR: there is a 'ground information register', managed by the OVAM, (the public agency for waste and soil in the Flemish Region) and a 'register of risk activities', managed by the municipalities.

WR: the Walloon decree defines that two registers must be set up:

o A register of grounds on which activities that require an environmental permit take/took place

¹ Published in the Belgian Official Journal (Belgisch Staatsblad/Moniteur Belge) on 22 January 2007 (err. 29 February 2007). An English version of this decree can be found on: <http://www.ovam.beljabia/jabia/pid/976?lang=en>.

² B.S. 24 June 2004.

³ B.S. 7 June 2004.

o A register of other polluted grounds, grounds on which there is a pollution risk and grounds on which waste has been dumped.

However, these registers are not operational (yet).

BCR: there is the 'inventory of polluted grounds', managed by the BIM, the Brussels Agency for Environmental Management.

2. What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, de-pollution in progress, planned use...?

FR: any available information on any ground is incorporated (soil composition, use, ownership, soil investigations, remediation measures, ...).

WR: the register is not operational (yet).

BCR: only polluted soils or soil for which there are strong indications for pollution, are incorporated. The register mentions the identification of the grounds, of the owners and users, the present use, the activities on the grounds, the soil investigations and the remediation measures.

3. Who has the access to it? Is it a data base?

FR: database with free access for everyone

WR: the register is not operational (yet).

BCR: database with access restricted to:

- o people who have rights on the grounds (f.i. owner);
- o people who have an environmental permit with regard to the grounds;
- o people who want to buy the grounds and have permission from the owner.

4. What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?

FR: functioning very well. With the new decree, the more neutral term 'soil information register' was introduced instead of the pejorative term 'register of polluted soils'. The only amendment/change we would like to make, is to make the register also accessible via the internet.

WR: the necessary decisions should be made in order to make the register operational (Decision of the Walloon Government).

BR: make the database accessible via the internet and make the register free accessible to everyone (free access on environmental information)

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

1. In which cases (sale, change of activity, etc.)?

YES:

FR:

- 1. transfer of grounds (sale, usufruct, ...);
- 2. shutdown of 'risk' activities (closure);
- 3. on a periodical basis for some 'risk' activities (every 10 or 20 years);
- 4. voluntary.

WR:

- 1. shutdown of 'risk' activities (closure);
- 2. voluntary;
- 3. Specific legislation on filling stations.

BCR:

- 1. transfer of grounds (sale, usufruct, ...);
- 2. shutdown of 'risk' activities (closure);
- 3. voluntary;
- 4. Specific legislation on filling stations.

2. To whom (public authority, private buyer, etc.)?

To the public authority (FR: OVAM, WR: OWD, BCR: BIM) and to the acquirer (FR/BCR).

3. What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform? (specific sanctions such as: closure of the site, cancellation of sale, mandatory rehabilitation of the soil or general sanctions pertaining to common liability regulation)

Annulment of the transfer (FR/BCR) and general sanctions pertaining to common liability regulation (tort, contractual liability, ...).

4. What is the proportion of claims pertaining to the lack of information? (Please give examples).

13
•

There are more and more cases before Belgian courts with regard to the lack of information on soil remediation. The cases are dealing with the violation of the legal obligation to perform a soil examination or to deliver a soil certificate, with the fact that the acquirer was wrongly informed or with the fact that the pollution seems to be more serious.

II. National legislation on soil pollution and enforcement

A- Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

YES

1- What kind of legislation: civil, public or criminal law?

The specific legislation in the three Belgian regions is mentioned above. This legislation has civil (f.i. information with regard to transfer of grounds), public (f.i. authorisations) and criminal (f.i. fines) aspects.

2- Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?

FR: YES, by the Decree on Soil Remediation and Soil Protection of 27 October 2006 and the Decree on Environmental Damage of 21 December 2007 introducing a new title in the Decree on the Ge-

neral Provisions with regard to Environmental Management of 5 April 1995 (although there is discussion in legal doctrine whether the directive has been implemented correctly).

WR: YES, by the Decree on the modification of the Walloon Environmental Code with regard to Environmental Damage.

BCR: NOT YET.

Note that there is also some federal legislation that implements the directive (federal competence with regard to the marine environment, the transport and the civil protection).

B- Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

YES

There are the civil servants of the public authorities (OVAM, OWD, BIM), who are competent to control the respect of the legislation.

On the other hand, there are recognised soil experts, who carry out the examinations and the soil remediation.

Finally, in case of non-respect, a court procedure (mostly civil, sometimes criminal) may be started up. In these cases, the judge will mostly appoint a technical court expert.

C- Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

YES

Apart from the specific soil legislation, the environmental legislation (legislation on environmental permits, town planning and land use, waste, waste water) and the general legislation (civil code, criminal code, ...) are applicable.

The specific legislation prevails over the general legislation (lex specialis)

D- Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

YES

E- And if not, please explain what are the main reasons in your view? (too complex, few and far between, unknown, unsuited, lack of means, etc.)

N/A

F- How would you evaluate your country's legislation on the subject?

The Flemish Region is one of the pioneers with regard to soil legislation.

We can generally say that the legislation on soil remediation is currently well-established in the Flemish Region of Belgium and is generally well accepted. Although certain parts of the regulations come in for criticism, the basic principles are no longer really called into question.

The initial legislation (decree of 1995) had been reviewed and adapted yet (decree of 2006). The legislation is now more pragmatic and cost efficient. The new Decree, that entered into force on 1 June 2008, took away some of the grounds for criticism.

Furthermore, the Flemish Soil Sanitation Legislation produces significant results in terms of the effective remediation of polluted land. The total number of high-risk sites in Flanders is estimated at more than 76,000. By the end of 2002, 22% of these were examined for contamination on the basis of an exploratory soil examination. This yielded 13,305 sites that are known to be contaminated. Of those sites, 25% are polluted with heavy metals, 17% with mineral oil and 16% with PACs. For nearly half of these sites (6,528), the soil remediation procedure has to be continued. For 3,752 or 58% of the sites, the first stage of the soil remediation procedure has been completed with the performance of a descriptive soil examination. Between 1996 and 2002, it turned out that a soil remediation project had to be formulated for 1,795 sites. A certificate of conformity was issued for such a soil remediation project for 1,109 sites at a total cost of 443 million euros. 603 remediation operations were actually started up and 135 remediation operations were completed. These results appear to meet the planned objective of having at least 23% of the remediation operations of sites with historical soil pollution started up by 2007. The total remediation cost is estimated at 7 billion euros.

A difficult topic is the financing of soil remediation (although there are some funds for soil remediation ('soil remediation organisations') - BOFAS for filling stations and VLABOTEX for laundries – and the new decree established a system of cofinancing and funding), and the situation in case of bankruptcy or settlement. In certain individual cases the law may have far-reaching (financial) consequences.

There is also still a way to go with regard to soil protection (prevention of soil pollution). The first decree was only dealing with soil remediation, the new decree is also dealing with soil protection, but this only a small part of the decree (although some measures with regard to soil protection are already incorporated in other legislation, such as the legislation on the environmental permit).

Finally, some remarks can be made with regard to the transposition of the Directive 2004/35/EC.

In the other regions, the soil legislation should be refined. In the Walloon region, further measures and decisions are necessary; in the Brussels Capital Region, some topics remain unsolved or unclear.

A European framework directive may stimulate further developments in the other regions and in some member states.

III. Soil pollution and liability

A- What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

There are a lot of soil pollution claims in Belgium, and these claims form a substantial part of all environmental claims. Most claims are civil claims.

B- What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

FR:

The Flemish legislation foresees different kinds of liability and makes an important distinction between new, historical and mixed soil pollution:

- 1. New soil pollution is pollution that originated after the entry into force of the 1995 Soil Remediation Decree (i.e. after 29 October 1995);

- 2. Historical soil pollution is pollution that originated before the entry into force of the 1995 Soil Remediation Decree (i.e. before 29 October 1995);

- 3. Mixed soil pollution is pollution that originated partially before and partially after the entry into force of the Soil Remediation Decree (i.e. partially before and partially after 29 October 1995). In the case of mixed soil pollution, to the extent that it is possible to distinguish between the two types of soil pollution, the respective provisions for each type of soil pollution must be applied. If it is not possible to distinguish between the two types of soil pollution, the (stricter) rules that apply for the new soil pollution must be applied. In the latter case, the 2006 Soil Decree, provides for a different – already criticized – system: if, in the case of mixed soil contamination on a piece of land, no distinction can be made between new soil contamination and historical soil contamination, a division will be made, as accurately as possible, of the soil contamination into a part which in all reasonableness can be considered new soil contamination and a part which in all reasonableness can be considered historical soil contamination. On the basis of a motivated proposal from the soil remediation expert in his soil investigation report, OVAM shall decide on the actual division. The part considered as new soil contamination shall be treated in accordance with the provisions which are applicable for new soil contamination and the part considered as historical soil contamination in accordance with the provisions which are applicable for historical soil contamination. If it proves impossible to carry out a separate descriptive soil investigation or separate soil remediation for each part of the soil contamination by using the best available techniques not entailing excessive costs, only the provisions which apply to the largest part of the soil contamination shall apply.

The rules for new soil pollution are stricter than for historical soil pollution.

The liability for 'historical' pollution is fault based (civil code) or based on legal objective liability rules in other legislation.

The liability for 'new' pollution is objective: strict liability at the expense of whoever caused soil pollution by an emission. Where the emission originates from an establishment for which an environmental licence or notification is required, the operator of this establishment is liable.

WR: no specific liability rules, general liability rules are applicable.

BCR: no specific liability rules, general liability rules are applicable.

C- Who can be held responsible: the state, user, owner?

FR:

New pollution

It is very important to stress that the Flemish soil legislation makes a distinction between the person who is obliged to remediate (see also point IV B) and the person who is liable for the soil remediation. Sometimes, this will be the same person, but the person obliged to remediate (who is responsible for prefinancing the soil remediation) is not necessarily the person who caused the soil pollution. Where this is the case, he may recover the costs incurred from the person who is liable for them. The 1995 Soil Remediation Decree institutes strict liability at the expense of whoever caused soil pollution by an emission. Where the emission originates from an establishment for which an environmental licence or notification is required, the operator of this establishment is liable.

This liability is limited to the costs incurred for the soil remediation. The liability of the so-called 'innocent owner' is limited to the amount of the costs required to prevent the soil pollution from spreading further or from constituting an immediate hazard.

A similar approach is followed in the 2006 Soil Decree. As (pre-) financing the soil remediation is concerned, the Decree introduces a "financial sustainability settlement". According to Article 14 the person who is obliged to remediate but has insufficient resources to (pre)finance the soil remediation, may submit a motivated application for a financial sustainability settlement to the Flemish Government. The aim of the financial sustainability settlement is to spread the financing burden over time. There is also a possibility of co-financing, under conditions that still have to be specified by the Flemish Government.

Historical pollution

The strict liability under the Soil Remediation Decree does not apply for the costs incurred for the remediation of historical soil pollution. If the person obliged to remediate did not cause the pollution himself, he may try to recover the costs incurred in accordance with the liability rules that applied before the effective date of the 1995 Soil Remediation Decree, i.e. the rules of fault liability or the other legal objective liability rules.

In the case of historical soil pollution too, the liability of the so-called 'innocent owner' is limited: the liability he may incur on the basis of rules applicable prior to the Soil Remediation Decree that establish liability on the basis of the mere ownership or control of the land (e.g. Art. 1384, par. 1, Civil Code) is limited to the amount of the costs required to prevent the soil pollution from spreading further or from constituting an immediate hazard.

WR: anyone who can be hold responsible under the general liability rules (fault – damage – causal link). There is no specific liability rule for soil remediation.

BCR: anyone who can be hold responsible under the general liability rules (fault – damage – causal link). There is also an objective liability rule: the person who does not respect the remediation obligation is responsible for the costs of the soil examination and the consequences of this examination.

D- Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

N/A (see points III B, III C, IV A en IV B)

E- Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

YES. The soil legislation has a big impact on other legislation, such as contract law, waste law, ...

F.i. should one prove a civil interest for the annulment within the framework of the Soil Decree?

F.i. is waste law applicable on soil remediation (cfr. Van de Walle/Texaco-case C-1/03 before the European Court of Justice)? The soil legislation has sometimes a different approach then the waste legislation and stipulates different obligations that are not always compatible. In our opinion, the answer is no if there is a specific legislation on soil remediation. If not, the waste legislation is applicable.

F.i. relation between Soil Decree and Decree on Environmental Damage

F.i. are the terms of the Judicial Code applicable on the administrative appeal procedures in the Soil Decree?

In general, most problems can be solved with the principle 'lex specialis derogat generalibus' (specific legislation prevails above general legislation).

F- Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

The Flemish decree stipulates: "Shall be punished by imprisonment of between one month and five years and with a fine of between 100 euro and 10 million euro (increased with the legal surcharge: x 5.5), or by only one of these penalties:

- 1° the person who infringes the measures or regulations laid down by or by virtue of this decree;
- 2° the person who does not comply with the obligation to apply for a soil certificate and inform the acquiring party of its content before concluding an agreement concerning the transfer of land;
- 3° the person who does not comply with the obligation to carry out a exploratory soil investigation, a descriptive soil investigation or a water bottom investigation;
- 4° the person who does not comply with the obligation to carry out soil remediation or other measures imposed by virtue of this decree;
- 5° the trustee in bankruptcy and the liquidator who do not comply with the notification obligation mentioned in article 123;
- 6° the person who does not comply with the obligations laid down by virtue of chapter XIII of title III;
- 7° the person who impedes the supervision regulated by or by virtue of this decree;
- 8° the person who does not act upon the compulsory measures imposed."

In general, there are not a lot of criminal cases with regard to soil remediation. Most claims are brought before civil courts. Only in very serious cases, a case is brought before criminal court. A public interest is needed to bring the case before the criminal court. There is no active tracing or big enforcement. When it is a matter of damage that is claimed by one party to another party, it is a civil case. There are a lot of civil cases with regard to soil remediation, sometimes with regard to huge amounts (several millions).

IV. Care and rehabilitation of polluted soils

A- Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

FR:

New soil pollution must be remediated if the soil pollution exceeds the soil remediation standards set out in Annex 4 to the VLAREBO. For the moment there are 5 different sets of remediation standards for soils, depending on the land use function of the soil. The remediation standards are the strictest for "green" forms of land use (e.g. nature and woodland) and the most tolerant for industrial uses of land (e.g. industrial area, area for waste disposal). However for ground waters there is a uniform remediation standard. The 2006 Soil Decree specifies that these soil remediation standards shall correspond to a level of soil contamination which entails a considerable risk of harmful effects for man or the environment, ta-

king into account the characteristics of the soil and the functions it fulfils This is an autonomous remediation obligation: the polluter must not wait to remediate the polluted soil until he has been called upon to do so by the OVAM (Court of Ghent, 5 September 2001, T.M.R. 2002, 342-347).

The principle with historical soil pollution is that remediation only needs to be carried out if the soil pollution constitutes a “severe soil contamination” By “severe soil contamination” is meant: “soil contamination which constitutes or may constitute a risk of adversely affecting man or the environment. When evaluating the severity of the soil contamination, the following factors shall be taken into account: a) the characteristics, functions, uses and properties of the soil; b) de nature and concentration of the contaminating factors; c) the possibility of dispersion of the contaminating factors. For the purpose of actually establishing the remediation obligation, the priorities are set on the basis of a list drawn up by the Flemish Government of historically contaminated soils where soil remediation must be carried out. Finally, the remediation obligation is established once the operator, owner or user of land included in the list of historically contaminated soils to be remediated has actually been ordered by the OVAM to carry out the soil remediation.

WR:

For historical pollution (origin before 1 January 2003), there is an obligation to remediate if :

- 1. The limit values are exceeded for one or more parameters;
- 2. The background values are lower than these limit values;
- 3. The competent authority decides that the pollution causes a serious threat.

For new pollution (origin after 1 January 2003):

- 1. The limit values or the special values are exceeded for one or more parameters;
- 2. The background values are lower then these limit values.

19

When waste has been found, a remediation is always necessary, even when the limit values are not exceeded.

BCR:

The evaluation criterion is the BATNEEC.

If the pollution is caused by the own exploitation or if the pollution was not present before the start of the exploitation, a remediation is always necessary in order to restore the ground in its original state, whether there are risks or not.

In the other cases, a risk study is necessary. If the risk study concludes that remediation is needed, a remediation proposition must be drafted and remediation to an acceptable limit is necessary (norms are defined in a decision of the Brussels Capital government).

B- By whom? (the state, owner, user, etc.)

FR:

New pollution

The 1995 Soil Remediation Decree imposes the remediation obligation on the person who is in actual control of the land where the pollution occurred. This person can be designated in a simple manner and would also be in the best position to direct the remediation operation and to limit as much as possible the inconvenience caused by the remediation. The person obliged to remediate prefinances the cost of the

soil remediation, but can recover these costs from the polluter, i.e. the person responsible for the pollution, when he is not the polluter.

In practice, the remediation obligation lies with:

- the operator, if on the land where the pollution originated an establishment is located for which an environmental licence or notification is required;
- in the other cases, the owner of the piece of land where the pollution originated, as long as the proprietor has not shown that another person for his own account is in actual control of this piece of land;
- if the owner can prove that another person is in actual control of the land for his own account: the person who is in actual control of the land for his own account.

However, the 1995 Soil Remediation Decree does provide for an exemption from the remediation obligation for the so-called 'innocent owner', who must furnish proof that he meets all of the following conditions cumulatively:

- 1. he has not caused the pollution himself;
- 2. when he became owner or operator or acquired actual control of the land, he was not or could not be assumed to have been aware of the pollution;
- 3. since 1 January 1993, no 'high-risk establishment or activity' was located on the land or carried out there.

The OVAM may proceed to ex-officio soil remediation if the owner or user of the polluted land is not obliged to carry out the remediation. The OVAM may also take action ex officio if the person obliged to remediate fails to carry out the soil remediation or to take other measures, or does not take sufficient action, and fails to act upon demands by the OVAM to fulfil his obligations within a specified period of time.

The 2006 Soil Decree provides for a similar "three steps" designation method. In the first place, if on the land where the soil contamination originated installations are present that need an environmental licence or notification, the operator of that installation will be obliged to remediate. In case there is no operator, or if the operator has been released from the obligation because he has not caused the soil contamination himself or the soil contamination originated before the time he became the owner of the land, the user of the land where the soil contamination originated will be obligated to remediate. Finally, in case there is no operator or user, or if the operator and the user have been released from the obligation, the owner of the land where the soil contamination originated shall remediate the soil contamination. The owner shall not be obliged to remediate if he can argue that he complies with the following conditions in a cumulative manner :

- 1. he has not caused the soil contamination himself;
- 2. the soil contamination originated before the time he became the owner of the land;
- 3. he was not aware and was not supposed to be aware of the soil contamination at the moment he became the owner of the land;
- 4. since 1 January 1993 no high-risk installation has been present on the land.

Historical pollution

The person obliged to remediate is the same as the person designated in the case of new soil pollution. However, exemption from the remediation obligation for the so-called 'innocent owner' is broader in the case of historical soil pollution. For historical soil pollution, the person obliged to remediate only has to meet the following two conditions in order to be regarded as 'innocent owner':

- 1. he has not caused the pollution himself;
- 2. at the time when he became the proprietor or user of the piece of land, he was not or could not be assumed to have been aware of the pollution.

Furthermore, the person obliged to remediate who has acquired historically polluted land before 1 January 1993 – although he was aware or should have been aware of the pollution – is not obliged to proceed to remediation if he is able to prove that he has not caused this pollution and that since acquiring the land concerned he has not used it for professional or industrial purposes.

Largely the same approach is followed by the 2006 Soil Decree.

WR:

- 1. People who remediate voluntary;
- 2. The one who caused the pollution;
- 3. The owner.

There is an ‘innocent owner’-procedure under certain conditions (no pollution from own activities, no serious threat, change of zoning plans, after remediation, owner before 1 January 2003 and not aware of the pollution).

BCR:

By the transferor or the operator in case of shutdown/closure of activities. Other people can do it on a voluntary basis.

There is no ‘innocent owner’-procedure.

C- What are the criteria of rehabilitation!: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

FR:

In the case of new soil pollution, soil remediation shall be aimed at achieving the target values for the soil quality. If, due to the nature of the soil contamination or the characteristics of the contaminated land, it proves impossible to achieve the target values for soil quality by using the best available techniques not entailing excessive costs, the soil remediation shall be at least be aimed at obtaining a better soil quality than that specified by the applicable soil remediation standards. If the land, in the framework of a provisional draft of a land-use plan, is assigned a use to which stricter soil remediation standards apply, the stricter soil remediation standards shall be taken as the remediation objective. If it is not possible to obtain the aforementioned soil quality by using the best available techniques not entailing excessive costs, restrictions with respect to the use of the land may be imposed if necessary. The selection of the best available techniques not entailing excessive costs is independent of the financial capacity of the person who is under the obligation to carry out the remediation.

In cases of historical soil pollution, soil remediation shall be aimed at avoiding the soil quality effectively or potentially constituting a risk of adversely affecting man or the environment by using the best available techniques not entailing excessive costs. If the land, in the framework of a provisional draft of a land-use plan, is assigned a different use, soil remediation shall be aimed at avoiding the soil quality effectively or potentially constituting a risk of adversely affecting man or the environment within this future use. If it is not possible to obtain this soil quality by using the best available techniques not entailing excessive costs, land use or town planning restrictions may be imposed if necessary.

WR:

The evaluation criterion is the BATNEEC (Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs).

- 1. For historical pollution, a risk for the human health and the environment must be avoided, eventually via restrictions in the use or the destination of the ground.

- 2. For new pollution, there are aim values for the soil quality. The quality of the soil must be better than the soil remediation norms. Any way, a risk for the human health and the environment must be avoided, eventually via restrictions in the use or the destination of the ground.

BCR:

The evaluation criterion is the BATNEEC.

- 1. If the pollution is caused by the own exploitation or if the pollution was not present before the start of the exploitation, a remediation is always necessary in order to restore the ground in its original state, whether there are risks or not.

- 2. In the other cases, a risk study is necessary. If the risk study concludes that remediation is needed, a remediation proposition must be drafted and remediation to an acceptable limit is necessary (norms are defined in a decision of the Brussels Capital government).

D- Who implements it and who controls it?

FR: the OVAM

WR: the OWD

BCR: the BIM

CONCLUSION

Please explain your opinion regarding measures which seem appropriate to you in the matter, specifying what you are expecting from the European legislation?

Please explain, if you wish, your opinion regarding the framework directive proposal as well as perspectives of a protection orientated more broadly towards on the soil functions.

A harmonised legal framework is desirable. All over Europe, there are similar cases. A differentiated approach causes distortion of competition. The soil is an important natural resource, which should be protected, not only against pollution, but also against erosion and loss of organic material. Soil pollution can spread to the groundwater, the air or the surface water. At least, Europe should establish a minimum standard.



Danemark

Introduction to Danish Law on contaminated soil/polluted land

Leaving aside general farming legislation, the Danish legislation on protection of soil (land) against pollution and on contaminated soil has been made piecemeal and isn't coherent. The most important pieces of legislation are the Environmental Protection Act, The Contaminated Soil Act (also named as the Polluted Land Act), and the Drinking Water Supply Act, the Act on Compensation for Environmental Damage. In May 2008 the Danish Parliament did adopt the national legislation implementing the EC Directive 2004/35 on Environmental Liability.

The legislation can be divided in two categories: the proactive and the responsive part.

The proactive part:

The main proactive provision on protection of contamination of the soil is the Environmental Protection Act, section 19 (from 1974) requiring a public permit before storage, deposit or file of any material which could pollute the groundwater, the underground or the soil. Permits under section 19 can be withdrawn without compensation – but the relation between section 19 permits on one hand and on the other hand IPPC-permits, EIA-permits, permits under the Contaminated Soil Act and permits under the Drinking Water Supply Act are strongly disputed and not at all clear. ²⁵

Under the Contaminated Soil Act from 1999 any movement of soil known to be polluted, soil from road areas or soil from sites registered as potential polluted under the Act are subject to a prior notification and permit scheme if the soil is moved outside the registered site. In 2006 this notification scheme was expanded to cover all soil from city areas.

Under the Environmental Protection Act section 21 owners and users of land are obliged to report to the local council if they have any knowledge about pollution of the land. It is then for the local authority to decide if and how the authority will respond to this information.

The responsive part :

The responsive part can be divided into (1) registration of sites; (2) obligations if pollution is discovered), (3) liability for cleaning up.

1. Registration

The Contaminated Soil Act from 1999 established a scheme for registration and a national inventory of the polluted sites and sites which “may be” polluted. The registrations of the sites are made by the regions. The registration is supplemented by a designation of potential drinking water supply

areas adopted under the Drinking Water Supply Act and the designation of sensible areas (housing, institutions public areas) under the Contaminated Soil Act. Designation as sensible areas depends only on actual use and is not effected by planning decision.

If a site is registered as polluted or may be polluted the legal implications can be divided into six:

- (1) - Movement of soil outside the registered site is subject to a notification and permit scheme
- (2) - The change use of registered sites to sensible use requires a permit
- (3) - If the registered site is placed in an area designated as potentially drinking water supply zone or the site actual use of the site is sensible, any construction activities including movement of bricks require a public permit
- (4) - If private houses are registered as “may be” polluted – the owner has the right to claim further research on the site is polluted or not within two years
- (5) - If private houses are registered as polluted the innocent owner has the right to be subject to a public cleaning system – depending on public funding (more than 10 years to wait ...)
- (6) - The registration of sites intends to found the information for the public cleaning of polluted sites which depend on public funding (it will take more than 100 year).

2. Obligations if pollution is discovered

According to section 21 of the Environmental Protection Act 0 owners and users of the site is obliged to notify the local council about any knowledge of contamination of the soil. According to section 71 of the Soil Contamination Act construction activities must stop and the local council notified if pollution is discovered.

3. Liability for searching and remedying

In 1991 the Danish Supreme Court rejected land owner liability (Rockwool-case – UfR 1991.674). This position has been accepted by the later legislation on liability for environmental damage adopted by Parliament meaning, Danish Law does not include land owner liability.

Liability for searching and remedying contaminated soil are governed by different (not coherent regimes) – reflecting different legal perspectives:

3.1 *Civil liability:*

The operator/polluter is under Danish case law liable for any damage caused by polluting the soil (including remedying costs) if the pollution is caused by negligence of the polluter. If the polluter is a listed industrial installation subject to permits, the polluter is strictly liable for the damage according to section 3 of the Act on Compensation for Environmental Damage, provided that the pollution occurred after July 1994. Claim for damage under civil liability can be made by private parties as well as public authorities to the extend the pollution has caused the plaintiff damage.

3.2 *Administrative liability*

Administrative liability means the competent authority in public law is granted the power to administrative order searching or remedying the pollution. Administrative liability for searching and remedying contaminated soil is governed by the Contaminated Soil Act section 39-49. The legislative system distinguishes between pollution caused by oil tanks less than 5000 litres used for heating private homes and other causes of pollution.

3.2.1 Pollution caused by oil tanks less than 5000 litres – section 48 and section 49

If pollution is caused by oil tanks less than 5000 litres used for heating private homes and the pollution is discovered after 1 March 2000, the local authority has under section 48 the power to administrative order the owner of the oil tank to search and clean up the pollution irrespective of any negligence of the tank owner. It requires that the oil tank is active and is still used for heating.

According to section 49, insurance of such damage is compulsory, meaning the insurance company will pay the costs up to 2 million DKK (280.000 EUR). However, tank owners have not themselves made insurance contract – instead the oil companies supply oil in Denmark has made an agreement with one private insurance company, meaning that all private families receiving oil from the Danish oil companies automatically has the compulsory insurance. It is questionable whether the Danish system is in accordance with competition law.

3.2.2 Other pollutions under the Contaminated Soil Act

Administrative liability for the pollution of soil falling outside the scope of section 48 is governed by section 40 to 46 of the Contaminated Soil Act to the extend this is not prevented by retroactive effect. The regime is rather complex and is mainly distinguishing between search (section 40) and remedying (section 41).

Under section 40 the competent authority has the power to administrative order the polluter as defined in section 41 to make search and risk assessment of pollution discovered or suspected – provided the pollution is caused after 1992 – and maybe after 1999 (the retroactive part of the provision is strongly disputed). The polluter is obliged to comply with the order even if the pollution is caused by third parties.

Under section 41 the competent authority has the power to administrative order the polluter to take necessary remedying action in case of pollution caused after 1 January 2001, unless the pollution is caused by third parties and this causation cannot be blamed the polluter. •

The liable party(ies) under the scheme are the polluter(s) as this is defined in section 41(3). Under this provision the polluter is defined as the operator of any commercial or public installation causing the pollution and anyone liable for the damage. If an entrepreneur excavating for constructing cause a leak of a cable installations because of negligence, the entrepreneur as well as the operator of the cable are considered polluters and therefore subject to administrative liability under the act.

If the pollution is caused by more than one polluter section 43 of the Act establish a combined prorate and joint and several liability scheme which is so complex than it has never been used. If pollution is caused by more than one polluter, the polluter has a strong defends because of this complex system.

In case the polluter doesn't (anymore) own or lease the polluted site section 44 provide a special regime on how to administrative order the polluter to act on foreign land.

If the polluting installation has been sold after the administrative order has been given, the new operator under section 45 could be liable to comply with the administrative order given to the previous operator – but only if the new operator is in bad faith about the administrative order before the contract is made – and only if the new operator continue with the same industrial operations.

3.2.3 Pollutions outside the scope of the Contaminated Soil Act

If the pollution falls outside the scope of the Contaminated Soil Act because it occur at a time when the provisions of this act don't apply, the competent authority has the power to order the polluter to take remedying actions under section 19 and section 69 of the Environmental Protection Act provided - that the pollution is caused by negligence of the polluter and liability is not time barred (obsolete).

4 Contract liability

If the owner of a polluted property sells the property and doesn't inform the buyer of the pollution before making the contract, the seller will be liable for the economic loss caused by the pollution to the new owner, if the seller did know about the pollution before the contract was made, provided that the buyer was in good faith. If neither the seller nor the buyer knew about the pollution (both in good faith), the seller could be obliged to pay partly compensation for substantial economic loss.

Short answers to the listed questions:

I: Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory of polluted or contaminated soils?

Under the Contaminated Soil Act a national inventory on polluted sites has been established.

1.1 Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?

It is the Regions which have the responsibility of the registration of contaminated sites. The Region is obliged to report any registration to the Ministry of the Environment which is responsible for the inventory. When a contaminated sites has been fully cleaned up it is the responsibility of the Regions to ensure the registration in the inventory is deleted.

1.2 What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, de-pollution in progress, planned use...?

The only criteria for registration in the inventory is if the site is polluted or "might be" polluted according to sections 4 and 5 of the Contaminated Soil Act. The registration however must contain information on: (1) the site is placed in an area with groundwater designated as priority for drinking water supply; (2) whether the use of the contaminated site is sensible (private houses, playgrounds for children etc.); (3) whether there is knowledge which ensure that the contamination is not dangerous to public health – so called "nuanced registration" which is a supplementary scheme to the Act adopted in 2006.

1.3 Who has the access to it? Is it a data base?

The inventory is a data base with free public access.

1.4 What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?

In my opinion the problem is not the inventory, but that the threshold for registration sites as polluted under Danish Law have been extremely low in fact including almost all areas of cities. To reduce this problem, the Parliament in 2006 amended the act establishing a new regime which stated that all land in the cities are considered polluted to a lower degree unless the opposite has been documented. This does however not solve the problem, that under Danish Law a very big part of the territory is considered polluted although the soil doesn't present any danger to public health, the water or eco systems.

2 Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

The owner and the user of the site is obliged to report any knowledge of pollution of soil to the local authorities according to section 21 of the Environmental Protection Act.

2.1 In which cases (sale, change of activity, etc.)?

Beside the general obligation of owners and users to inform the local authorities about knowledge of pollution, the owner is obliged to inform about such knowledge to the buyer in case of sale according to general private law principles in Denmark

2.2 To whom (public authority, private buyer, etc.)?

- see above under 2.1.

2.3 What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform?

If the owner doesn't inform the local authority about his knowledge of pollution the owner is subject to criminal sanctions (fine). However, until now not one case has been published in which such sanctions were used although the obligation has been in force for more than 30 years.

If the seller doesn't inform the buyer of pollution he knows or should have known, the seller will be liable for any damage caused by the missing information including remedying and cleaning up the pollution.

2.4 What is the proportion of claims pertaining to the lack of information?

While sanctions haven't been applied regarding the administrative obligation, civil sanctions are common in cases where polluted sites have been sold without informing the buyer of the pollution.

II National legislation on soil pollution and enforcement

29
•

3. Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

Yes, in 1999 the Parliament adopted the Act on Contaminated Soil which

- (1) - Established a strict liability regime for soil pollution caused after the Act went into force (no retroactive liability) based on administrative order: and
- (2) - Made the Regions responsible for the registration and cleaning up the old polluted sites and polluted sites in case no one can be held liable for the pollution.

The Act is supplemented by the Environmental Protection Act, the Drinking Water Supply Act, the Act on Compensation for Environmental Damage and after the implementation of the Directive on environmental liability by the Act on Environmental Damage.

3.1 What kind of legislation: civil, public or criminal law?

The Act on Contaminated Soil is an administrative legislation making liability depending on the administrative order of the local authorities. If no administrative order has been issued the polluter will not be liable under this legislation.

3.2 Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?

The Directive was implemented one year too late by the Act on Environmental Damage. In contrast to the Directive the Danish implementation of the strict liability regime for polluted soil is not

restricted to the activities listed in annex III of the Directive but include all commercial and public activities. Moreover, since the threshold for “damage to soil” under the Directive is much higher than the threshold for liability under the Contaminated Soil Act, the Danish implementation implies that the regime for liability under the Directive is only applied when the pollution cross the threshold under the Directive. The implication is that when a pollution of soil falls is subject to the Directive, it is the Environmental Protection Agency and not the local authorities which have the responsibility for issuing the administrative order. The interrelationship between the new and the old regime is expected to cause considerable doubt on competence since it might often be rather later that the seriousness of the pollution is known and competence depends on this.

4. Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

It is the local councils which have the responsibility for inspection of sites in corporation with the Regions. The Regions and partly the local councils employs personal specialised in polluted soil.

5. Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation?

Polluted soil is considered subject to waste legislation. Moreover, the operation of any facility receiving polluted soil is subject to an IPPC permit under the Environmental Protection Act section 33 (or section 39 for old facilities) as well as this permit can only be granted after an environmental impact assessment and public hearing has been made under the Planning Act. The relationship between IPPC-permit and the requirement for a permit under section 19 of the Environmental Protection Act is strongly disputed and not clear.

6. Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

Generally, the legislation on soil pollution is effectively applied regarding registration and issuing administrative order to the polluter. However, two major problems should be emphasised. First, the administrative liability regime under the Act on Contaminated Soil only makes the polluter strictly liable for remedying the environmental damage, while damage to private parties caused by the pollution is not subject to strict liability. For such damage to private parties, the polluter is liable only in case of negligence (culpa-liability).

Second, the legislation on issuing administrative order is not fit to deal with complex questions of liability and because the liability is based on administrative law it often happens that the regime fails to make the polluter liable because of administrative order.

7. And if not, please explain what are the main reasons in your view?

- see above under 6.

8. How would you evaluate your country's legislation on the subject?

- see above under 6.

III: Soil pollution and liability

9. What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

During the 1990'ties the legal actions on soil pollution at courts were more than 50% of all en-

environmental cases. Most of the legal actions were against a public authority concerning the validity of the administrative order issued – and in most cases the public authorities lost. Since the Act on Contaminated Soil went into force the cases on polluted soil at national courts did decline dramatically. For the last years the average of cases on polluted soil at national courts is about 1 case on administrative liability and about 5 cases on private liability (cases between buyer and seller of contaminated land).

The disputes on the validity of administrative order in stead have been pleading before the Environmental Appeal Board which has reported about 20 cases the last two years. But compared to the other environmental case the cases on polluted soil has a small share (less than 10%).

10. What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

The Contaminated Act identifies the polluter – not the landowner - as the liable party and makes the polluter strictly liable, if the soil pollution is caused by commercial or public activities with very few defences. The Parliament as well as the Supreme Court (the Rocwool-case, U 1991.674H) has expressly rejected landowner liability.

11. Who can be held responsible: the state, user, owner?

The owner or the user of the polluted site can be held liable only if the owner or the user is polluter as this is defined in section 41(3) of the Contaminated Soil Act. According to this provision the polluter is either the physical/legal person who operates the facility which cause the pollution (fx. operates the leaking pipe) or the physical/legal person who cause the leak by an act which is subject to civil liability under Danish Law.

In case the polluter doesn't own the land, the authority is under section 44 of the Act entitle to ³¹ issue an order to the polluter to clean up foreign land and to order the landowner to accept this. The last will however require that the landowner accept the clean up due to the constitutional protection of private property as emphasised in the preparatory work.

12. Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

The liability of the polluter does not depend on whether the owner or user of the land has disappeared.

13. Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions?

- see comment under 11 regarding section 44 of the Contaminated Soil Act

14. Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

The sanctions for not complying with an administrative order under the Contaminated Soil Act to remedying polluted soil is divided into two part: - administrative sanctions and criminal sanctions. Administrative: If the polluter doesn't comply with the administrative order, the local authority is entitled to take the necessary effort to comply with the administrative order on the expenses of the polluter. Criminal: If the polluter doesn't comply with the administrative order he is subject to criminal sanctions which goes from fine to imprisonment. It should however be noted that until now not one case has been reported on such sanctions.

IV: Care and rehabilitation of polluted soils

15. Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils?

The Contaminated Soil Act distinguish between polluted soil which is caused after the Act went into force and which could be subject to an administrative order to remedying the environmental damage on one hand – and on the other hand all other polluted sites.

For the first part, the local council is obliged to issue an administrative order to clean up to the extent the polluter could be held liable. If the local council refuses to do so, it is subject to administrative appeal to the Environmental Appeal Board which has held that the administrative order is an obligation on the local council, provided that the condition for an administrative order is met. The criteria for rehabilitation is fully restoration of the environment to the extent that the clean up doesn't conflict with the principle of proportionality. In this regard the Supreme Court in U 2005.2923 H held that if the polluter by a risk assessment has demonstrated that the efforts proposed by the polluter sufficiently prevent further damage, the local authority is not entitle to require further clean up, unless such claim is supported by another risk assessment demonstrating that the first risk assessment was insufficient.

For other polluted sites, it is the responsibility of the Regions to clean up – but the obligation is restricted in two ways. First, the Regions should only clean up to the extent the pollution is a treat to public health or drinking water supply. Second, the obligations rely on the financial resources yearly allocated to the Regions for the purpose by the State. Since the financial resources pr. year is between 50 million and 100 million DKK (7 – 14 million EUR) and since that all shall cover the cost for search the formal obligation is modified so much that it is only theoretical.

15.1 By whom? (the state, owner, user, etc.)

- see above.

15.2 What are the criteria of rehabilitation?

- see above.

15.3 Who implements it and who controls it?

- see above.



Finlande

*Kari Kuusiniemi, the Supreme Administrative Court
and Jan Eklund, Vaasa Administrative Court*¹

I Information on polluted soils

1. A national database

The national register of polluted soil areas (Finnish Soil Inventory, FSI) contains data on some 21 000 sites, based on inventories conducted by the environmental authorities in the 1980-1990's. Of these, around 16 800 are potentially contaminated – based on knowledge of earlier or ongoing activities on these sites. The rest are either known to be contaminated or have already been cleaned up. About half of the sites in the inventory are located less than 100 metres from residential, groundwater or surface water areas, or less than 200 metres from a source of water supply.

The inventory was conducted for the first time in the early 1990's and it was updated during 1998 and 1999. A national database system on the state of soils has now been created. This will help improve the handling of contaminated sites and dissemination of information between, for instance, landowners and local and regional authorities.

Contamination of soils is, in most cases, a result of careless use of oil and chemicals or of mere ignorance. In Finland, typical activities or establishments that have caused soil contamination have been the distribution and storage of fuels, sawmills, impregnation plants, various industries, depots and garages, greenhouses and shooting ranges. Moreover, soil material of mixed origin and even waste material have been used for the filling of large areas, mainly along shores.

The most common harmful substances causing soil contamination are heavy metals (e.g. lead and arsenic), oil products, polyaromatic hydrocarbons, polychlorinated biphenyls, chlorophenols, and pesticides.

The data register is run by the Finnish Environment Institute. The database is directly accessible to state and municipal authorities. Most of the information in the system will be available to the public as environmental quality data. Data for a certain area or a certain site are also available on request to private persons and companies. Reports on specific properties are available on request from the regional environment centres. In the future, the database will be available on the internet.

Experience with the database is yet lacking. Landowners, whose property has been preliminary included in the database, have been contacted in writing during spring 2007. The database will be taken into full-scale operation in July 2008 after the checking of information is completed.

1 We are grateful to Senior Adviser, Ms. Anna-Maija Pajukallio for her assistance. The text is to a considerable extent based on "Status and policy on contaminated sites in Finland" by Anna-Maija Pajukallio; and "Facts on Environment protection: Soil assessment and property owners", Ministry of the Environment, January 2008.

2. Requirements to provide information

In a property sale, the seller is obliged by law to disclose information in his knowledge about the condition of the property (see the Code of Real Estate, 540/1995, chapter 2, section 17). This includes historical use of the property and possible pollution of the ground. In case of neglect or in the case of a hidden fault, the sale may be cancelled or the price may be reduced. Hence, it is a system covered by private law. The transaction documents are stored in a public database, but unless specified in the sale agreement, information on soil pollution will not be recorded.

In any activity entailing possible harmful impact on the environment or on human health, the operator is required to be aware of the environmental effects². In case of soil pollution, the operator is required to notify the authorities and to investigate and restore the site. This will normally entail an application for an environmental permit to the competent authority, which will entitle and, in some cases, order the applicant to remedy the site. Persons relinquishing or renting land shall provide the new owner or tenant with any information available on the activity carried out on the land and any wastes or substances that may cause pollution of the ground or groundwater (EPA, section 104). Anyone who observes that contamination has occurred, for example, during a construction project, must report it to the local environmental or health authority or the responsible regional environment centre, and, if it poses an immediate emergency, also to the fire and rescue authority (see section 76). Neglecting these duties under sections 76 and 104 constitutes a criminal action, violation of the Environmental Protection Act, and is punishable (see EPA, section 116, subsection 2(4)).

II National legislation on soil pollution and enforcement

There is no specific act on polluted soils, but the Environmental Protection Act contains, inter alia, a chapter concerning specifically the rehabilitation of polluted soil or groundwater. Previously, to a large extent comparable provisions were in force by virtue of the Waste Act (1072/1993). This act is still in force, but the system of soil pollution prohibition, rehabilitation and enforcement was codified in the new general act on pollution control (EPA) from the beginning of March 2000. Even today some provisions of the repealed Waste Management Act (673/1978) may be relevant where old sins (which have taken place before a proper legislation on soil pollution was enacted) are at stake.

By the EPA, pollution of the soil and groundwater are prohibited. The ban on soil pollution (EPA, section 7) reads:

“Waste or other substances shall not be left or discharged on the ground or in the soil so as to result in such deterioration of soil quality as may endanger or harm health or the environment, substantially impair the amenity of the site or cause comparable violation of the public or private interest.”

Just like in the proposed Soil Framework Directive, the contamination of soil is in the EPA related to the effects, not to concentrations of harmful substances as such. The risk of soil pollution may lead to action. In the case SAC 2005:52 the Supreme Administrative Court referred, inter alia, to sections 7 and 84, subsection 1, of the Environmental Protection Act and obliged the property holder to remove containers containing some 100 cubic metres of waste oils from the real state.

The ban on groundwater pollution (EPA, section 8, subsection 1) states that

“A substance shall not be deposited in or energy conducted to a place or handled in a way that:

1) groundwater may become hazardous to health or its quality otherwise materially deteriorate in areas important to water supply or otherwise suitable for such use,

² See the Environmental Protection Act, 86/2000, hereinafter EPA, section 5: “Operators must have sufficient knowledge of their activities’ environmental impact and risks and of ways to reduce harmful effects.”

- 2) groundwater on the property of another may become hazardous to health or otherwise unsuitable for usage, or
- 3) the said action may otherwise violate the public or private interest by affecting the quality of groundwater.”

Under the law, any party whose activities have caused pollution of soil or groundwater is required to restore the soil or groundwater to a condition that will cause no harm to health and the environment or represent a hazard to the environment (see EPA, section 75, cited *infra* under III). The prohibition on soil pollution also means that an environmental permit may not be granted for an activity which does not conform to this provision (section 42 subsection 1(3)).

The Environmental Protection Act belongs to the sphere of public law, but it contains provisions pertaining to all three categories of law, i. e. also to criminal law and civil law. The Act does not, however, include general provisions concerning damages caused by polluting activities. The Act on Compensation for Environmental Damage (737/1994) is applied for damages to private interests caused by pollution of water, air and soil. The damage claims are decided by an ordinary court of first instance. One peculiarity, caused by historical reasons ³, is section 67 of the Environmental Protection Act:

“When a permit authority grants an environmental permit, it shall at the same time, unless otherwise is laid down in section 68, order ex officio that damage from water pollution caused by the activity be compensated.”

In addition, the Government Decree on the Assessment on Soil Contamination and Remediation Needs (214/2007) contains procedural rules and threshold values for the assessment of soil contamination. According to the Decree, the assessment of contamination and remediation need should be based on site-specific risk assessment, in which the lower and upper guideline values are to be used. These values are based on significant risks to human health or soil ecosystem. In general, soil is considered as contaminated and risk reduction measures are required if the lower guideline value is exceeded. In the case of industrial or similar insensitive sites, the upper guideline value is applied. The threshold value indicates negligible environmental risk and it is used as a trigger value. When the threshold value is exceeded, a site-specific assessment of contamination and remediation need has to be carried out. Generally soils with concentrations below the threshold values can be disposed (and utilised) without any further testing. Threshold values are given for metals, aromatic hydrocarbons, chlorinated hydrocarbons, biocides and mineral oil fractions. ³⁷

In the Environmental Administration Guidelines annexed to the Government Decree, a tiered approach is suggested for the assessment of risk and remediation need. The assessment procedure is divided into three parts: evaluation of the need for assessment, basic assessment and specific assessment. When guideline values are exceeded or there are other indicators of potential risk, which can not be evaluated based on the guideline values, a specific assessment (or remediation) is required. Moreover, a specific risk assessment is required also in case the threshold values are exceeded and the site is located in a classified groundwater area or migration of contaminants may pose relevant risks outside the site (e.g. to surface waters). The assessment procedure is meant to lead to the identification of health risks and risks to the environment that stem from harmful substances, either directly or indirectly i.e. through air or water. Any risk management action can therefore be directed in the way which is appropriate and effective in terms of health and the environment.

The present Finnish legislation, e.g. the Environmental Protection Act, the Water Act (264/1961) and the Nature Protection Act (1096/1996) with extensive administrative powers to order the

³ Before the EPA entered into force, the Water Act contained provisions concerning both water management and water pollution control. In this old system, compensation for (future) damage was, as a rule, ordered *ex officio* at the same time as the permit was granted. When moving towards a comprehensive system of pollution control to implement the IPPC Directive, the legislator did not want to weaken that system, which was favourable to riparian owners and owners of water areas.

polluter to remediate for instance soil pollution, fulfills almost completely the provisions of Directive on environmental liability 2004/35. However, in order to implement the Directive duly and expressly, a framework act to transpose e.g. the main concepts and duties, such as article 7 and annex II concerning remedial measures, as well as minor amendments to existing legislation has been drafted (too late, though!). The idea is that the existing legislation would be applied in the first place, but the framework act provides a safety net to guarantee a correct implementation of every single article of the Directive. A draft Government Proposition for the relevant legislation has been sent out for comments mid-June 2008.

Soil pollution is a relevant factor also in many other fields of legislation than pollution control. In land use planning the municipality has to make sure that reports and studies concerning the status of soil are sufficient before a plan can be adopted (see Land Use and Building Act, 132/1999, section 9). If the soil is contaminated, the plan including e.g. a residential area cannot be adopted before it has been made sure that the soil has been cleaned up. Excavated contaminated soil is waste and, therefore, an environmental permit is required for its recovery and disposal (EPA, section 28, subsection 2(4)). This implies that the Environmental Protection Act, besides the Water Act, is applied if, e.g., contaminated sediment is to be removed in connection with harbour, pier or bridge construction.

In addition, companies engaged in operations potentially harmful to the environment are required to have an environmental insurance policy, covering remedying costs (Environmental Damage Insurance Act, 81/1998).

Compliance with the provisions of the EPA and other environmental legislation is supervised by state and municipal environment authorities. In case of breaches, the truant is requested to correct his act or omission and to remedy possible soil pollution. When necessary, the authority may request a court order, compelling the party at fault to remedy pollution or allowing the authority to do so at the faulty party's expense.

The present system is generally speaking rather effective. The main loophole is the insufficient legislation concerning ancient pollution, which has taken place before the Waste Act and especially before the Waste Management Act entered into force (1994 and 1979, respectively). The relevant actors have been conscious of the problem ever since the Waste Act was drafted in the beginning of the 1990's, but the lack of political consensus has prevented a legislative solution and pushed the problem towards administrative courts for solution (see under III, infra).

III Soil pollution and liability

Soil pollution cases are one group of cases concerning pollution control. In the statistics of the Supreme Administrative Court soil pollution is, however, not a single group, but, instead, soil pollution problems appear in cases concerning administrative orders of rectification and environmental permits, even in cases of land use planning.

By the EPA, the polluter is in the first place responsible for the consequences of pollution and for remedying costs (the polluter pays principle). Secondly, the holder of the property may under certain conditions be responsible for treatment. In the last instance, it will be the duty of the local authority to restore the site (EPA, section 75):

“Any party whose activities have caused the pollution or groundwater is required to restore said soil or groundwater to a condition that will not cause harm to health or the environment or represent a hazard to the environment.

If the party that has caused the pollution of soil cannot be established or reached, or cannot be prevailed upon to fulfil its treatment duty, and if the pollution has occurred with the consent of the holder of the area or said holder has known, or should have known, the state of the area when it was acquired,

said holder of the area shall restore the soil in so far as this is not clearly unreasonable. The holder of the area is also responsible, on the same preconditions, for treating groundwater if the pollution has arisen from pollution of the soil in the area.

In so far as the holder of the polluted area cannot be required to treat polluted soil, the local authority shall establish the need for and carry out soil treatment.”

Comparable provisions were found already in the Waste Act. However, in the case of orphan sites or old sites, where operations causing pollution have been terminated before 1 January 1994 (entry into force of the Waste Act), the situation is unclear and complex. Depending on when the contamination has occurred, the liability to remediate falls under different regimes of legislation.

Provisions concerning responsibility for treatment of polluted soil in the EPA are applied only when soil contamination has taken place after 1 January 1994. According to this act, either the polluter or the holder of the property was responsible for remediation. If the property holder of the polluted area or real estate is not able to treat the polluted soil the local authority (municipality) has to establish the need for soil treatment and carry out the work itself. Responsibility for old damages is insufficiently regulated in the old acts and, hence, the decisions have to be partly based on case law. Waste disposal sites that were closed down before 1 January 1994 or contamination that took place before that date are regulated by the repealed Waste Management Act of 1978. According to the last mentioned act, the party with primary responsibility for cleaning up the site is the polluter and, secondarily, the owner or holder of the property. In cases, where the polluter or owner has neglected his or her obligations, municipalities have sometimes been in charge of the remediation, together with the state. However, even if the responsibility would be based on the Waste Management Act, the procedure (permit, order to restore the contaminated soil) will follow the present legislation, i.e. the EPA.

As a rule, also laid down in a number of court decisions, the polluter is primarily responsible, when known and existent. In certain cases, also the present owner of the polluted land can be held responsible. As a last and practical resort, remediation costs are borne by the municipality or by national authorities, even if an explicit duty cannot be found in the Waste Management Act. In all situations, the liability to restore the polluted site is not linked to fault – the liability is objective, attached to the activity or possession of land. In some cases, when the duty to clean up would be manifestly unreasonable (e.g. a private house owner who has bought his lot of land from the municipality could not be ordered to pay for restoration of an industrially polluted site) mere ownership would not establish liability.

The Supreme Administrative Court has decided several cases concerning responsibility for soil pollution dating back to times of no proper waste or pollution control legislation. About the rich case law we find that the prohibition to litter in the Waste Management Act has been interpreted widely and that it can still be used as a basis for responsibility of soil pollution under certain circumstances.

The most notorious case is SAC 2006:30 (Kärkölä case): A sawmill company was held responsible for soil pollution caused by chlorophenols even if the pollution had mostly taken place before the Waste Management Act came into force. This was the result in spite of the fact that the use of the chemical containing chlorophenol (KY5) had been terminated before the ban on littering in the Act was amended by an explicit provision concerning littering by using a liquid substance. The operation of the mill was still continuing at the same sites.

However, in case SAC 12.6.2001 nr 1414 the prohibition to litter could not be applied, because the operation of the impregnation plant had completely terminated before the Waste Management Act came into force. Because the municipality was not the holder of the (residential) real estate, the municipality could also not be ordered to clean up the site on the basis of the so called system of waste management plan, based on the repealed Waste Management Act.

Peculiar to Finland, infringements of the soil pollution ban are resolved administratively, not – or only seldom – by criminal procedure. However, violation against the Environmental Protection Act, e.g. violation of prohibitions on soil and groundwater pollution shall be punished as such if the action has been taken deliberately or through gross negligence (see EPA section 116 subsection 2(4)). But if the criminal action entails degradation of the environment, provisions in chapter 48 of the Penal Code are applicable.

IV Rehabilitation of polluted soils

By the EPA, the polluter is required to remedy polluted soil at his/her expense. The criterion for rehabilitation is prevention of harm to human health and to the environment. Guidelines based on the Decree on the Assessment on Soil Contamination and Remediation Needs are used as tools for site-specific risk assessment. As above, enforcement and control rests, in the first instance, on state and municipal environment authorities.

The environmental authority must approve treatment or removal of contaminated soil or treatment of groundwater (EPA, section 78). This approval is given in a notification or environmental permit decision. Notification is used instead of a permit in more than 90 per cent of cases. Targets of the remediation are sustained in the decision. The competent permit and supervisory authority is, as a rule, the regional environment centre (section 78), but in the city of Helsinki the local environmental authority has the powers (section 80).

If the responsible party neglects the duty to restore the site, the regional environment centre shall order the party to fulfil its duty (EPA, section 79):

“The regional environment centre shall order treatment of polluted soil or groundwater if the party responsible for treatment under section 75 does not take action. The order is issued in compliance with the provisions of chapter 13, as applicable.”

Chapter 13 of the EPA contains provisions on supervision and administrative force. The most relevant sections concerning rectification of violation or negligence (section 84, subsection 1) and concerning threat of fine, of having action taken or of suspension (section 88) read as follows:

“A permit or supervisory authority may

- 1) prohibit a party that violates this Act or a decree or regulation based on it from continuing or repeating a procedure contrary to a provision or regulation,
- 2) order a party that violates this Act or a decree or regulation based on it to fulfil its duty in some other way,
- 3) order action as referred to in subparagraphs 1 and 2 to restore the environment to what it was before or to eliminate the harm to the environment caused by the violation,
- 4) order an operator to conduct an investigation on a scale sufficient to establish the environmental impact of the operations if there is justified cause to suspect that they are causing pollution contrary to this Act.

Unless it is obviously unnecessary, an authority may intensify the effect of a prohibition or order that it has issued by threat of a fine, of having an omission corrected at the expense of the defaulting party, or of suspending operations.

Unless this Act requires otherwise, what is provided in the Penalty Fine Act (1113/1990) applies to matters related to a threat of a fine, of having action taken, and of suspension.”

The interrelationships of a permit application to restore the polluted soil and an order to restore the site were clarified in SAC 2.6.2006 nr 1434. The idea was that a voluntary treatment by applying for a permit or by submitting a notice was the primary alternative, but if the restoration specified in the application or the notification was not sufficient the authority was also entitled to order treatment of polluted soil. As a permit normally only entitles (not obliges) the operator to do something, it was emphasised that provisions obliging the permit holder to restore the site could be attached to the permit or the notification decision.

When a property owner is ordered to remediate a plot of polluted ground, the order is normally issued by the environmental permit authority after an application by the property owner. In the case of the City of Mikkeli remediating an abandoned municipal waste dump, the City was obliged to collect, clean and monitor seepage water from the dump, to cover and seal the dump surface, to collect methane gas emanating from the dump and to seal the floor construction of existing buildings to prevent gas from entering the buildings (Eastern Finland Environmental Permit Agency N:o 3/05/2, Vaasa Administrative Court N:o 06/0032/2).

V Conclusion

Community legislation to protect the soil is needed and best applied as a framework Directive, as proposed (COM(2006) 232 final). As usual, the proposed Directive, however, imposes a lot of paperwork, time limits and bureaucracy on the supervising authorities, drawing resources from their actual work of combating soil pollution.

France

I- L'information sur les sols pollués:

1. Existe-t-il au niveau national un, ou plusieurs, inventaires des sols pollués ou contaminés ?

- 1. Par qui est-il fait (administration centrale, locale, organismes professionnels) ?*
- 2. Selon quels critères (nature du sol, utilisation passée et/ ou actuelle du sol, qualité du propriétaire, traitement d'une pollution en cours, utilisation prévue dans le cadre d'un aménagement du territoire...) ?*
- 3. Est-il accessible à tous ? (s'agit-il par exemple de bases de données ?)*
- 4. Quel est votre avis sur cette information ? Quelles modifications ou compléments vous paraissent nécessaires ?*

Les sources d'information sont diversifiées et regroupent différents cas de figure :

-les sites pollués anciens ou en activité font l'objet d'un inventaire national appelé BASOL qui a été mis en place en 1994 , sur la base de circulaires du ministère de l'environnement : il est informatisé à la direction de la prévention de la pollution et des risques ; il est en principe consultable par le public et mis à jour progressivement à partir des informations fournies par les services administratifs déconcentrés) : il a pour but d'améliorer la gestion administrative des sites pollués ou potentiellement pollués répertoriés en cinq catégories selon leur degré de surveillance : il comprend actuellement 4033 sites.

-les anciens sites industriels ou d'activités en service : recensés à partir de 1994 par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) au niveau départemental, ils sont regroupés dans une banque de donnée nationale (BASIAS) créée en 1998 actualisée et accessible en ligne : chaque fiche peut également être consultée par le public en préfecture, en mairie ou dans les services du BRGM.

L'objectif étant de conserver la mémoire des sites ayant supporté une activité industrielle ou de service , elle donne l'histoire industrielle ou agricole d'un site, mais n'indique pas si il y a ou non une source de pollution. Elle est surtout utile pour la planification urbanistique et les transactions foncières, notamment pour l'exécution par le vendeur d'un terrain ayant supporté une installation classée de son obligation d'information imposée par l'article L.514-11 du code de l'environnement. : elle devrait comprendre à terme entre 300.000 et 400.000 sites.

Il existe également d'autres inventaires portant sur des activités plus spécifiques : inventaire des sites miniers d'uranium (MIMAUSA) établi par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), localisation des déchets radioactifs par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

L'information sur la pollution d'un site peut aussi résulter indirectement d'autres bases de données, comme ARIA (analyse, recherche et information sur les accidents) gérée par le Bureau d'analyse des risques et des pollutions industrielles (BARPI), les accidents ayant pu conduire à un déversement de substances dans le milieu naturel entraînant une pollution des sols et des eaux souterraines.

Enfin des inventaires sont aussi établis pour faciliter les restructurations et la gestion de l'urbanisme, et constituer notamment des réserves foncières.

La plupart de ces bases de données sont accessibles par internet.

Enfin la France est représentée au sein de l'Agence européenne de l'environnement , qui recense les sites en fonction de leur impact sur l'environnement et la santé humaine, par l'IFEN (institut français de l'environnement).

Ces bases de données sont théoriquement accessibles au public, mais encore faut-il qu'il en connaisse la particularité et l'objectif. Il semble qu'en pratique elles servent surtout à l'administration, ainsi qu'aux aménageurs et opérateurs fonciers. Leur diversité rend difficile une lisibilité d'ensemble de l'état des sols.

On peut aussi reprocher aux inventaires d'avoir une approche utilitaire du sol et non pas pour finalité la connaissance objective et exhaustive de celui-ci : approche du sol sous l'angle d'une exploitation minière , ou d'une activité agricole par exemple.

Ainsi les inventaires miniers portent essentiellement sur la qualité minérale du sol.

2. Y a-t-il actuellement des concertations ou des débats publics sur cette question ?

REPONSE : non

Cette question de l'inventaire des sols et de leur état (dans l'état actuel de la réglementation française, ou dans l'optique du projet de directive cadre sur la protection des sols se rattache au débat général (Grenelle de l'environnement) sur les outils pouvant assurer au public l'accès à une information complète, objective et transparente le plus en amont possible de la prise de décision et une participation effective à cette décision (cf rapport Lepage 2008 : le droit à l'information environnementale- l'accès aux données (www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/IMG/pdf/1202291368_Mission_Corinne_Lepage_Rapport_Final.pdf)

3. Y-a-t-il des obligations particulières d'information, administratives ou légales ?

1. *A quelle occasion (vente, changement d'activité) ?*
2. *A l'égard de qui (autre particulier, administration...) ?*
3. *Cette obligation d'information est-elle ou non sanctionnée et comment ? (sanctions spécifiques telles que fermeture de l'exploitation du site, annulation de la vente, obligation de remise en état du terrain ou responsabilité générale de droit commun)*
4. *Quelle est l'importance du contentieux fondé sur un manquement à l'obligation d'information ? (si possible, donnez des exemples)*

Il y a des obligations d'information de nature diverses qui se rattachent aux différentes législations à travers lesquelles le problème de la pollution des sols est appréhendé. Elles visent toutes à prévenir , traiter ou réhabiliter un sol ou un site par une meilleure connaissance de son état.

A - en ce qui concerne les sites soumis à la législation sur les installations classées :

1°) l'article L.512-18 du code de l'environnement fait obligation aux exploitants d'installations de stockage de déchets, de carrières ou d'installations référencées « S » à la nomenclature, c'est-dire présentant des risques importants de pollution ou d'accident (ce texte a été introduit par la loi du 30 juillet 2003 après l'explosion de l'usine AZF à Toulouse), d'établir ou de mettre à jour, à chaque changement notable des conditions d'exploitation, un « état de pollution » des sols sur lesquels est situé l'installation. Ce document doit être remis au préfet, au maire de la commune ainsi qu'au propriétaire du terrain sur lequel est située l'installation. En cas de cession du terrain, ce document, dans son dernier état, doit être joint au contrat de vente.

2°) l'article L.621-54 du code de commerce (également introduit par la loi du 30 juillet 2003 à la suite de l'affaire Metaleurop) impose, lorsqu'une entreprise exploitant une ou plusieurs installations classées est placée en redressement judiciaire , qu'un bilan environnemental soit établi, de façon à identifier les travaux de remise en état nécessaires qui devront être intégrés dans le plan de redressement de l'entreprise.

3°) l'article L.516-2 du code de l'environnement oblige l'exploitant, pour les installations présentant des risques importants de pollution ou d'accident, à informer le préfet en cas de modification substantielle de ses capacités techniques et financières, délit réprimé par une peine de 6 mois de prison et 75.000 euros d'amende.

La notion de modification technique substantielle est à rapprocher de celle de « changement notable » des conditions d'exploitation , ou de modification notable qui nécessite, pour que l'exploitation puisse se poursuivre, une autorisation administrative nouvelle ou complémentaire.

Pour l'aspect financier, les difficultés sont plus importantes (réticences des milieux industriels et financiers et des assureurs) au sein des groupes de travail chargés d'élaborer le décret d'application. L'objectif est en tout cas de s'assurer que l'exploitant pourra faire face à ses obligations de dépollution et de remise en état du site lors de la cessation de son activité.

4°) l'article L.514-20 du code de l'environnement prévoit que lorsqu'une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur et de préciser, pour autant qu'il les connaisse, les dangers ou inconvénients qui résultent de cette exploitation. Par ailleurs, si le vendeur est l'exploitant de cette installation, il doit également indiquer par écrit à l'acheteur, si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives.

La sanction du manquement à cette obligation d'information s'opère dans les rapports entre vendeur et acheteur : l'acquéreur a le choix entre demander la résolution de la vente, ou bien la restitution d'une partie du prix, ou encore demander que le vendeur prenne à sa charge la remise en état du site, à condition que le prix ne soit pas disproportionné par rapport au prix de vente.

Cet article a donné lieu à une jurisprudence abondante, à la fois administrative et judiciaire, qui peut être résumée ainsi :

- l'obligation d'informer l'acheteur qu'une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur le site est une obligation de résultat, de sorte que l'absence d'écrit du vendeur suffit à engager sa responsabilité, même si l'acquéreur connaissait l'information (Cass 3ème civile 12 janvier 2005 commune de Dardilly pourvoi n° 03-18055) : le vendeur doit donc se renseigner sur le passé industriel du terrain qu'il vend, à partir des documents (actes d'achat successifs) qu'il détient ou des sources administratives ci-dessus mentionnées ;
- en ce qui concerne le second aspect de l'obligation d'information (dangers ou inconvénients) il n'est tenu que d'une obligation de moyens, à savoir révéler ceux dont il a eu effectivement connaissance et qui ne soient pas insignifiants ;
- l'appréciation de la qualité d'installation « soumise à autorisation » se fait au regard de la réglementation applicable à la date de l'exploitation (jurisprudence commune à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat)

- l'obligation d'information ne concerne pas une installation dont l'exploitation est en cours au jour de la vente

B- L'obligation d'information de droit commun :

C'est l'obligation générale d'information qui pèse sur tout vendeur d'un bien, qu'il soit ou non professionnel : il est tenu d'attirer l'attention du co-contractant sur les risques et dangers inhérents au bien vendu, s'il les connaît (ou est censé les connaître en tant que professionnel), et à condition que l'ignorance de l'acquéreur soit légitime (*Cass 3ème civile 9 mai 2001 pourvoi n° 99- 21.397 pour une propriété acquise qui se trouvait dans une zone sur laquelle était implantée une importante raffinerie et située en bordure d'un vaste étang d'eau saline: l'acquéreur ne pouvait pas ignorer les risques inhérents au site, et ne pouvait pas reprocher à la société des pétroles Shell de ne pas l'avoir informé de la présence éventuelle d'hydrocarbures dans l'eau susceptible de se trouver dans le sous-sol de la propriété ou de la forte salinité de cette eau ;*

Elle peut être sanctionnée par des dommages-intérêts, mais aussi par la nullité de la vente s'il y a eu erreur ou dol de l'acquéreur ayant vicié son consentement. Une pollution non révélée peut également donner lieu à une action en garantie des vices cachés.

C- L'obligation contractuelle d'information :

Les parties ont la faculté dans le cadre de l'aménagement de leurs relations contractuelles, de recourir à une expertise pour évaluer l'état du terrain et les mesures éventuelles de remise en état , le plus souvent dans le but de négocier une garantie de passif environnemental donnée par le vendeur à l'acquéreur.

II- Législation nationale en matière de sols pollués et application en pratique:

A- Y a-t-il une réglementation nationale spécifique en matière de sols pollués ?

- 1- *Quelle est sa nature (loi civile, réglementation administrative, loi pénale) ?*
- 2- *Les dispositions de la directive 2004/35/ CE sur la réparation des dommages affectant les sols (contamination) ont-elles été transposées dans votre droit national et sous quelle forme ?*

B- Y a-t-il des agents spécialisés pour contrôler l'application de la réglementation en matière de sols pollués ?

C- Les sols pollués relèvent-ils d'autres textes de droit général ou d'autres secteurs spécifiques du droit de l'environnement (par exemple l'eau, les déchets, les installations classées, l'urbanisme...)?

En France, contrairement à l'air et à l'eau, il n'y a pas de législation spécifique aux sols pollués : il n'y a pas un droit uniforme des sols pollués mais plusieurs législations applicables , en particulier la législation sur les installations classées (L.512-17 du code de l'environnement) et la législation sur les déchets (L.541-3 du même code), cette dernière prévoyant l'acquisition des sols pollués par une personne publique , y compris par l'expropriation , pour garantir la réhabilitation d'un site et la protection de son environnement. La question est aussi régie par des dispositions de la loi sur l'eau (article L.214-

3-1 du code de l'environnement qui instaure une obligation de remise en état à la fin de l'exploitation pesant sur l'exploitant, et, à défaut, sur le propriétaire).

L'article L.121-10 du code de l'urbanisme contient également une disposition générale spécifiant que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte l'existence de « pollutions de toute nature » mais elle ne permet d'assurer une véritable réhabilitation ou protection des sols (faute de connaissance des zones contaminées et en raison de l'impact foncier des mesures de nature à limiter les conditions d'occupation des sols) : on ne va pas au-delà de quelques interdictions spéciales résultant des plans d'urbanisme ou de mesures ponctuelles de réhabilitation et il n'y a pas de prise en compte systématique des risques de pollution des sites et sols.

La législation est dispersée, souvent directement liée à des pollutions graves non prises en charge (affaire Metaleurop à l'origine de la partie « sol pollué » de la loi du 30 juillet 2003 renforçant et sécurisant la remise en état des sites industriels).

Les circulaires ministérielles sont aussi un outil important de la politique française de remise en état des sites et sols pollués, dont les grandes orientations sont prises par la direction de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire : exemple : **note du 8 février 2007** relative aux modalités de gestion et de réaménagement des sites et sols pollués et **circulaire du 8 février 2007** relative aux installations classées, à la prévention de la pollution des sols et à la gestion des sols pollués.

La circulaire, en droit français, ne peut pas modifier l'ordre juridique, mais, en ce qu'elles contiennent des commentaires des lois et règlements, une interprétation du droit positif et une description des procédures administratives, les « circulaires administratives interprétatives » ont une portée en droit administratif et donnent sens aux règles de droit.

Les cinq circulaires du 8 février 2007, adressées par le ministère de l'Ecologie aux préfets, leur ont diffusé un guide de gestion des sites pollués comprenant de nouveaux instruments (interprétation de l'état des milieux et plan de gestion), présentant les principes qui ont présidé à la rédaction de ce guide (théorie du bilan coût/ avantages). Elles illustrent également la politique nationale relative à la gestion des sites et sols pollués par le commentaire de la procédure de consignation, la chaîne des responsabilités et l'implantation des établissements accueillant des personnes sensibles.

Enfin, la question de l'existence d'un sol pollué et de sa remise en état est traitée aussi sous l'angle de la responsabilité contractuelle de droit commun à l'occasion de transactions immobilières (vente, baux ..)

En matière d'installation classée agricole, il existe deux arrêtés du 01/07/1999 et du 24/12/2002 concernant les déjections des élevages porcins, avicoles et bovins.

Pour les autres installations, il faut se référer au règlement sanitaire départemental qui posent des conditions techniques à l'épandage et à l'enfouissement , imposant notamment des précautions pour éviter l'écoulement direct de boues et d'eaux polluées vers les cours d'eau, sur le domaine public ou le terrain d'un tiers.

En ce qui concerne la pollution de l'eau par les nitrates, la directive 91/676 du 12/12/1991 a été transposée en droit français par le décret 2001-34 du 10 janvier 1994

L'épandage des boues est soumis à déclaration ou à autorisation préalable au titre de **la loi sur l'eau du 3/01/1992**

Un plan d'épandage doit être établi par les agriculteurs soumis à la législation sur les installations classées , communiqué tous les ans au préfet et mis à la disposition de l'inspecteur des installations classées mais ceux-ci n'ont pas les moyens suffisants pour contrôler et recenser les plans.

La difficulté principale vient de ce que souvent l'agriculteur n'a pas la superficie suffisante pour épandre et va se tourner vers ses voisins pour leur demander l'autorisation d'épandre, d'où une superposition de plans sur une même parcelle.

Le statut juridique de cette mise à disposition n'est pas clairement défini : les notaires préconisent de recourir à la notion de servitude d'épandage qui permet au propriétaire de conserver la jouissance de son terrain et de préserver aussi les intérêts de l'éleveur en cas de rupture de son engagement par le propriétaire.

La jurisprudence, administrative et judiciaire, participe de façon très importante à l'élaboration des règles régissant les sols pollués, notamment pour la détermination du responsable de la remise en état. (Conseil d'Etat 17 novembre 2004 Sté générale d'archives req. n° 252514 concl Yann Aguila ; Conseil d'Etat 10 janvier 2005 Sté Sofiservice req.n° 252307concl.Yann Aguila ; Conseil d'Etat ass 8 juillet 2005 Sté Alusuisse-Lonza France req.n° 247976 concl. Guyomar) (Cour de Cassation 3ème civile 16 mars 2005 pourvoi n° 03-17875 JCP 2005 II 10118 com F.G.Trébulle ;...

La loi du 22 juillet 2008 transposant la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale :

L'une des difficultés prévisibles d'application de la directive est lié au fait qu'elle concerne les sols et traite du dommage écologique pur. Le paradoxe est que dans la mesure où les sols sont nécessairement appropriés il sera plus que difficile de faire la part des choses entre le recours du propriétaire (public ou privé) pour l'atteinte au bien et celui lié à la mise en œuvre de la responsabilité issue de la directive.

Prévoyant cette difficulté, l'art. 16 2 de la directive précise que « La présente directive ne fait pas obstacle à l'adoption par les États membres de dispositions appropriées, notamment l'interdiction du double recouvrement des coûts, lorsqu'un double recouvrement pourrait avoir lieu à la suite d'actions concurrentes menées par une autorité compétente en application de la présente directive et par une personne dont les biens sont affectés par les dommages environnementaux » .

L'article L.161-1 du code de l'environnement (issu de la loi du 22 juillet 2008) retient que constituent des dommages à l'environnement les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui créent un risque grave d'atteinte à la santé humaine du fait de la contamination des sols résultant de l'atteinte directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, préparations, organismes ou micro-organismes (1°)...ou qui affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats (protégés), à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire.

L'article L.162-2 exclut le recours du particulier victime d'un préjudice résultant d'un dommage environnemental ou d'une menace imminente d'un tel dommage sur le fondement de cette nouvelle loi.

Les articles L.162-5 et L.162-12 prévoient des modalités particulières de mise en œuvre des mesures de prévention et de réparation lorsque celles-ci sont mises en œuvre dans les propriétés privées (accord du propriétaire, intervention du juge judiciaire en cas d'urgence ou à défaut d'accord, indemnisation pour l'occupation du terrain, institution de servitudes d'utilité publique etc...)

Il n'apparaît pas de disposition envisageant l'hypothèse d'actions concurrentes, ni de disposition excluant du champ d'application de la loi les détériorations affectant un sol faisant l'objet d'un droit de propriété privée et dont le propriétaire serait étranger à l'auteur du dommage (cf proposition du rapport Lepage point 3.4.3. : le cas des sols, objets de propriété privée).

Les infractions à la réglementation sur les installations classées (et donc les manquements de l'exploitant aux obligations de remise en état du sol et du site) sont constatées par les inspecteurs des installations classées et les officiers de police judiciaire (dont les maires et leurs adjoints) par l'établissement

d'un procès-verbal d'infraction à l'issue d'une visite du site, qui est transmis à l'autorité administrative (préfet) et au procureur de la République.

L'inspection des installations classées a également un rôle préventif : différents textes lui permettent de réexaminer périodiquement l'impact de l'installation sur l'environnement et de prescrire la prise de mesures correctives nécessaires (par exemple l'arrêté ministériel du 2 février 1998 sur les « rejets in-trégrés » imposant un bilan annuel des rejets chroniques ou accidentels dans l'air, l'eau et les sols).

De même un contrôle systématique des sites en cours de fonctionnement devrait permettre (si les moyens financiers et en personnel sont suffisants !) de réaliser des interventions de surveillance, et même de réhabilitation du site en cours d'exploitation, sans attendre la remise en état à l'issue de la fermeture définitive du site.

L'organisation de l'inspection des installations classées est confiée aux directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sous l'autorité du préfet du département.

Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ont aussi un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la politique de traitement des sites pollués, notamment pour la détermination des objectifs de réhabilitation.

La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) peut également intervenir si les opérations de réhabilitation sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique.

La réhabilitation et la gestion des sols pollués, ou pour prévenir leur pollution passe aussi par la législation de l'urbanisme et du droit rural.

Ainsi **l'article L.111-1 du code rural** dispose que «l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire ».

49
•

Il existe un document de planification spécifique à l'espace rural : le schéma de services collectifs des espaces ruraux qui fixe à horizon de deux ans les orientations et mesures devant permettre d'atteindre des objectifs tels que la préservation de l'environnement, des ressources naturelles mais aussi la revitalisation rurale.

L'article L.112-1 du code rural prévoit également dans chaque département l'établissement d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier, approuvé par l'autorité administrative et publié dans chacune des communes du département.

D- De façon générale, les textes régissant la question de la pollution des sols sont-ils effectivement appliqués et efficaces ?

E- Sinon quelles en sont, à votre avis, les raisons principales ? (législation complexe, éparse, mal connue, inadaptée, manque de moyens etc.)

F- Donnez plus généralement votre avis sur votre législation nationale en la matière.

On peut retenir comme point positif le souci désormais d'anticiper, dès la délivrance de l'autorisation d'exploitation, la réhabilitation qui sera rendue nécessaire par l'activité exercée sur le site en subordonnant l'exercice de l'exploitation à des garanties à la fois techniques et financières. On peut penser que cela peut assainir les activités industrielles et assurer l'effectivité du principe pollueur payeur.

Dans le même sens, on peut retenir la persistance d'obligations à la charge de l'exploitant même après la fermeture du site.

En revanche le critère de l'usage futur du site, s'il permet de délimiter clairement la responsabilité du dernier exploitant et de lui conférer une sécurité juridique, est moins satisfaisant pour définir (et délimiter) la nature et l'étendue de la réhabilitation d'un site : il ne repose pas sur des critères objectifs d'état et de qualité écologique du sol lui-même, mais exclusivement sur son aptitude à l'activité qui y sera exercée (abstraction faite de l'élimination de dangers majeurs pour la santé et l'environnement). Les potentialités conservées (ou pouvant être rétablies) du sol dans une perspective de développement durable ne sont pas intégrées dans la définition des mesures de remise en état.

De plus, la définition de l'usage futur du site relève en définitive de la seule décision de l'autorité administrative à l'issue de négociations non transparentes entre exploitant (éventuellement lobbies industriels ou agricoles), autorités de l'Etat et collectivités locales : on peut s'interroger, au regard de la participation du public au processus de d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement et le territoire (article L.110-1 4° du code de l'environnement) sur la façon dont est ainsi accordé en quelque sorte un droit de nuire, surtout en cas de première installation sur un sol sain, justifié par une approche de la pollution des sols qui se veut « pragmatique ».

L'évolution de la situation du site et de son environnement entre la délivrance de l'autorisation et la fin de l'exploitation apparaît moins problématique dans la mesure où elle n'empêche pas de revoir l'usage du site (et l'étendue et la nature des mesures de réhabilitation) mais en fait porter le coût sur la personne à l'initiative du changement d'usage. Toutefois, des difficultés pourront naître à cette occasion : techniques (compatibilité des mesures déjà réalisées avec celles nécessitées par le nouvel usage choisi), juridiques (remise en cause possible de la qualité et de l'efficacité de la remise en état déjà réalisée et recherche de la responsabilité de l'ancien exploitant).

L'application stricte du principe pollueur payeur en la personne du dernier exploitant (ou de la recherche de l'exploitant à l'origine de la pollution) est satisfaisante sur le plan de la responsabilité mais moins quant à une remise en état rapide et effective, ce qui se traduit d'ailleurs par la tentation de rechercher également le détenteur du site pollué.

On peut notamment s'interroger sur l'obligation, dans certains cas, de rechercher, au-delà du dernier exploitant titulaire d'une autorisation administrative (« exploitant in abstracto »), l'exploitant antérieur dont l'activité serait seule à l'origine de la pollution (« exploitant in concreto »), du moins en ce qui concerne l'obligation de remise en état. Il serait plus simple et plus efficace de l'obliger à remettre le site en état, quelque soit l'origine de la pollution, en lui réservant la possibilité de se retourner contre les anciens exploitants pour récupérer tout ou partie des frais de remise en état : mais il est vrai qu'il risque de trouver alors face à des débiteurs insolubles.

La question épineuse de la recherche d'un débiteur solvable n'apparaît d'ailleurs pas totalement réglée par la loi de 2003.

L'obligation pour les sociétés cotées en bourse de fournir des informations environnementales ne suffit pas à garantir la prise en charge d'un passif environnemental : exemple : la procédure engagée contre Rhodia (*pour les sites de Silver Bow et Cubatao* : *Chronique de F.G. Trébulle : entreprise et développement durable Semaine juridique entreprise et affaires* 9 février 2006, 1257)

Une autre difficulté provient également du caractère épars de la législation, et notamment du double régime de police administrative dont relèvent les sols pollués : police des installations classées, police des déchets, avec deux autorités administratives distinctes : le préfet, et le maire, et des débiteurs de premier rang différents : l'exploitant dans le cas des installations classées, le détenteur dans la police des déchets, étant rappelé que la CJCE a été amenée à qualifier de déchet des sols pollués par des hydrocarbures non excavés (Van de Walle) et de l'eau polluée par des déchets (CJCE 10 mai 2007 aff C/252/05 Thames

Water Utilities Ltd). Cette difficulté se manifestera notamment en cas de modification de l'usage futur du site nécessitant des mesures de réhabilitation complémentaires.

Le juge peut être confronté à des difficultés d'articulation entre différents droits concernés : aménagement du territoire, environnement, droit de l'urbanisme, droit rural.

Se pose aussi la question de la place et du rôle du propriétaire d'un terrain pollué dans la remise en état du sol et de l'aménagement des rapports de droit privé (notamment pour permettre la prise en charge du coût de la dépollution par l'acteur le plus solvable) et des intérêts particuliers au sein d'obligations légales d'intérêt général.

Enfin la prise en compte prioritaire des pollutions provenant d'un site industriel ou agricole laisse de côté le traitement d'autres pollutions plus diffuses et ne permet pas d'avoir une intervention en amont et efficace sur tout type d'atteinte au sol en général, en dehors d'accidents ou de dommages aux tiers.

III- Sols pollués et responsabilité :

A- Quelle est la part du contentieux relatif aux sols pollués dans celui de la responsabilité en général, et plus particulièrement dans celui de l'environnement ?

pas de statistiques sur ce point

B- Quels sont les principes de responsabilité applicables en cette matière ? : responsabilité pour faute (subjective) ou responsabilité objective du pollueur –payeur, ou du seul simple fait de la propriété ou de la détention d'un terrain pollué ?

Le principe est celui d'une obligation objective de remise en état liée à l'activité industrielle ou agricole exercée. (de sorte que la réhabilitation mise à la charge d'un exploitant doit être adressée à celui dont l'activité est à l'origine de la pollution constatée, notamment lorsque plusieurs activités distinctes se sont succédées sur le site) : application du principe pollueur-payeur, pour la législation spécifique de l'environnement (installation classée; déchets; responsabilité environnementale).

On applique également le droit commun de la responsabilité contractuelle et délictuelle , avec une place particulière accordée à la notion de risque.

C- Quels sont les responsables possibles ? (l'Etat, l'exploitant, le propriétaire)

-INSTALLATIONS CLASSEES :

C'est au premier chef le dernier exploitant connu de l'administration (le changement d'exploitant doit faire l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation préalable, quelle que soit l'importance de la période séparant l'arrêt de l'exploitation de la révélation de la pollution.

Les exploitants précédents sont tenus à son égard (sur une action récursoire) des frais de réhabilitation occasionnés par une pollution directement liée à leurs activités respectives. En revanche ils sont déchargés vis-à-vis de l'administration de toute obligation de remise en état. (CE 10 janvier 2005 société Sofiservice req n°252307)

Il y aura responsabilité à la fois de l'ancien exploitant et du nouveau si les formalités de changement d'exploitant n'ont pas été respectées, à condition qu'il y ait un lien direct entre les activités poursuivies, dans la logique du principe de responsabilité susvisé.

Si l'exploitant a disparu ou est insolvable :

- Le propriétaire du terrain sur lequel est située l'installation ne pourra jamais être responsable de la remise en état du site s'il n'a jamais exploité l'installation et ne s'est jamais immiscé dans celle-ci : il est « propriétaire innocent ».
- Le détenteur d'un site pollué, à quelque titre que ce soit, (usufruitier, locataire etc...) ne peut pas non plus se voir imposer la charge de la remise en état , s'il n'a pas régulièrement succédé au dernier exploitant.

C'est l' Etat qui prend alors en charge la réhabilitation du site sur le plan matériel et financier, par le biais d'un arrêté d'exécution d'office chargeant l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), avec des fonds publics, de la maîtrise d'ouvrage et un arrêté d'occupation temporaire qui permettra d'obliger le propriétaire du site à laisser l'ADEME intervenir sur son bien

Il devra également la prendre à sa charge s'il a laissé expiré la prescription trentenaire.

La responsabilité de l'Etat pourra également être recherchée :

- s'il s'est abstenu de faire usage de ses pouvoirs de police (responsabilité mise en jeu par les voisins d'une installation classée : carence fautive dans l'exercice de ses pouvoirs)
- prescription trentenaire
- s'il les a mal utilisés : à l'égard de l'exploitant dont l'activité a causé la pollution (décision d'autorisation illégale ou nulle), du nouvel exploitant (défaut d'information sur les risques de pollution liés à l'activité passée), mais aussi si la mise en demeure d'effectuer les travaux de remise en état se révèle illégale.

N B : le dernier exploitant n'est pas déchargé de toute responsabilité par l'établissement d'un procès-verbal de réalisation des travaux : il pourra encore être recherché si des sources de pollution sont découvertes ensuite et des travaux prescrits dans la limite de l'usage futur arrêté en application de l'article L.512-17 du code de l'environnement et de l'acquisition de la prescription trentenaire.

- DECHETS :

C'est le détenteur si la pollution résulte de déchets (L.541-3 code de l'environnement): ce peut être aussi le propriétaire du terrain sur lequel est située l'installation qui devient alors détenteur des déchets qui y ont été abandonnés par le dernier exploitant défaillant (sauf si l'on fait prévaloir l'une des deux polices sur l'autre).

-DROIT COMMUN CIVIL : le responsable contractuel ou délictuel

- l'exploitant imprudent ou négligent, même s'il a rempli les obligations mises à sa charge par l'autorité administrative ;
- l'auteur d'un trouble de voisinage: responsabilité objective, la victime devant simplement démontrer que la pollution provenant d'une exploitation voisine excède les inconvénients normaux du voisinage : il pourra obtenir des mesures de nature à faire cesser le trouble illicite, mais pas la fermeture de l'installation si celle-ci bénéficie d'autorisations régulières de l'autorité administrative, ainsi que la réparation de son préjudice.

Cette action lui est toutefois fermée si l'installation polluante fonctionnait déjà dans des conditions régulières avant que la victime s'installe à proximité et s'il n'y a pas eu de modification substantielle de l'installation.

- Le gardien de la chose à l'origine du dommage ;
- L'action contractuelle contre le vendeur de l'acquéreur d'un site pollué :manquement à l'obligation de délivrance, garantie des vices cachés, ou manquement à l'obligation spéciale d'information de l'article L.514-20 du code de l'environnement, vice du consentement (Cass 3ème civile 7 novembre 2007 : l'absence d'information quant à l'existence d'une installation classée soumise à autorisation à proximité du bien vendu peut constituer une réticence dolosive).

A noter que l'action fondée sur L.514-20 du code de l'environnement permet la réhabilitation des sites., et que la notion de risque générateur de responsabilité est au coeur de tous ces fondements (faute, trouble de voisinage, garde de la chose : F.G. Trébulle revue de droit immobilier 2007 p 247)

D- Donnez si possible des exemples pratiques et précisez la situation en cas de sites contaminés dont le propriétaire et l'exploitant ont disparu.

E- Rencontrez-vous des difficultés pour concilier la législation spécifique aux sols pollués avec d'autres droits, notamment le droit des contrats ou de la propriété ? Donnez des exemples pratique.

- Problème de la conciliation des objectifs de réhabilitation (d'intérêt général) et du droit de propriété : les droits du propriétaire apparaissent en filigrane dans certaines dispositions du code de l'environnement (y compris dans la nouvelle loi du 22 juillet 2008 sur la responsabilité environnementale lorsque les mesures affectent une propriété privée) : par exemple dans l'étude d'impact produite à l'appui de la demande d'autorisation d'exploitation définissant les conditions de remise en état du site, l'avis du propriétaire (s'il n'est pas le future exploitant) doit figurer dans le dossier(article 3, 8° du décret du 21/09/1977) : mais ce n'est qu'un des éléments à partir desquels l'autorité administrative prendra sa décision finale.

- Problème de l'articulation du droit de l'environnement et du droit des contrats (vente, location...) : comment concilier l'obligation légale de remise en état à la charge du dernier exploitant et les rapports contractuels entre vendeur/ acquéreur, propriétaire/ locataire, au regard tant du droit commun que de clauses contractuelles particulières?

F- Y a-t-il des sanctions pénales spécifiques dans cette matière et sont-elles appliquées ? Donnez des exemples.

Sur le plan pénal l'article 132-66 du code pénal et l'article L.514-9-III du code de l'environnement qui sanctionne le fait d'exploiter une installation sans l'autorisation requise permettent au juge pénal d'ordonner des mesures concrètes de remise en état des sols (et des milieux aquatiques)auxquels les infractions ont porté atteinte.

Le délai pour la remise en état des lieux est fixé par le tribunal qui peut également, sur le fondement de l'article L.514-9-IV du code de l'environnement, soit ajourner le prononcé de la peine et assortir l'injonction de remise en état des lieux d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée minimum, soit ordonner que les travaux de remise en état des lieux seront exécutés d'office aux frais du condamné.

En cas de non respect des prescriptions de remise en état : le juge pénal peut condamner le débiteur défaillant de l'obligation de remise en état à la place, o en plus des sanctions administratives : article L.514-1 du code de l'environnement.

Ce sont soit des contraventions de 5^{ème} classe, soit des délits, qui concernent tout autant la personne physique (chef d'entreprise ou déléataire) que la personne morale (**L.514-18 du code de l'environnement et décret du 21 septembre 1977 article 43 dernier al**) : les deux peuvent d'ailleurs être condamnés.

Les peines principales peuvent en outre être assorties d'une peine complémentaire de publicité de la condamnation (affichage ou publication).

Les contraventions (peine d'amende de 1.500 euros pour les personnes physiques et 5 fois plus pour les personnes morales) concernent l'absence de notification, par l'exploitant, de la cessation de son activité qui doit intervenir trois mois au moins avant la mise à l'arrêt définitif de l'installation (6 mois avant la fin de l'autorisation en cas d'installation autorisée pour une durée limitée), ou le non respect, par l'exploitant, des prescriptions de remise en état résultant d'un arrêté préfectoral.

Le délit (six mois d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende) prévu par l'**article L.514-11-III du code de l'environnement** sanctionne ensuite l'exploitant qui ne se conforme pas à l'arrêté de mise en demeure de prendre des mesures de surveillance ou de remise en état d'une installation classée (soumise à déclaration ou à autorisation) ou de son site.

L'**article L.514-11-I du code de l'environnement** sanctionne d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende l'exploitant qui n'a pas respecté la mise en demeure de l'autorité administrative (préfet) de mettre à l'arrêt définitif une exploitation qui n'a pas été exploitée pendant trois années consécutives.

IV- La gestion et remise en état des sols pollués :

A- Y a-t-il dans votre législation une obligation légale, ou administrative de gestion et de remise en état d'un sol contaminé ou pollué ?

La politique française des sites et sols pollués a une approche essentiellement pragmatique qui vise à résoudre les conséquences de son passé industriel. Elle comporte une obligation de remise en état des sites pollués qui a été introduite dans le dispositif applicable aux installations classées soumises à autorisation ou à déclaration par le **décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 (articles 34-1, 34-2 , 34-3) pris pour l'application de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976** relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, dont la rédaction a été modifiée par le **décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005**.

La réhabilitation des sites et sols pollués pèse en premier lieu sur **les préfets de département** au titre de leurs pouvoirs de **police des installations classées**, par le biais d'**arrêtés** avec l'aide technique des inspecteurs des installations classées.

Elle concerne également **les maires** , prescripteur unique, au titre de **la police des déchets**, des travaux nécessités par une pollution ou un risque de pollution (C.E. 17/11/2004 Sté générale d'archives req.n°252514°), en application de l'**article L.541-3 du code de l'environnement**.

Interviennent également dans **des établissements publics fonciers** (quatre actuellement existants principalement dans des bassins industriels anciens tels que la Lorraine et le Nord Pas de Calais), acteurs locaux spécialement créés pour réunir les efforts des collectivités locales en matière de gestion de friches industrielles : il s'agit de mettre en place une stratégie cohérente de reconquête et de réaffectation (avec éventuellement des phases intermédiaires de prétraitement et de verdissement par le biais d'un interlocuteur unique entre d'une part les collectivités locales, l'Etat et les fonds de réindustrialisation communautaire (FEDER) et d'autre part les industriels

L'acteur privé sur lesquels pèse la réhabilitation des sites et sols pollués est principalement le dernier exploitant des installations situées sur le site pollué, qui peut s'appuyer, pour satisfaire aux prescriptions de l'administration, sur des bureaux d'études spécialisés, et sur certains établissements publics pour des expertises (BRGM, INERIS).

On peut noter aussi que les professions elles-mêmes (industrie pétrolière, chimique), par l'intermédiaire de syndicats ou associations professionnelles, accompagnent les industriels dans la réhabilitation des sites, par exemple, par l'édition de guides.

Enfin des structures de recherche, tant au niveau national (BRGM, CNRS, INRA, INERIS et ADEME) qu'au niveau européen travaillent sur les techniques de dépollution et de réhabilitation des sols (exemple : le programme PHYLES -Phytoextraction of lead of soil du projet environnement LIFE).

Il faut souligner comme intervenants importants, les apporteurs des financements nécessaires à l'opération de réhabilitation : banquiers et assureurs ,mais aussi des établissements publics accordant des aides financières :

- les agences de l'eau (aides financières ou prêts aux collectivités locales et/ ou aux particuliers) à partir de redevances versées par les utilisateurs de l'eau et calculées en fonction de la pollution rejetée et des quantités d'eau prélevées;
- l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui intervient notamment en cas de défaillance du débiteur de l'obligation de réhabilitation et lorsqu'il est fait appel à un bureau d'études pour définir les actions de réhabilitation du site.
- Les aides financières européennes (le fonds de développement régional FEDER).: avec une vision de la région au niveau européen.

Enfin l'obligation de remise en état peut être mise à la charge du **vendeur d'un terrain** sur lequel a été exploitée une installation classée soumise à autorisation, par le juge judiciaire, si ce vendeur n'a pas respecté l'obligation d'information de l'article L.514-20 du code de l'environnement et si le coût de la remise en état n'apparaît pas disproportionné par rapport au prix de vente. 55

B- Sur qui pèse-t-elle ? L'autorité publique, le propriétaire, l'utilisateur ou l'exploitant du site

L'exploitant du site industriel ou de l'activité agricole est tenu de remettre le site en l'état à sa fermeture. C'est le débiteur principal de l'obligation de remise en état au titre de la police des installations classées, que ce soit une personne physique ou une personne morale, qu'elle exerce son activité régulièrement ou non, et quelque soit la date de la mise en arrêt de l'exploitation. L'exploitant de fait peut recevoir des prescriptions de remise en état de la part de l'administration.

Peu importe dans quel cadre juridique cette activité est exercée : l'obligation de remise en état est une obligation particulière qui pèse sur l'exploitant même s'il n'est que locataire, et quelles que soient les stipulations du bail (*Cass 3ème civile 10 avril 2002 Sté Agip n° 00-17874*).

Le fait de souscrire une garantie de passif environnemental ne transfère pas davantage la qualité d'exploitant au débiteur de cette garantie : il devra payer le coût de la réhabilitation (garantie financière) mais ne pourra pas soulever une contestation sur les mesures de réhabilitation décidée par l'exploitant si celui-ci ne le fait pas. (*CAA Paris 7 août 2003 Sté Elf Atochem req 98PA02345*)

Par contre en cas d'absorption intégrale sans liquidation ni scission de la société exploitante absorbée, la société absorbante sera tenue de remettre le site en état (*CE 10 janv 2005 Sté Sofiservice req n° 252307*)

Toutefois, les actionnaires ne peuvent pas être recherchés à la place de la personne morale (société exploitante) sauf s'ils se sont immiscés dans la gestion, si la personne morale est fictive, ou si la dissolution

de la société exploitante a eu pour but de la soustraire à ses obligations de remise en état. (C.E 29 octobre 2001 S.A. Lormines req n°238270 ; contra : Cass com 19/04/2005 n°05-10.094 Facques c/ Theeten SAS Meta-leurop). Son obligation est toutefois cantonnée à l'usage futur défini pour le site (article L.512-17 du code de l'environnement) et limitée dans le temps : un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat (8 juillet 2005 Sté Alusuisse –Lonza France req.n°247976) qui retient que si la police des installations classées a vocation, en raison de son objet et de sa nature, à s'appliquer à toute époque et à l'égard de tout détenteur du bien immobilier, la charge financière de la remise en état du bien pesant sur l'exploitant ou son ayant droit se prescrit par trente ans à compter de la cessation d'activité, (droit de suite de l'administration : CE 8 juillet 2005 société Alusuisse-Lonza-France req n°247976) sauf si les risques induits par l'installation mise à l'arrêt ont été dissimulés à l'administration.

Lorsque plusieurs exploitants se sont succédés sur un même site en y exerçant des activités distinctes , chaque exploitant est tenu de procéder aux mesures de réhabilitation qui se rattachent directement à l'activité qu'il a exercée.

Lorsque plusieurs exploitants exerçant une même activité se sont succédés sur le site , l'obligation pèse sur le dernier exploitant, qui pourra ensuite exercer un recours contre les anciens exploitants pour obtenir le remboursement de la part de réhabilitation qui leur incombe.

Il en résulte que celui-ci ne pourra s'exonérer de l'obligation que si un nouvel exploitant s'est régulièrement substitué à lui comme exploitant en titre pour une activité identique au sens de la nomenclature des installations classées pour l'environnement à celle à l'origine des nuisances ; la cession du terrain n'a pas d'effet exonératoire si le cessionnaire ne reprend pas l'exploitation, de même que la résolution du bail si le bailleur ne poursuit pas l'exploitation de l'installation.

Le juge doit donc procéder à une double recherche à la fois sur les éléments juridiques (activité identique, régularité de la substitution et de la déclaration de changement d'exploitant) et matériels et techniques (nature du site, imputabilité des nuisances).

En cas de redressement ou de liquidation judiciaire de l'exploitant , elle est mise à la charge des organes de la procédure collective (administrateur judiciaire ou syndic, commissaire à l'exécution du plan, qui peuvent recevoir des prescriptions de remise en état de la part de l'administration, et même des arrêtés de consignation (CE 29 septembre 2003 M. Garnier req.n°240663)

L'article L.621-54 du code de commerce impose à l'administrateur, en cas d'exploitation d'une installation classée, de fournir un bilan environnemental qui permettra d'identifier les travaux de remise en état nécessaires et de les faire prendre en compte dans le projet de plan de redressement de l'entreprise (Cass 3ème civile 18 juin 2008 pourvoi n°07-12.966 société C et V Cosserat International)

En cas de disparition ou d'insolvabilité de l'exploitant, c'est l'Etat qui devra assurer la protection des intérêts visés à l'article L.511-1 du code de l'environnement et prendre en charge la réhabilitation matérielle et financière du site avec ses prérogatives de puissance publique (arrêté d'exécution d'office, arrêté d'occupation temporaire).

Enfin, avec l'article L.512-17 du code de l'environnement, il pourra y avoir **un débiteur complémentaire de l'obligation de remise en état** : celui qui aura modifié l'usage futur du site en fonction duquel les mesures de réhabilitation ont été prescrites au dernier exploitant : collectivité territoriale, propriétaire, promoteur etc)

La question reste posée de la possibilité de transférer la remise en état à l'acquéreur du terrain et / ou de l'exploitation, notamment si celui-ci est solvable et prêt à financer la dépollution. Ceci paraît en tout cas possible si l'acquéreur reprend l'exploitation (L.512-16 du code de l'environnement)

Par ailleurs, dans les rapports contractuels, de la prise en charge du coût de la dépollution par l'acquéreur (clauses de transfert de passif environnemental).

C- Quels sont les critères retenus pour définir la nature et l'étendue de la remise en état ? est-ce notamment l'état initial du sol, la prévention des principales atteintes à l'environnement et à la santé, l'utilisation future du site, la préservation de ses fonctions écologiques ?

La réhabilitation des sols s'inscrit dans les principes généraux posés par l'article L.110-1 du code de l'environnement : protection de l'environnement dans un objectif de développement durable , application du principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, et principe pollueur-payeur.

Elle repose sur deux critères : la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du code de l'environnement et la prise en compte de l'usage futur du site, ainsi que des intérêts protégés par la police de l'eau (L.211-1 du code de l'environnement), en raison des risques pour les eaux superficielles et souterraines résultant de la pollution d'un site ou d'un sol.

Elle est centrée sur la notion de risque , qui varie selon le type d'usage retenu pour un terrain (par exemple l'utilisation d'une friche industrielle pour y implanter soit un entrepôt, soit une crèche) : le choix a été fait d'une approche « raisonnée » en fonction principalement de l'usage retenu pour le site, pondéré par le respect prioritaire des intérêts énoncés à l'article L.511-1.

La recherche d'une restauration à l'état initial, ou permettant un usage général du terrain, ou préservant ses fonctions naturelles n'est pas l'optique retenue par la législation française.

Deux difficultés se présentent : la définition de l'usage futur du site, qui fait intervenir l'exploitant (et éventuellement le propriétaire) mais aussi les autorités publiques, notamment par la définition des règles d'urbanisme, l'évolution de l'usage du site (et la révision de la remise en état ainsi que sa prise en charge).⁵⁷

En pratique les grands types d'usage sont les suivants : usage industriel, usage agricole, usage tertiaire ou d'activités, usage d'habitat collectif, usage d'habitat individuel avec ou sans jardin, usage très sensible (crèche, école, maison de retraite, hôpital...), sans qu'il y ait de définition ni de catégories définies par la loi ou le règlement.

L'état dans lequel devra être remis le terrain à l'arrêt définitif de l'installation est défini par l'arrêté d'autorisation pour les nouveaux sites sur lesquels l'installation a été autorisée postérieurement au 13 septembre 2005 (date du décret d'application concernant la loi du 30 juillet 2003).

Pour les installations existantes (c'est-à-dire autorisées avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2003) on distingue deux cas :

-celles dont l'exploitation cesse après le 1er octobre 2005 (les trois premiers alinéas de l'article L.512-17 du code de l'environnement et les articles 34-1 à 34-4 du décret du 21 septembre 1977 modifié par le décret du 01/09/2005) : l'usage futur du site pour définir le niveau de remise en état exigé du dernier exploitant est déterminé au moment de la cessation d'activité par accord de l'exploitant de l'installation, du propriétaire du terrain s'il n'est pas l'exploitant et du maire (ou de l'établissement public compétent en matière d'urbanisme).

A défaut d'accord le site devra être remis en état pour un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation, sauf s'il est incompatible avec l'usage futur de la zone au sein de laquelle se trouvent les terrains sur lesquels est située l'installation : le préfet peut

alors fixer des conditions plus contraignantes (en fonction des documents d'urbanisme en vigueur et de l'utilisation des terrains voisins) pour préserver l'harmonie de la zone (par exemple si le site industriel est situé au coeur d'une zone d'habitation ou d'activités tertiaires).

-celles dont l'exploitation a cessé avant le 1er octobre 2005 : article 34-5 du décret modifié : l'usage futur est un usage compatible avec la dernière période d'exploitation de l'installation : en pratique, le choix se fera entre un usage industriel et un usage agricole.

Les mesures de réhabilitation peuvent s'accompagner de restrictions d'usage, et doivent prendre désormais en compte le respect du patrimoine archéologique (article L.521-1 du code du patrimoine), l'exécution des travaux pouvant être subordonnée à l'exécution de mesures d'archéologie préventive (fouilles et/ou diagnostics).

D- Comment et par qui est-elle mise en œuvre et contrôlée ?

On trouve en premier lieu des actions a priori qui visent à prévenir l'apparition des pollutions, à définir dès l'origine les mesures de remise en état du site, à assurer un suivi de sa gestion avec éventuellement la prise de mesures rapides en cas de survenance d'une pollution : c'est l'application du principe de droit communautaire de correction à la source (article 174 § 2 du Traité instituant la Communauté européenne et L.110-1 du code de l'environnement) utilisant principalement la police des installations classées et ses outils.

L'objectif principal est d' assurer dès le départ une connaissance des risques attachés à l'exploitation, et de définir des mesures techniques et financières garantissant que l'exploitant aura les moyens d'y remédier ou d'en limiter les conséquences.

Elles se traduisent par la prise d'arrêtés types (installations soumises à déclaration), d'arrêtés préfectoraux initiaux ou complémentaires (installations soumises à autorisation) ou d'arrêtés ministériels imposant à l'exploitant la mise en place des techniques les plus performantes à un coût économique acceptable pour limiter les impacts de l'installation sur l'environnement.

Pour toutes les installations classées dont la demande d'autorisation a été présentée après le 22 mars 2000, le futur exploitant doit indiquer dans l'étude d'impact les mesures de remise en état qu'il propose de mettre en oeuvre à la fin de l'exploitation.

La jurisprudence administrative considère ces données comme des engagements de l'exploitant (CAA Lyon 12 mai 1998 sarl Sablières de Ris, Mme Desgouttes req n°97LY01199 et TA Dijon 8 oct. 1996 Sté Bourgogne Environnement C/ préfet du département de la Côte d'Or req. N°941737), même si elles ne sont pas reprises dans le titre d'autorisation

Ce n'est que pour les installations de stockage souterrain des déchets et les carrières, que les autorisations, données pour une durée limitée, fixent également les conditions de remise en état du site

L'article L.541-18 du même code impose également que le titre d'autorisation fixe les mesures de gestion du site (pour assurer la sûreté et la conservation du sous-sol) qui devront être mises en oeuvre par l'exploitant, y compris après la fin de l'exploitation : contrôle notamment des lixiviats (liquides filtrant à travers les déchets stockés) et de biogaz.

Pour un nouveau site et une autorisation postérieure au 01/02/2004, l'arrêté d'autorisation détermine l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif. : il s'agit de définir à la fois l'usage futur du site (désormais fixé dans le titre d'autorisation lui-même) et les mesures de remise en état qui s'imposeront à l'exploitant en conséquence: L.512-17 code de l'environnement

Pour les installations classées soumises à autorisation, la situation peut être revue périodiquement par l'autorité administrative sur le fondement de l'article L.512-7 du code de l'environnement qui peut prescrire des études techniques de suivi de l'installation, par exemple des études de sol (circulaire du 3 avril 1996 sur le fondement de L.512-3 du code de l'environnement et article 18 du décret du 21 septembre 1977) sous la double condition de respecter l'obligation de motivation et le principe de proportionnalité.

Dans certains cas (installations visées à l'annexe de la directive) l'administration doit prescrire de façon régulière un bilan de fonctionnement (transposition de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution dite IPPC Ce bilan doit contenir une synthèse du fonctionnement de l'installation et de ses effets sur l'environnement (et notamment l'état des sols) : c'est un instrument de suivi de l'état des sols qui doit permettre à l'administration d'adapter les prescriptions de fonctionnement et éventuellement de prendre des mesures d'urgence (voir ci-dessous).

L'obligation de faire un état de pollution des sols et de le réviser en cas de changement notable des conditions d'exploitation de l'installation pèse directement sur l'exploitant, sans intervention préalable de l'administration, dans le cas des installations de stockage de déchets, de carrières et d'installations référencées S à la nomenclature (article L.512-18 du code de l'environnement).

Outre la prescriptions d'études techniques, des mesures d'urgence et de première nécessité peuvent être ordonnées en cours d'exploitation : décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 article 34-1-III afin d'assurer la « mise en sécurité » du site : par l'élimination des produits dangereux, des déchets présents sur le site, par les limitations ou l'interdiction d'accès au site, la prévention des risques d'incendie ou d'explosion, la mise en place de mesures de surveillance de l'impact de l'installation sur son environnement.

La loi du 30 juillet 2003 permet désormais à l'administration de suivre à la fois l'état réel de l'installation et ses capacités financières tout au long de son fonctionnement.

La réalisation d'études : diagnostic approfondi ou évaluation détaillée des risques (circulaire du 3 avril 1996) permet de mieux caractériser les pollutions présentes sur un site et leur impact sur la santé humaine et l'environnement : la connaissance précise de la source de pollution, de ses voies de transfert et de ses modes d'exposition permet d'évaluer les niveaux de risques pour quatre cibles prioritaires retenues par les pouvoirs publics : l'homme, la ressource en eau, les écosystèmes et les immeubles bâtis. Elles se font à l'aide de guides méthodologiques élaborés par le BRGM (bureau de recherches géologiques et minières) : elles doivent permettre de mieux définir les mesures de réhabilitation du site assorties ou non de restriction d'usage, suivant les risques démontrés pour l'homme et l'environnement.

2°) *la réhabilitation des sites :*

Parfois ainsi préparée dès la délivrance de l'autorisation, et dans certains cas, gérée tout au long de l'exploitation, elle intervient principalement à la fermeture du site, si celui-ci remplit certaines conditions :

- site sur lequel des installations ont été fermées alors que les lois de 1917 et 1976 étaient applicables;
- site sur lequel ont été exploitées des installations fermées ne relevant pas de ces deux législations, dès lors que ces installations, du fait de leur nature et des dangers et inconvénients qu'elles sont susceptibles de présenter, sont assimilables à des installations soumises à autorisation sous l'empire de la loi de 1976 (C.E. 16 nov 1998 Cie des bases lubrifiantes req.182816) .

Le contrôle est fait par l'administration et/ou par le juge, à l'aide de sanctions administratives et/ ou pénales.

Les sanctions administratives (L.514-1 et L.541-1 du code de l'environnement) sont, après mise en demeure préalable :

- la consignation (proportionnelle au montant des travaux à réaliser) entre les mains du comptable public et restituées au fur et à mesure de l'exécution des travaux;
- l'exécution d'office, aux frais de l'exploitant, des mesures prescrites ; (arrêté de travaux d'office au bénéfice de l'ADEME);
- suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à l'accomplissement des mesures prescrites;

Les sanctions pénales et les peines accessoires et complémentaires ont été précisées au II du présent questionnaire relatif à la législation applicable.

Il faut signaler également d'autres mesures qui permettent d'assurer la remise en état du site ou du sol et de la pérenniser :

1°) mesures financières :

- les garanties financières : L. 516-1 et L.516-2 du code de l'environnement. : production d'un acte de cautionnement solidaire délivré par un organisme de crédit, une entreprise d'assurance ou un organisme de caution mutuelle, ce qui peut être difficile pour des petites ou moyennes entreprises. C'est le préfet qui détermine le montant de ces garanties (pour les mines et carrières ainsi que pour les installations de stockage des déchets des modèles sont établis par arrêté ministériel et circulaires). La garantie est donnée pour une durée limitée, ce qui permet d'en faire l'actualisation à l'occasion de son renouvellement. Elles seront mises en oeuvre si l'exploitant ne prend pas les mesures de remise en état prescrites ou s'il disparaît juridiquement, par le préfet, conjointement ou non avec une mesure de consignation.

Ce système fait l'objet de nombreuses critiques comme étant lourd (y compris pour l'administration), coûteux (pour l'exploitant) et n'a pas été mis en oeuvre dans des cas particulièrement graves et sensibles comme Metaleurop.

Mais il permet au moins d'assainir les pratiques professionnelles.

Des réflexions sont en cours pour améliorer l'information à la fois sur l'état des sols et sur la santé de l'entreprise (notation des entreprises par la Banque de France intégrant la capacité à faire face à un passif environnemental; attestations des commissaires aux comptes faisant apparaître les encours potentiels au titre du passif environnemental et les moyens d'y faire face), et redéfinir le champ des garanties financières (aux activités susceptibles d'entraîner des risques de pollution importants dans ces domaines particulièrement sensibles tels que produits chimiques, détergents, minerais etc...) en renforçant leur efficacité (par exemple par une garantie des sociétés mères pour leurs filiales , par la mise en place de nouveaux produits d'assurance , la création d'un fonds de garantie interprofessionnel).

2°) les mesures juridiques :

- la planification : en matière de déchets : permet de réguler des activités à l'origine de risques et de nuisances pour l'homme et l'environnement en agissant à différents niveaux géographiques (département, région, niveau interrégional, départemental, national, communautaire...) et peut permettre aussi une identification et une gestion des milieux sensibles dans une perspective de développement durable.

Elle existe pour la protection contre des risques majeurs d'origine naturelle, minière ou technologique : PPRN (plan de protection contre les risques naturels L.562-1 du code de l'environnement)

PPRM (plan de prévention des risques miniers L.563-6 code de l'environnement) et PPRT (plan de prévention des risques technologiques : article L.515-15 du code de l'environnement)

- **l'expropriation pour cause d'utilité publique** : et le droit de préemption peuvent assurer la protection et la gestion de biens ayant un intérêt environnemental, par exemple des friches industrielles abandonnées, dans un objectif d'intérêt général comme la préservation des fonctions du sol, ou la constitution de réserves foncières pour préserver ou reconstituer des écosystèmes (ce que l'on peut relier à la réparation des dommages purement écologiques telle qu'envisagée par la loi sur la responsabilité environnementale). Elle est prévue par l'article L.541-3 du code de l'environnement (législation déchets).

La difficulté pour le juge est alors d'évaluer l'indemnité qui doit venir compenser l'expropriation d'un sol pollué.(Cass 3ème civile 11 juillet 2001 pourvoi 00-70.116)

- **les servitudes : L.515-12 du code de l'environnement : deux servitudes distinctes :**

-celle relative aux terrains pollués, utilisable sur l'ensemble des terrains relevant du régime des installations classées, qui s'applique non seulement sur tout ou partie du terrain siège de l'exploitation, mais aussi aux terrains voisins en fonction des atteintes portées aux intérêts protégés par l'article L.511-1 du code de l'environnement : par exemple, les obligations de surveillance d'une nappe phréatique ou les restrictions d'utilisation de l'eau pourront s'étendre en aval de l'ancien site industriel ou agricole aussi loin et aussi longtemps que les effets de la pollution se manifesteront.

-celles propres à certaines installations à statut particulier , pour assurer le fonctionnement et la sécurité du site pendant sa durée d'exploitation : carrières (remise en état au fur et à mesure des travaux d'extraction), centres de stockage des déchets (**servitudes d'utilité publique** sur une bande de 200 mètres autour de l'exploitation pour prévenir les nuisances et les troubles de voisinage, et sur les terrains d'assiette de l'ancien centre d'enfouissement après sa fermeture, pendant au moins trente ans, pour surveiller les effets persistants (biogaz), l'évolution du sol et du sous-sol et empêcher toute construction)

Ces servitudes ont pour effet de restreindre l'usage des sols (interdiction totale de toute construction, ou autorisation sous condition) mais aussi d'assurer des mesures de surveillance après travaux de réhabilitation.

La demande d'institution de servitude peut être faite à tout moment par le préfet, le maire ou l'exploitant, et donne lieu à enquête publique et à un rapport avec avis de l'inspection des installations classées.Les servitudes sont annexées au plan d'urbanisme et publiées aux hypothèques.L'exécution de travaux en méconnaissance des servitudes d'utilité publique annexées au PLU est pénalement sanctionnée (**articles L.160-1 et L. 480-4 du code de l'urbanisme**).Elles ouvrent droit à indemnité au profit des propriétaires lorsqu'il en résulte un préjudice matériel direct et certain, à la charge de l'exploitant dans un délai de trois ans à compter de la notification de la servitude.

La servitude sera supprimée quand son objet aura disparu (abrogation spontanée par l'autorité administrative ou à la demande de tout intéressé justifiant que les circonstances justifiant la servitude ont changé.

- **le projet d'intérêt général (PIG) article R.121-3 du code de l'urbanisme** : instrument qui s'est avéré efficace pour contraindre les collectivités locales à prendre en compte, dans la planification urbaine, des intérêts collectifs dépassant le cadre de leurs limites territoriales.

Il permet notamment de constituer autour des sites à risques des zones à constructibilité limitée (ex : constitution d'une zone de protection d'un rayon de 700 mètres autour d'une sphère d'ammoniac :

CE 3/02/1992 Cne de Soulom req n° 107.037), y compris pour des sites dont l'exploitation a cessé : CAA Douai 18/12/2003 SIVOM des communes de Courcelles-Lès-Lens et a, req.n°01DA00732 qui retient que malgré la fermeture du site de Metaleurop, le projet a toujours un caractère d'utilité publique dès lors que perdurent des risques liés à la forte teneur en plomb des terres environnantes et que des mesures de précaution s'imposent en matière de santé publique.

Mais s'agissant d'une servitude d'urbanisme il n'ouvre pas droit à indemnisation sauf s'il en résulte « une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ».

Il n'y a pas de concertation préalable ni d'enquête publique comme en matière de servitude et il ne peut être intégré au PLU que par la procédure de modification ou de révision.

- les servitudes conventionnelles au profit de l'Etat : c'est un acte contractuel par lequel le propriétaire (souvent également l'exploitant) s'engage envers l'Etat à restreindre l'usage du site après la cessation de l'activité

Elles n'ont pas un caractère réel mais personnel et présentent le risque de disparaître à l'occasion d'une mutation (absence de clause transférant l'obligation d'usage limité aux acquéreurs) et ne s'intègrent pas automatiquement au PLU.

- les restrictions conventionnelles d'usage entre particuliers à l'occasion de cessions ou de locations : mais elles ne sont pas assimilables à des servitudes conventionnelles au sens de l'article 686 du code civil car il n'y a pas de rapport entre un fonds dominant et un fonds servant : ce sont là aussi des obligations purement personnelles avec toutes les limites qui en résultent (notamment leur violation ne peut être sanctionnée que par des dommages-intérêts). Elles sont inopposables aux demandeurs de permis de construire ainsi qu'aux autorités chargées de la planification urbaine et de la délivrance des permis de construire.

CONCLUSION :

Pouvez-vous donner votre avis sur les mesures qui vous paraissent prioritaires en la matière, en précisant ce que vous attendez d'une législation au niveau communautaire ?

Donnez si vous le souhaitez votre avis sur le projet de directive cadre et les perspectives d'une protection tournée plus largement vers les fonctions du sol.

REPONSE :

définition de critères de réhabilitation des sols

définition d'indicateurs de la qualité écologique d'un sol

précision de la notion d'usage futur d'un sol au regard de l'objectif de développement durable

I- les textes principaux :

CODE DE L'ENVIRONNEMENT :

LIVRE I : dispositions communes

TITRE I : principes généraux:

L.110-1

I- Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II- Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

LIVRE V : prévention des pollutions, des risques et des nuisances

TITRE I : installations classées pour la protection de l'environnement.

L.511-1:

Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles 1er et 4 du code minier.

L.512-4

pour les installations dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts visés à l'article L.511-1, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol, l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'exploitation ou de la phase d'exploitation concernée et, le cas échéant, le volume maximal de produits stockés ou extraits, ainsi que les conditions du réaménagement du site à l'issue de l'exploitation.

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application de cet article, et notamment les catégories d'installations visées par celui-ci.

L.512-7

en vue de protéger les intérêts visés à l'article L.511-1, le préfet peut prescrire la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application du présent titre, soit tout autre danger ou inconvénient portant ou menaçant de porter atteinte aux intérêts précités. Ces mesures sont prescrites par des arrêtés pris, sauf cas d'urgence, après avis de la commission départementale consultative compétente.

L.512-16

Un décret en Conseil d'Etat définit les cas et conditions dans lesquels le changement d'exploitant est soumis à une autorisation préfectorale délivrée en considération des capacités techniques et financières nécessaires pour mettre en œuvre l'activité ou remettre en état le site dans le respect de la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1.

L.512-17

Lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation.

A défaut d'accord entre les personnes mentionnées au premier alinéa, lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt.

Toutefois, dans le cas où la réhabilitation prévue en application de l'alinéa précédent est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle l'exploitant fait connaître à l'administration sa décision de mettre l'installation à l'arrêt définitif et de l'utilisation des terrains situés au voisinage du site, le préfet peut fixer, après avis des personnes mentionnées au premier alinéa, des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme.

Pour un nouveau site sur lequel les installations ont été autorisées à une date postérieure de plus de six mois à la publication de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, l'arrêté d'autorisation détermine, après avis des personnes mentionnées au premier alinéa, l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif. Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

L.512-18

L'exploitant d'une installation classée relevant des catégories visées à l'article L. 516-1 est tenu de mettre à jour à chaque changement notable des conditions d'exploitation un état de la pollution des sols sur lesquels est sise l'installation. Cet état est transmis par l'exploitant au préfet, au maire de la commune concernée et, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme concerné ainsi qu'au propriétaire du terrain sur lequel est sise l'instal-

lation. Le dernier état réalisé est joint à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat et à tout contrat réalisant ou constatant la vente des terrains sur lesquels est sise l'installation classée.

Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat

L.514-1

I. - Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé. Si, à l'expiration du délai fixé pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le préfet peut :

1° Obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ; il est procédé au recouvrement de cette somme comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Pour le recouvrement de cette somme, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts ;

2° Faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ;

3° Suspendre par arrêté, après avis de la commission départementale consultative compétente, le fonctionnement de l'installation, jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires.

II. - Les sommes consignées en application des dispositions du 1° du I peuvent être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office des mesures prévues aux 2° et 3° du I.

III. - Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande du représentant de l'Etat ou de toute personne intéressée, décider que le recours n'est pas suspensif, dès lors que les moyens avancés par l'exploitant ne lui paraissent pas sérieux. Le président du tribunal statue dans les quinze jours de sa saisine.

L. 514-20

Lorsqu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation.

Si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il indique également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité.

A défaut, l'acheteur a le choix de poursuivre la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la remise en état du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente.

L.515-8

I. - Lorsqu'une demande d'autorisation concerne une installation classée à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire.

Les dispositions ci-dessus sont également applicables à raison des risques supplémentaires créés par une installation nouvelle sur un site existant ou par la modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation.

II. - Ces servitudes comportent, en tant que de besoin :

- 1° La limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages et d'aménager des terrains de camping ou de stationnement de caravanes ;
- 2° La subordination des autorisations de construire au respect de prescriptions techniques tendant à limiter le danger d'exposition aux explosions ou concernant l'isolation des bâtiments au regard des émanations toxiques ;
- 3° La limitation des effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales qui seraient créées ultérieurement.

III. - Elles tiennent compte de la nature et de l'intensité des risques encourus et peuvent, dans un même périmètre, s'appliquer de façon modulée suivant les zones concernées. Elles ne peuvent contraindre à la démolition ou à l'abandon de constructions existantes édifiées en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'institution desdites servitudes.

IV- Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, fixe la liste des catégories, et éventuellement les seuils de capacité, des installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être instituées.

L.515-11

Lorsque l'institution des servitudes prévues à l'article L. 515-8 entraîne un préjudice direct, matériel et certain, elle ouvre droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit.

La demande d'indemnisation doit être adressée à l'exploitant de l'installation dans un délai de trois ans à dater de la notification de la décision instituant la servitude. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

Le préjudice est estimé à la date de la décision de première instance. Toutefois, est seul pris en considération l'usage possible des immeubles et droits immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 515-9. La qualification éventuelle de terrain à bâtir est appréciée conformément aux dispositions de l'article L. 13-15 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le juge limite ou refuse l'indemnité si une acquisition de droits sur un terrain a, en raison de l'époque à laquelle elle a eu lieu ou de toute autre circonstance, été faite dans le but d'obtenir une indemnité.

Le paiement des indemnités est à la charge de l'exploitant de l'installation.

L.515-12

Afin de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les servitudes prévues aux articles L. 515-8 à L. 515-11 peuvent être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, ou sur l'emprise des sites d'anciennes carrières ou autour de ces sites sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques. Ces servitudes peuvent, en outre, comporter la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol et permettre la mise en oeuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site.

Dans le cas des installations de stockage des déchets, ces servitudes peuvent être instituées à tout moment. Elles cessent de produire effet si les déchets sont retirés de la zone de stockage. Ces servitudes sont indemnisées dans les conditions prévues à l'article L. 515-11.

L.516-1

La mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets est subordonnée à la constitution de garanties financières.

Ces garanties sont destinées à assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions

éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture. Elles ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature des garanties et les règles de fixation de leur montant.

Sans préjudice de la procédure d'amende administrative prévue à l'article L. 541-26, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue à l'article L. 514-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées

L.516-2

pour les installations relevant des catégories visées à l'article L.516-1, l'exploitant est tenu d'informer le préfet en cas de modification substantielle des capacités techniques et financières visées à l'article L.512-1.

S'il constate que les capacités techniques et financières ne sont pas susceptibles de permettre ou de satisfaire aux obligations de l'article L.512-1, le préfet peut imposer la constitution ou la révision des garanties financières visées à l'article L.516-1.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application de l'article L.516-1 du présent article ainsi que les conditions de leur application aux installations régulièrement mises en service ou autorisées avant la publication de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

TITRE IV : DECHETS

L.541-3

En cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. L'autorité titulaire du pouvoir de police peut également obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux. Les sommes consignées peuvent, le cas échéant, être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office. Lorsque l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie intervient pour exécuter des travaux ordonnés d'office, les sommes consignées lui sont réservées à sa demande.

Il est procédé, le cas échéant, au recouvrement de ces sommes comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Pour ce recouvrement, l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.

Lorsque l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative fait l'objet d'une opposition devant le juge administratif, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue, statuant en référé, peut, nonobstant cette opposition, à la demande de l'autorité titulaire du pouvoir de police ou de toute personne intéressée, décider que le recours ne sera pas suspensif dès lors que les moyens avancés par l'exploitant ne lui paraissent pas sérieux. Le président du tribunal statue dans les quinze jours de sa saisine.

Est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application. Lorsque l'exploitant d'une installation d'élimination de déchets fait l'objet d'une mesure de consignation en application du présent article ou de l'article L. 514-1, il ne peut obtenir d'autorisation pour exploiter une autre installation d'élimination de déchets avant d'avoir versé la somme consignée.

Lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité du producteur ou du détenteur de déchets, la mise en oeuvre des dispositions du premier alinéa n'a pas permis d'obtenir la remise en état du site pollué par ces déchets, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette remise en état à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Les travaux mentionnés à l'alinéa précédent et, le cas échéant, l'acquisition des immeubles peuvent être déclarés d'utilité publique à la demande de l'Etat. La déclaration d'utilité publique est prononcée après consultation des collectivités territoriales intéressées et enquête publique menée dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Lorsque l'une des collectivités territoriales intéressées, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

II-CAS PRATIQUES POUVANT ÊTRE DÉVELOPPÉS AU COURS DE LA CONFÉRENCE :

INFORMATION SUR LES SOLS POLLUES

La cour de cassation a été amenée à se prononcer sur les conditions d'application de l'article L 514-20 du code de l'environnement qui, dans un objectif de maîtrise des risques technologiques, impose aux vendeurs de terrains sur lesquels ont été exploitées des installations classées soumises à autorisation, ou dans le tréfonds desquelles ont été exploitées des mines, des obligations formelles d'information sur la nature des activités et des risques et nuisances qui en découlent, l'information et la communication environnementale faisant en effet partie des outils juridiques choisis par la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques adoptée après l'explosion de l'usine AZF et la mise en redressement judiciaire de la société Métales Europe.

Cette disposition est assortie de la sanction suivante : à défaut d'information, l'acheteur a le choix de poursuivre la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut également demander la remise en état du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné au prix.

Par un arrêt du 17 novembre 2004 n°1186 Sté Dassault Aviation / SCI Clavel Pasteur

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 13 février 2003), que par acte authentique dressé par la société civile professionnelle de notaires Jusot-Claris-Giray, la société Dassault Aviation a vendu à la société Sofep, aux droits de laquelle se trouve la société civile immobilière Clavel Pasteur (la SCI), un immeuble à usage industriel, acquis en 1962 de la société Saviem, aux droits de laquelle se trouve la société Renault véhicules industriels (RVI) après procès-verbal contradictoire constatant notamment l'absence de produits toxiques ; que lors de la réalisation de travaux, l'acquéreur a découvert l'existence d'une pollution en sous-sol que l'expert judiciaire a imputée à la société Latil, exploitante du site entre 1928 et 1941 ; que la SCI a fait assigner la société Dassault Aviation en paiement d'une certaine somme correspondant au coût des travaux de dépollution et que cette dernière a appelé en garantie la société RVI et le notaire ;

Sur le premier moyen du pourvoi 03-14.038, pris en ses trois premières branches, et le premier moyen du pourvoi 03-14.213, pris en sa première branche, réunis, qui est préalable :

Vu l'article L. 514-20 du Code de l'environnement ;

Attendu que lorsqu'une installation soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur est tenu d'en informer, par écrit, l'acheteur ;

Attendu que pour dire ce texte applicable à la vente intervenue le 30 mars 1994, l'arrêt retient que les dispositions de l'article L. 514-20 du Code de l'environnement sont applicables aux installations de la nature de celles soumises à autorisation sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976, modifiée, alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées antérieurement à son entrée en vigueur dès lors que ces installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement ;

Qu'en statuant par de tels motifs qui ne permettent pas de déterminer si l'activité exercée par la société Latil jusqu'en 1941 était, au regard de la législation et réglementation en vigueur à cette date, soumise à autorisation, la cour d'appel a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 13 février 2003 », la cour de cassation s'est prononcée sur la question de l'application de cette législation dans le temps , et sur la définition des sites concernés.

Lors de la réalisation de travaux, l'acquéreur d'un terrain avait découvert une pollution en sous-sol imputable à la société qui avait exploité industriellement le site entre 1928 et 1941. L'acquéreur avait alors assigné son vendeur en paiement des travaux de dépollution.

L'article L 514-20 s'appliquant au vendeur du terrain, dans le but de responsabiliser les propriétaires fonciers, peu important qu'il ait lui-même exploité ou non l'installation classée , et concernant toute vente d'un terrain ayant supporté, à un moment quelconque dans le passé l'exploitation effective d'une installation classée soumise à autorisation, la question se posait de savoir, s'agissant d'une pollution ancienne, comment devait se définir la notion « d'installation classée soumise à autorisation ». L'enjeu était d'importance puisque les risques de pollution ancienne sont d'autant plus grands que la conscience de tels risques était faible à l'époque : en l'espèce l'exploitant avait utilisé, dans ses ateliers de fraisage, un produit qui , selon la nomenclature établie en 1953, serait classé dans la rubrique des substances cancérigènes. La cour de cassation, tout en réaffirmant que cette législation qui renforce la protection des acquéreurs s'applique à des installations soumises à autorisation dont l'exploitation a cessé avant son entrée en vigueur, retient cependant que la définition de l'installation soumise à autorisation doit se faire au regard de la législation et de la réglementation applicable à la période d'exploitation. Ceci paraît a priori limiter l'efficacité de la protection voulue par le législateur, mais tient compte du fait que s'agissant d'une simple information à la charge du vendeur dans le cadre d'une transaction immobilière , il ne peut lui être demandé de procéder à des recherches longues ou délicates sur des circonstances de fait relatives à l'activité exercée et aux substances utilisées qui permettraient seules de déterminer si les dangers et inconvénients présentés justifieraient que l'installation soit aujourd'hui classée dans celles soumises à autorisation. •

POLICE DES INSTALLATIONS CLASSEES ET POLICE DES DECHETS

CE 11 janvier 2007 n°287674 Min.Ecologie et Développement durable

Considérant qu'il ressort des énonciations de l'ordonnance attaquée que, pour suspendre l'arrêt contesté du 2 septembre 2005, par lequel le préfet de Loire-Atlantique a mis en demeure la société Barbazanges Tri Ouest d'assurer ou de faire assurer, dans un délai de quatre mois, l'élimination de 443 tonnes de pneumatiques usagés, confiées par celle-ci à la société SOFRED en vue de leur broyage et de leur valorisation et stockés sur le dépôt qui était exploité par cette entreprise à Rougé (Loire-Atlantique), le juge des référés a considéré qu'était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de cette décision le moyen tiré de l'incompétence du préfet pour mettre en oeuvre les pouvoirs prévus par l'article L. 541-3 du code de l'environnement ;

Considérant, d'une part, qu'en vertu du III de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'exploitant doit placer le site de l'installation dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement et qu'il permette un usage futur du site déterminé selon les dispositions des articles 34-2 et 34-3 du même décret ; que, pour assurer le respect de cette obligation de remise en état, le préfet peut mettre en oeuvre, à l'encontre de l'exploitant ou du détenteur de l'installation, les mesures prévues à l'article L. 514-1 du code de l'environnement ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 541-2 du code de l'environnement : « Toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets (...) » ; que selon l'article L. 541-3 du

même code : « En cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable (...) » ; qu'enfin, l'article L. 541-4 précise notamment que : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment les installations classées pour la protection de l'environnement (...) » ;

Considérant qu'il résulte du rapprochement de ces dispositions que les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causée par des déchets, distinct de celui des installations classées pour la protection de l'environnement, ; qu'à ce titre, l'article L. 541-3 confère à l'autorité investie des pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers ; que ces dispositions ne font toutefois pas obstacle à ce que le préfet, d'une part, en cas de carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, prenne sur le fondement de celle-ci, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, d'autre part, lorsque les déchets sont issus de l'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement, exerce à l'encontre de l'exploitant ou du détenteur de celle-ci, pour assurer le respect de l'obligation de remise en état prévue par l'article 34-1 précité du décret du 21 septembre 1977, les compétences qu'il tire de l'article L. 514-1 du code de l'environnement ;

Considérant que la circonstance que la société Barbazanges Tri Ouest, qui ne pouvait être regardée comme l'exploitant ou le détenteur de l'installation classée exploitée par la société SOFRED, avait passé un contrat avec celle-ci en vue du broyage et de la valorisation des pneumatiques usagés, ne l'exonérerait pas de ses obligations au titre de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, auxquelles elle ne pouvait être regardée comme ayant satisfait qu'au terme de l'élimination des déchets en cause ; que, dès lors que la carence de l'autorité municipale dans l'exercice de ses pouvoirs de police n'était pas établie ni même alléguée devant le juge des référés, il résulte de ce qui a été dit plus haut que les dispositions de l'article L. 541-3 du code de l'environnement ne pouvaient fournir la base légale de l'arrêté contesté du 2 septembre 2005 ; qu'il suit de là que le juge des référés, en considérant qu'était de nature à créer un doute sérieux le moyen tiré de la méconnaissance de cette dernière disposition, n'a pas entaché d'erreur de droit l'ordonnance attaquée ;

Considérant que le juge des référés n'était pas tenu, pour apprécier si le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 541-3 du code de l'environnement était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté préfectoral contesté, de rechercher de sa propre initiative si le préfet aurait légalement pu prendre les mesures de mise en demeure, objet de cet arrêté, sur le fondement des dispositions de l'article L. 514-1 du même code ; qu'il suit de là que le moyen tiré de l'erreur de droit qu'aurait ainsi commis le juge des référés doit être écarté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le recours du ministre doit être rejeté ; qu'il y a lieu, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat le paiement à la société Barbazanges Tri Ouest de la somme de 3 000 euros au titre des frais que celle-ci a exposés et non compris dans les dépens ;

La question était celle de l'élimination de 443 tonnes de pneumatiques usagés que la société Barbazanges Tri Ouest, productrice de ces pneus, avait chargé la société Sofred de broyer et de valoriser. Au titre de la législation sur les déchets, la société Barbazanges était tenue des obligations de l'article L.541-2 du code de l'environnement jusqu'à l'élimination des pneus usagés, peu important qu'elle ait confié cette prestation à un tiers. Son activité relevait en outre de la police des installations classées soumises à autorisation.

Deux polices étaient donc en concours, avec deux autorités administratives distinctes chargées de leur application (la société Barbazanges ayant dans cette espèce la qualité de débiteur principal au regard des deux polices : producteur du déchet, dernier exploitant de l'installation classée).

C'est le préfet qui avait pris un arrêté ordonnant à la société Barbazanges de procéder (ou de faire procéder) dans les quatre mois, à l'élimination des pneus, en visant la police des déchets (L.541-3

du code de l'environnement).

Sur le fondement de la législation des déchets, seul le maire était compétent ; le préfet ne pouvait intervenir, au titre de ses pouvoirs de police générale, qu'en cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs en matière de déchets.

En revanche, au titre de ses pouvoirs et de sa compétence exclusive en matière de police des installations classées, et s'agissant de déchets issus de l'activité d'une installation classée, il pouvait, sur le fondement de l'article 34-1 du décret du 21/09/1977, mettre en demeure l'exploitant d'évacuer les déchets présents sur le site pour assurer son obligation de mise en sécurité et de remise en état du site.

On a donc une compétence concurrente du maire et du préfet pour un même objet sur des polices distinctes, ce qui peut aboutir à un cumul de sanctions administratives.

LE DEBITEUR DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ETAT DES SOLS :

1°) le critère du rattachement direct de la pollution à l'activité exercée:

Conseil d'Etat 17 novembre 2004 « société générale d'archives »
n°252514

les faits : une société exerçant une activité de fabrication de réfrigérateurs a quitté les lieux en 1987 sans en informer l'autorité administrative, puis a été mise en liquidation judiciaire et radiée du registre du commerce en 1991.

La Société Générale d'Archives s'est installée sur le site en 1992 pour exploiter une activité de stockage d'archives, figurant dans la nomenclature des installations classées.

En 1994 un inspecteur des installations classées s'est rendu sur place et a constaté la présence de déchets ainsi qu'une pollution du sol. Il a mis la Société Générale d'Archives en demeure d'éliminer les déchets et d'assurer la dépollution du sol.

La mise en demeure n'ayant pas été suivie d'effet, l'autorité administrative a délivré un arrêté de consignation ainsi qu'un état exécutoire.

Décision du Conseil d'Etat : illégalité de l'arrêté de mise en demeure: « considérant qu'il résulte de l'instruction que les déchets découverts en 1994 sur le site exploité par la Société Générale d'Archives provenaient de l'activité de la société « Manufactures du Soissonais » qui fabriquait des réfrigérateurs ; que l'activité de cette société a cessé au plus tard en 1987, antérieurement à l'installation en 1992 de la Société Générale d'Archives, exerçant une activité de stockage d'archives; que cette première société a été placée en liquidation judiciaire puis radiée du registre du commerce et des sociétés ; qu'il est constant que la Société Générale d'Archives ne s'est pas substituée à la Société Manufactures du Soissonais en qualité d'exploitant et n'a pas repris ses droits et obligations; que, par suite, le préfet de l'Aisne ne pouvait légalement , sur le fondement de l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976, lui imposer de procéder à la remise en état du site, au seul motif qu'elle était installée dans les mêmes locaux » .

La société Générale d'Archives exerçait une activité qui ne pouvait pas être à l'origine des déchets ni de la pollution trouvée sur le site et pour laquelle elle bénéficiait d'une autorisation régulière au titre de cette activité.

Lorsque la pollution affecte un site industriel historique ayant supporté plusieurs installations classées de nature différente, le dernier exploitant d'une installation différente de celle des précédents occupants ne peut être responsable des pollutions inhérentes aux autres exploitations.

Le Conseil d'Etat donne en outre des précisions en matière de preuve : le fait que l'exploitant soit installé dans les mêmes locaux et sur le même terrain ne suffit pas à faire présumer que la pollution est rattachée à son activité, de sorte qu'il lui appartiendrait d'en rapporter la preuve contraire.

C'est à l'autorité administrative de démontrer que l'activité de cette industriel est susceptible d'avoir causé la pollution qu'il faut traiter.

Enfin il indique que le préfet (qui ne pouvait pas utiliser la police des installations classées contre l'exploitant à l'origine de la pollution qui avait disparu et dont l'activité n'avait pas été reprise) ne pouvait pas prescrire l'élimination des déchets au titre de la législation « déchets » (L.541-3 du code de l'environnement) contre la société Générale d'Archives, en tant que « détenteur » dès lors qu'il s'agit d'une autre police relevant de la compétence du maire

En revanche, rien ne semble interdire au maire, même si la pollution et les déchets affectent le site d'une installation classée, d'adresser au détenteur de ces déchets (en l'espèce la Société Générale d'Archives) une mise en demeure de remettre le site en état (et même d'excaver les terres souillées si l'on applique la jurisprudence de la CJCE Van de Walle 7 septembre 2004 aff C-1/103)

2°) obligation légale de remise en état à la charge de l'exploitant et relations contractuelles :

-entre vendeur et acquéreur : Cass 3ème civile 16 mars 2005 pourvoi n°03-17.875 bull III n°67:

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Versailles, 27 juin 2003), que, par acte du 28 mai 1990, la Société coopérative agricole d'Eure-et-Loir (SCAEL) a acquis de la société Hydro Agri France, venant aux droits de la société Norsk Hydro azote et devenue société Yara France, un terrain affecté, jusqu'en 1971, à la fabrication d'engrais, puis utilisé comme entrepôt jusqu'en 1989 ; que l'acte stipulait que l'acquéreur prendra le bien vendu dans son état actuel ; qu'un premier arrêté préfectoral, du 29 février 2000, a donné injonction à la société SCAEL de procéder à des études concernant l'état de la nappe phréatique du bien ; que, le 6 janvier 2003, à la suite d'un second arrêté préfectoral du 3 janvier 2002, la société SCAEL a été informée de ce que l'injonction contenue dans l'arrêté du 29 février 2000 était caduque et que la surveillance de la nappe phréatique incombait au dernier exploitant, la société Norsk Hydro azote, à laquelle le second arrêté donnait injonction ; que la société SCAEL a demandé le remboursement des sommes exposées en exécution du premier arrêté annulé, à la société Hydro Agri France sur le fondement des articles 1382 et 1384 du Code civil ;

Attendu que la société Hydro Agri France fait grief à l'arrêt de faire droit à la demande de la société SCAEL, alors, selon le moyen :

1°/ qu'en vertu du principe du non-cumul des responsabilités délictuelle et contractuelle, l'acheteur, qui agit contre le vendeur en réparation des conséquences préjudiciables d'un défaut de la chose, ne peut se fonder sur les règles de la responsabilité délictuelle, quand bien même le défaut invoqué trouverait son origine dans l'inexécution par le vendeur d'une obligation légale ou réglementaire pénalement sanctionnée ; qu'en affirmant, pour retenir la responsabilité délictuelle de la société Hydro Agri France envers la société SCAEL, que celle-ci se prévaut de l'obligation de police administrative qui impose, nonobstant tout rapport de droit privé, une obligation de remise en état pesant sur le dernier exploitant d'une installation classée, la cour d'appel a violé, par refus d'application, les articles 1134 et 1641 du Code civil et, par fausse application, l'article 1382 du Code civil ;

2°/ que l'obligation de remise des lieux en état pesant sur le dernier exploitant d'une installation classée n'est assortie d'aucune sanction pénale ; qu'en affirmant le contraire, la cour d'appel a violé les articles 34 et 43 du décret n° 77- 1133 du 19 juillet 1977, ensemble l'article 23 de la loi n° 76-663 de la loi du 19 juillet 1976, dans leur rédaction originale, applicable à la cause ;

3°/ que la clause par laquelle l'acquéreur d'un immeuble renonce à tout recours contre le vendeur exclut toute action en responsabilité, y compris délictuelle ; qu'en l'espèce, la cour d'appel a relevé que l'acte de vente contenait une clause selon laquelle l'acquéreur déclarait prendre les biens dans leur état actuel et renonçait à exercer tout recours contre le vendeur pour quelque cause que ce soit, notamment en raison du mauvais état du sous-sol ; qu'en accueillant néanmoins le recours exercé par la SCAEL contre la société Hydro Agri France sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, la cour d'appel a violé, par refus d'application, l'article 1134 du Code civil et l'article 1382 du Code civil, par fausse application ;

4°/ que les juges doivent répondre aux conclusions des parties ; qu'en s'abstenant de répondre aux conclusions de la société Hydro Agri France faisant valoir que l'action de la société SCAEL était prescrite en application de l'article 189 bis du Code de commerce, devenu article L. 110-4 du même Code, la cour d'appel a violé l'article 455 du nouveau Code de procédure civile ;

Mais attendu qu'ayant retenu que la société SCAEL se prévalait d'une obligation de police administrative qui imposait, nonobstant tout rapport de droit privé, une obligation de remise des lieux en état pesant sur le dernier exploitant d'une installation classée sous peine de sanctions pénales, que la société Norsk Hydro azote, à laquelle l'arrêté préfectoral imposait des mesures de surveillance de la nappe phréatique, avait, en application des prescriptions impératives de la loi du 19 juillet 1976 modifiées et reprises par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement ainsi que de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977, l'obligation de procéder à cette remise en état et de prendre toutes mesures utiles en matière de dépollution des sols, que l'obligation impartie pesait sur la société Hydro Agri France, sans que puissent être invoquées les dispositions contractuelles de la vente intervenue le 28 mai 1990, ces dispositions demeurant étrangères aux prescriptions de l'autorité administrative, pénalement sanctionnées, en matière d'installations classées, et que la société SCAEL avait dû exposer les frais d'opérations de vérification qui n'auraient pas dû lui incomber, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de répondre à des conclusions relatives aux obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants, que ses constatations rendaient inopérantes, en a exactement déduit que le manquement invoqué revêtait le caractère d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

une société avait vendu un terrain qui avait été autrefois affecté à la fabrication d'engrais puis utilisé comme entrepôt et une clause de l'acte de vente spécifiait que l'acquéreur prenait les biens dans leur état actuel et renonçait à exercer tout recours contre son vendeur , notamment en raison d'un mauvais état du sous-sol.

Dix ans après la vente un arrêté préfectoral a fait injonction à l'acquéreur de faire des études sur l'état de la nappe phréatique située sous le terrain et trois ans un nouvel arrêté a déclaré l'injonction caduque et mis l'obligation de surveillance à la charge du vendeur en tant que dernier exploitant de l'installation classée.

L'acquéreur a alors demandé le remboursement des frais qu'il avait exposés pour satisfaire au premier arrêté.

Il obtient satisfaction : la cour d'appel, approuvée par la cour de cassation retient que le vendeur, en tant que dernier exploitant, a manqué à une obligation administrative de remise en état des lieux et de dépollution du sol constitutive d'une faute délictuelle et excluant de ce fait l'application de stipulations

contractuelles étrangères aux prescriptions de l'autorité administrative, pénalement sanctionnées, en matière d'installations classées.

L'obligation de remise en état apparaît étrangère aux rapports vendeur/ acquéreur en ce qu'elle pèse sur le dernier exploitant (qui se trouve en l'espèce être le vendeur) et qu'elle répond à un intérêt général et collectif de protection de l'environnement.

-entre propriétaire et locataire : Cass 3ème civile 2 avril 2008 bull III n°63

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Nîmes, 4 mai 2006), que la société civile immobilière du Réal (la SCI) est propriétaire d'un terrain sur lequel sont édifiés des bâtiments donnés en location aux fins d'exploitation d'une usine de production de produits chimiques et d'engrais à la société Sud-Est engrais, aux droits de laquelle vient la société Reno dont la dénomination est désormais Interfertil France ; que la société Reno a donné congé pour le 30 septembre 1993 ; qu'elle a remis les clés du site le 6 septembre 1994 ; que les travaux de dépollution du site imposés par la loi du 19 juillet 1976 ont été réalisés du 9 octobre 2001 au 12 mars 2003 ; que la SCI a saisi le juge d'une demande en paiement de dommages-intérêts pour le retard apporté à la dépollution et l'immobilisation des locaux pendant cette période ; que la société Interfertil a reconventionnellement sollicité la condamnation de la bailleuse au remboursement des frais de dépollution ;

Sur le moyen unique du pourvoi n° 07-12.155 :

Attendu que la cour d'appel, qui n'a pas exonéré la société Reno de sa responsabilité et devant laquelle la SCI du Réal sollicitait le paiement d'une somme au titre de l'indemnisation globale du préjudice subi du fait de la non-restitution des lieux dépollués, a, sans dénaturer les conclusions de la bailleuse, ni violer le principe de la réparation intégrale du préjudice, fixé souverainement le montant des dommages-intérêts qui devaient être alloués à cette dernière ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le moyen unique du pourvoi n° 07-13.158 :

Attendu que la société Interfertil France fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande en remboursement des frais de dépollution, alors, selon le moyen, que l'exploitant d'une installation classée qui a, en cette qualité, assumé les frais de la dépollution du terrain qu'il occupait a, en la qualité distincte de preneur à bail du terrain et lorsqu'il est établi que le terrain était déjà pollué lors de son entrée en jouissance, une créance de remboursement de ces frais envers le bailleur, la dépollution apportant dans un tel cas une amélioration au bien loué et le preneur ne pouvant être tenu, en cette qualité, de restituer la chose louée dans un meilleur état que celui où il l'a reçue ; que la cour d'appel a constaté que lors de l'entrée dans les lieux de la société Reno en 1989, le site était déjà lourdement pollué par la pyrite de fer, que la société Reno n'avait elle-même jamais utilisé les procédés chimiques à l'origine de cette pollution industrielle, et que cependant, après la dépollution assumée par la société Reno, la SCI du Réal avait repris un bien immobilier totalement dépollué ; qu'en refusant d'en déduire le droit pour le preneur à bail d'obtenir du bailleur remboursement des frais de dépollution ayant ainsi apporté une amélioration au terrain, par la considération inexacte qu'une telle créance de remboursement n'aurait pu procéder que d'une convention entre bailleur et preneur, la cour d'appel a violé les articles L. 511-1 et L. 514-1 du code de l'environnement et l'article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, par fausse interprétation, et les articles 1730 et 555 du code civil, par refus d'application, ensemble l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Mais attendu qu'ayant, par motifs propres et adoptés, exactement retenu qu'aux termes des dispositions de la loi du 19 juillet 1976, la charge de la dépollution d'un site industriel incombait au dernier exploitant et non au propriétaire du bien pollué, la cour d'appel, qui n'a pas violé l'article 1er du premier Protocole additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

en a déduit à bon droit que la remise en état du site résultant d'une obligation légale particulière dont la finalité est la protection de l'environnement et de la santé publique, était à la charge de la locataire ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE les pourvois ;

L'exploitant d'une usine de produits chimiques et d'engrais avait donné congé au propriétaire des lieux en 1994 et n'avait réalisé les travaux de dépollution exigés par l'autorité administrative que plusieurs années après , entre 2001 et 2003. Pour en demander le remboursement au propriétaire, elle faisait valoir que le site était déjà lourdement pollué lorsqu'elle en avait pris possession, et qu'elle n'avait pas utilisé les produits chimiques à l'origine de la pollution ayant justifié la mise en demeure de l'autorité administrative ; elle demandait donc l'application du droit commun du bail et le remboursement par le propriétaire des travaux qui avaient apporté une amélioration au bien.

Son raisonnement n'a pas été suivi par les juges d'appel et de cassation qui ont relevé que la dépollution était une obligation légale particulière imposée au dernier exploitant et restant à la charge de celui-ci, fut-il simple locataire, et non au propriétaire du bien pollué et alors même qu'en droit commun des baux, les travaux prescrits par l'administration sont à la charge du bailleur, sauf stipulation expresse contraire.

En l'espèce le preneur avait parfaitement connaissance de la pollution existante au moment de sa prise de possession (pyrite élevée en terrils) et s'était néanmoins substitué à l'ancien exploitant dans la reprise de l'installation.

Voir aussi Cass 3ème civile 10 avril 2002 pourvoi n°00-17.874 note Yves Jégouzo RDI 2002 p.371 ⁷⁵ ●

3°) la recherche d'un débiteur solvable :

1°) Cour de cassation - Chambre commerciale 19 Avril 2005- N° 05-10.094 Me Facques
Bull. 2005, IV, n° 92

Ne donne pas de base légale à sa décision la cour d'appel qui, pour étendre à une société-mère la procédure collective ouverte à l'égard de sa filiale, retient que les conventions de gestion de trésorerie et de change, les échanges de personnel et les avances de fonds par la société-mère révélaient des relations financières anormales, de tels motifs étant impropres à établir, dans un groupe de sociétés, la confusion des patrimoines de ces sociétés .

DECISION :

Donne acte à M. Facques, mandataire ad hoc de la SA Metaleurop, de son désistement du pourvoi en tant qu'il est dirigé contre l'arrêt du 2 octobre 2003 ;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que la SAS Metaleurop Nord (la SAS), ayant son siège à Noyelles-Godault et pour activité la production et la commercialisation de zinc et de plomb, filiale à 99 % de la SA Metaleurop (la SA), a été mise en redressement judiciaire par le tribunal de grande instance de Béthune, statuant en matière commerciale, le 28 janvier 2003, puis en liquidation judiciaire le 10 mars suivant, MM. Theetten et Martin étant nommés liquidateurs ; que ces mandataires judiciaires de la SAS ont demandé au tribunal d'étendre la procédure collective de celle-ci à la SA ; qu'un jugement du 11 avril 2003 a rejeté la demande ; que sur les appels des liquidateurs de la SAS et du ministère public, l'arrêt du 2 octobre 2003 a ordonné une expertise afin de déterminer le degré de dépendance de la SAS ; que les experts ont déposé leur rapport le 1er octobre 2004 ; qu'au vu de ce rapport, les mandataires de justice de la SAS,

cette dernière, le comité d'entreprise et le ministère public ont demandé à la cour d'appel de réformer le jugement du 11 avril 2003 sur le fondement de l'article L. 621-5 du Code de commerce et de dire que la SAS était une société fictive ; que la SA, invoquant l'absence de fictivité de la SAS et la normalité des relations entre les sociétés du groupe, a sollicité la confirmation du jugement ; que l'arrêt du 16 décembre 2004 a constaté une confusion entre les patrimoines des sociétés SAS et SA et a ordonné l'extension de la procédure collective de la première à la seconde ; que, sur la requête des liquidateurs des sociétés, le maintien de l'activité de la SA a été autorisé en application de l'article L. 622-10 du Code de commerce ;

Sur les premier, deuxième et troisième moyens, pris en leur première branche :

Attendu que M. Facques, mandataire ad hoc de la SA, fait grief à l'arrêt du 16 décembre 2004 d'avoir étendu à cette société la procédure collective de la SAS, alors, selon les moyens :

1°/ que le juge doit, en toutes circonstances, observer et faire observer le principe de la contradiction ; qu'il ne peut se fonder sur un moyen qu'il a relevé d'office sans, au préalable, avoir invité les parties à présenter leurs observations ; qu'en relevant d'office le moyen tiré d'une confusion des patrimoines des sociétés SAS et SA en raison du manque à gagner supporté par la première en suite de la gestion de la couverture du risque de change par le trésorier de la seconde, sans au préalable avoir invité les parties à s'expliquer sur ce moyen, la cour d'appel a violé l'article 16 du nouveau Code de procédure civile ;

2°/ que le juge doit, en toutes circonstances, observer et faire observer le principe de la contradiction ; qu'il ne peut se fonder sur un moyen qu'il a relevé d'office sans, au préalable, avoir invité les parties à présenter leurs observations ; qu'en se fondant sur le moyen soulevé d'office tiré d'une confusion des patrimoines des sociétés SAS et SA, dès lors, d'une part, que M. Thomas avait assuré la direction de la ligne plomb dans l'intérêt de l'ensemble des sociétés du groupe alors même qu'il n'était pas salarié de la SAS et, d'autre part, que MM. Martin et Staedelin, salariés de cette dernière société, avaient, pour le premier, travaillé comme conseiller technique pour "l'ensemble de la BU plomb" et, pour le second, en qualité de "contrôleur de gestion de la ligne zinc au niveau de l'ensemble des entités du groupe", sans au préalable inviter les parties à présenter leurs observations sur ce moyen, la cour d'appel a violé l'article 16 du nouveau Code de procédure civile ;

3°/ que le juge doit, en toutes circonstances, observer et faire observer le principe de la contradiction ; qu'il ne peut se fonder sur un moyen qu'il a relevé d'office sans, au préalable, avoir invité les parties à présenter leurs observations ; qu'ainsi, en se fondant d'office sur le moyen tiré de l'existence d'une confusion des patrimoines entre la SAS et la SA, motif pris que, compte tenu des conventions financières entre ces deux sociétés et des modalités de paiement des dettes de la filiale par la société-mère, la solvabilité de la première ne dépendait que des capacités financières de la seconde, de ses paiements et de sa volonté d'accorder ou non un crédit complémentaire, de sorte que la SAS se trouvait dans un état de dépendance décisionnelle et financière particulièrement marqué, sans préalablement inviter les parties à présenter leurs observations sur ce moyen, la cour d'appel a violé l'article 16 du nouveau Code de procédure civile ;

Mais attendu que les juges du fond peuvent puiser les éléments de leur conviction dans tous les documents régulièrement versés aux débats ; qu'en se fondant, pour statuer comme elle a fait, sur le rapport d'expertise discuté dans les conclusions de la SA, la cour d'appel n'a pas violé le principe de la contradiction dès lors qu'elle n'a pas introduit dans les débats des éléments dont les parties n'auraient pas été à même de débattre contradictoirement ; que le moyen n'est pas fondé ;

Mais sur ces moyens, pris en leurs autres branches, réunis :

Vu l'article L. 621-5, alinéa 1er, du Code de commerce ;

Attendu que pour étendre la procédure collective de la SAS à la SA, l'arrêt relève que la gestion de la couverture du risque de change par le trésorier de la SA avait entraîné un manque à gagner important et n'avait été couverte par une convention qu'au mois d'avril 2001 ; qu'il retient ensuite que l'organisation, au sein du groupe, de lignes de produits ne s'était pas traduite par un ajustement des conventions de "refacturation" de services inter-sociétés, que la SAS avait supporté les charges de ses deux salariés qui exerçaient des fonctions de conseiller technique et de contrôleur de gestion pour l'ensemble des entités du groupe concernées tandis que son autonomie décisionnelle s'avérait particulièrement réduite du fait de la direction de la production de plomb sur le site de la SAS par un salarié d'une autre société du groupe en charge de la direction de la "ligne plomb" dans l'intérêt de l'ensemble du groupe et qu'aucun accord ne précisait les modalités de mise à disposition de ces salariés ; qu'il relève encore qu'après l'abandon de cette organisation, c'était la société-mère qui avait fait face aux besoins de trésorerie de la SAS, que les échéances de remboursement du prêt à long terme avaient été reportées de deux ans, que le défaut de paiement de la première échéance n'avait pas provoqué de réaction particulière, que malgré la dépréciation de ses créances sur la SAS, la SA avait continué à lui accorder des avances très importantes, que l'intérêt du groupe ne pouvait être pertinemment invoqué tandis que rien, si ce n'est un nouvel effort financier improbable, ne permettait à la SA de voir la situation de sa filiale se redresser et que la survie de la SAS dépendait de très lourds investissements qu'elle ne pouvait effectuer seule ;

Attendu qu'en se déterminant par de tels motifs impropres à caractériser en quoi, dans un groupe de sociétés, les conventions de gestion de trésorerie et de change, les échanges de personnel et les avances de fonds par la société-mère, qu'elle a constatés, révélaient des relations financières anormales constitutives d'une confusion du patrimoine de la société-mère avec celui de sa filiale, la cour d'appel, qui ne statuait pas sur le fondement de l'article L. 624-3 du Code de commerce, n'a pas donné de base légale à sa décision ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par MM. Martin et Theetten, ès qualités, à laquelle ils ont déclaré renoncer :

77
•

CASSE ET ANNULE, mais seulement en ce qu'il a réformé le jugement en constatant une confusion entre les patrimoines des sociétés Metaleurop nord et Metaleurop SA, ordonné l'extension à la SA Metaleurop de la procédure collective ouverte à l'encontre de la SAS Metaleurop nord et délégué le tribunal de grande instance de Béthune, statuant commercialement, pour l'accomplissement des mesures de publicité, l'arrêt rendu le 16 décembre 2004, entre les parties, par la cour d'appel de Douai ; remet, en conséquence, quant à ce, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris ;

2°) CONSEIL D'ETAT 10 JANVIER 2005 Sté SOFISERVICE n°252307

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 4 décembre 2002 et 1er avril 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la SOCIETE SOFISERVICE, dont le siège est ... ; la SOCIETE SOFISERVICE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt en date du 3 octobre 2002 de la cour administrative d'appel de Douai, en tant, en premier lieu, qu'elle a annulé le jugement du 19 juin 2000 du tribunal administratif de Rouen annulant l'arrêté du 17 novembre 1998 par lequel le préfet de la Seine-Maritime a prescrit à la SOCIETE SOFISERVICE de faire réaliser une étude diagnostic approfondie du site des Hauts Fourneaux de Rouen ainsi qu'une évaluation détaillée des risques et d'engager les travaux de remise en état du site dans un délai de quatre mois, en deuxième lieu, qu'elle n'a annulé ledit arrêté qu'en tant qu'il prescrit l'engagement des travaux de remise en état du site dans un délai de quatre mois et, en troisième lieu, qu'elle a imparti à la SOCIETE SOFISERVICE un délai de quatre mois à compter de la notification dudit arrêt pour communiquer le rapport de l'étude diagnostic et de l'évaluation détaillée des risques au préfet de la Seine-Maritime ;

2°) statuant au fond, de rejeter l'appel du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement contre le jugement du tribunal administratif de Rouen ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 ;

Vu le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bertrand Dacosta, Maître des Requêtes,

- les observations de la SCP Coutard, Mayer, avocat de la SOCIETE SOFISERVICE,

- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 511-1 du code de l'environnement : Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement... » ; qu'aux termes de l'article 23 de la même loi, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises à l'article L. 514-1 du code de l'environnement : Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, et lorsqu'un inspecteur des installations classées ou un expert désigné par le ministre chargé des installations classées a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet met en demeure ce dernier de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé... » ; qu'enfin aux termes de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de ces dispositions : « I. -Lorsqu'une installation classée est mise à l'arrêt définitif, son exploitant remet son site dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 susvisée / Le préfet peut à tout moment imposer à l'exploitant les prescriptions relatives à la remise en état du site, par arrêté pris dans les formes prévues à l'article 18 ci-dessus ... » ;

Considérant, en premier lieu, que la SOCIETE SOFISERVICE fait valoir que la cour administrative d'appel aurait entaché la procédure suivie devant elle d'une violation des règles relatives à la contradiction dès lors qu'elle se serait fondée sur un rapport établi par la société Geostock/Gester en 1995 et qui n'avait pas été porté à la connaissance de la société par l'administration ; qu'il résulte toutefois de l'examen du dossier soumis à la cour que ce rapport lui-même n'a pas été produit devant la cour ; que devant celle-ci ont été en revanche produits et discutés par les deux parties les conclusions de ce rapport et différents autres documents qui mettaient en évidence tant la pollution du site que sa source ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que, pour estimer, d'une part, que « les nuisances constatées sur l'ensemble du site et dont l'origine remonte, pour certaines, à 1943, se rattachent directement à l'activité de la société des Hauts Fourneaux de Rouen et non (...) à celle de la Compagnie parisienne des asphaltes qui n'a acquis les terrains en cause qu'en 1973 », et, d'autre part, que l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime était suffisamment motivé, la cour administrative d'appel s'est livrée à une appréciation des faits qui n'est pas entachée de dénaturation ;

Considérant en troisième lieu, qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 que celle-ci est applicable aux installations de la nature de celles soumises à autorisation sous l'empire

de cette loi, alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées antérieurement à son entrée en vigueur, dès lors que ces installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1er de ladite loi ; que, dans une telle hypothèse, l'obligation de remise en état du site prévue par l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 pèse sur l'ancien exploitant ou, le cas échéant, si celui-ci a disparu, sur son ayant droit, y compris dans l'hypothèse où la disparition de la société qui assurait l'exploitation du site est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976 ; que, par ailleurs, la circonstance que l'ancien exploitant ou son ayant droit a cédé les installations à un tiers n'est susceptible de l'exonérer de l'obligation de remise en état du site que si ce tiers s'est substitué à lui en qualité d'exploitant ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société des Hauts Fourneaux de Rouen, qui a exploité le site jusqu'en 1967, à été absorbée, en 1976, par la Société Lorraine d'Investissements, laquelle a été elle-même absorbée en 1983 par la société Gémeca Industrie, qui a pris ultérieurement la dénomination de SOCIETE SOFISERVICE ; qu'il est ainsi constant que la SOCIETE SOFISERVICE vient aux droits de la société des Hauts Fourneaux de Rouen ; que si la société des Hauts Fourneaux de Rouen avait cédé en 1973 le site concerné à la Compagnie parisienne des asphaltes, antérieurement à son absorption par la Société Lorraine d'Investissements, le cessionnaire ne s'est pas substitué à la société des Hauts Fourneaux de Rouen en qualité d'exploitant ; que, par suite, et alors même que la société des Hauts Fourneaux de Rouen a été absorbée par la Société Lorraine d'Investissements avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, la cour administrative d'appel n'a pas entaché l'arrêt attaqué d'une erreur de qualification juridique en reconnaissant à la SOCIETE SOFISERVICE la qualité de dernier exploitant du site au sens de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'en jugeant que la circonstance que le préfet avait déjà imposé à la commune de Grand-Quevilly, propriétaire d'une partie du site, la réalisation d' « études diagnostic » ne pouvait faire obstacle à ce qu'il prescrive à la SOCIETE SOFISERVICE la réalisation de nouvelles études dès lors que les terrains demeuraient affectés par la pollution et n'avaient fait l'objet d'aucune dépollution, la cour administrative d'appel s'est bornée à prendre acte du fait que l'autre partie du site, propriété de la Compagnie des asphaltes parisiens, demeurait affectée par la pollution dans des conditions telles que les premières études se révélaient insuffisantes ; qu'elle n'a ainsi entaché son arrêt ni d'erreur de fait ni d'erreur de droit ;

Considérant, enfin, qu'en estimant que la pollution constatée justifiait les prescriptions préfectorales, la cour a apprécié souverainement les faits, sans commettre, contrairement à ce que soutient la SOCIETE SOFISERVICE, une erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SOCIETE SOFISERVICE n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 3 octobre 2002 ; que, par suite, doivent être également rejetées ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la SOCIETE SOFISERVICE est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE SOFISERVICE et au ministre de l'écologie et du développement durable.

Le préfet avait enjoint à la société Sofiservice, laquelle avait absorbé en 1983 une société qui avait elle-même absorbé en 1976 la société des hauts fourneaux de Rouen, responsable d'une exploitation polluante du site remontant au moins à 1943, de procéder à des mesures de remise en état : réalisation d'une étude diagnostic approfondie, évaluation détaillée des risques et travaux). Invoquant la cession du site en 1973, le fait que la première fusion était intervenue avant la loi de 1976 sur les installations classées et le fait que le préfet avait enjoint à l'un des propriétaires du site de procéder à diverses mesures, la société Sofiservice a demandé l'annulation de l'injonction prise à son encontre.

La cour suprême administrative rappelle que les articles L.511-1 et suivants s'appliquent aux « installations de la nature de celles soumises à autorisation sous l'empire de la loi de 1976, alors même qu'elles auraient cessé d'être exploitées antérieurement à son entrée en vigueur, dès lors que ces installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à cet article », que le fait que l'exploitant ou son ayant droit ait cédé les installations à un tiers ne peut l'exonérer de l'obligation de remise en état que si celui-ci s'est substitué à lui en tant qu'exploitant, et que dès lors que la société absorbée n'a pas perdu la qualité d'exploitant, la société absorbante doit se voir reconnaître la qualité de dernier exploitant et est tenue à ce titre de l'obligation de remise en état.

PROPOSITIONS DE LA MISSION LEPAGE (mai 2008) SUR LA RESPONSABILITE DES SOCIETES MERES :

3.2.3. Formuler un principe général de responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales, en cas de défaillance de celles-ci

L'objectif est de répondre aux difficultés liées au « voile » de la personnalité morale et aux restrictions liées à la possible mise en cause de la responsabilité de la société mère, actuellement envisagée très restrictivement par la Cour de cassation – qui ne peut guère faire autrement -

On se référera au discours du Président de la République, le 25 octobre 2007 à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement « Il n'est pas admissible qu'une maison-mère ne soit pas tenue pour responsable des atteintes portées à l'environnement par ses filiales. Il n'est pas acceptable que le principe de la responsabilité limitée devienne un prétexte à une irresponsabilité illimitée. Quand on contrôle une filiale, on doit se sentir responsable des catastrophes écologiques qu'elle peut causer ».[...]

Le risque d'expatriation des holdings, évoqué par le Groupe de Travail de la Cour de cassation apparaît en réalité limité, dès lors d'une part que le poids de la fiscalité est un déterminant beaucoup plus important dans le choix de localisation que l'éventualité d'une responsabilité, au demeurant assurable, et d'autre part qu'il est envisagé de promouvoir le même principe au niveau communautaire.

* La proposition ici formulée est très prudente: il s'agit d'une responsabilité pour faute de la filiale et non d'une responsabilité objective.

* L'objet de cette proposition est restreint aux seuls préjudices environnementaux et sanitaires et, implicitement, maintient les solutions antérieures restrictives pour les autres préjudices susceptibles d'être causés par des sociétés contrôlées.

* Enfin, elle n'est pas générale mais subordonnée à la défaillance de la filiale. En revanche, il apparaît que le critère du contrôle doit être recherché dans le Code de commerce et qu'il n'est pas opportun de subordonner la mise en œuvre de la responsabilité de la mère à la liquidation judiciaire de la filiale, une simple défaillance de celle-ci devant suffire pour justifier la mise en œuvre de la responsabilité de la mère.

Si l'on peut objecter à cette proposition que le principe est que les prêteurs ne sont pas tenus de surveiller l'utilisation des fonds (en dernier lieu Cass. com., 23 janv. 2007, n° 05.18.368, F-P+B, Martres c/ Financière du Forum), la jurisprudence précise que ce principe ne s'impose qu'en l'absence de dispositions légales ou de stipulations conventionnelles. La proposition portée par la Commission vise, précisément, à poser une disposition légale spécifique.

On soulignera que cette responsabilité ne constitue qu'une évolution mesurée dès lors qu'elle n'est susceptible d'être engagée que dans le cas où ce financement est fait en connaissance de cause et constitue donc déjà une faute potentielle. Par ailleurs, l'absence de présomption de la connaissance implique que la responsabilité ne pourra être retenue que dans les cas les plus graves établis à l'aide d'éléments

objectifs.

a. Proposition n° 68 : création de l'article 1384-1 du Code civil

Créer un article 1384-1 après l'article 1384 du Code civil qui est relatif – notamment – à la responsabilité du fait d'autrui

Article 1384-1 (à créer)

Toute société répond du dommage environnemental ou sanitaire causé par la faute de ses filiales ou des sociétés qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3 du Code de commerce en cas de défaillance de ces dernières .

LA REMISE EN ETAT : CRITERES ET ETENDUE :

la modification de l'usage futur du site et son incidence sur le débiteur de la remise en état : C.A. Paris 9 mai 2007 SAS Finelec Câblerie de la Seine c/ Draka Paricable

La société SAS Finelec Câblerie était propriétaire d'un site sur lequel son locataire , la société Paricable, exploitait une installation classée. Celle-ci a cessé son activité en 1993 mais n'a déclaré la cessation à la préfecture qu'en octobre 2000. Entretiens le site a été classé en zone constructible à usage d'habitation le 30 mars 1998 et le bailleur propriétaire du terrain a conclu une promesse de vente en juillet 2000, et la vente a été réalisée en 2003 pour ce nouvel usage. Le propriétaire, qui a dû faire une dépollution complémentaire pour que le site puisse être affecté à un usage de logement, a voulu en récupérer le coût sur le dernier exploitant. Il a d'abord fait valoir que celui-ci aurait accompli son obligation de dépollution de manière incomplète. Ce premier grief est écarté, l'exploitant ayant respecté les mesures imposées par le préfet qui se limitaient à la remise du site dans un état satisfaisant à un usage industriel. Il n'y avait donc pas de faute délictuelle du locataire consistant dans le non respect de l'injonction administrative et l'accomplissement d'une dépollution supplémentaire ne pouvait pas constituer un préjudice en relation de cause à effet avec une faute du locataire : les conditions de la responsabilité délictuelle n'étaient donc pas réunies. ⁸¹

Il soutenait également que son locataire n'avait pas respecté son obligation contractuelle de remise en état du bien loué (le site industriel) en fin de bail. Mais la cour d'appel a constaté qu'un accord transactionnel ayant pour objet une remise en état supplémentaire a bien été exécuté : le preneur avait donc rempli l'intégralité de ses obligations contractuelles.

La commentatrice de l'arrêt souligne la possibilité pour les parties concernées, dans leurs rapports contractuels de droit privé, d'aménager la charge des obligations de dépollution :

- le vendeur, après avoir informé son acquéreur que le site, situé en zone constructible, n'avait été remis en état, avec l'accord de l'autorité administrative, que pour un usage industriel, aurait pu répercuter le surcoût de dépollution sur le prix du terrain ;
- il aurait pu aussi insérer dans le bail une clause de remise en état du terrain dans l'état où il se trouvait lors de son entrée dans les lieux.

Rien n'empêche en effet que le bail précise qui supportera le coût de la dépollution lorsque celle-ci ne correspondra pas seulement à l'activité exercée par le nouvel exploitant, qui sera cependant le seul débiteur au titre de la police administrative.

BIBLIOGRAPHIE :

Jean-Pierre BOIVIN et Jacques RICOUR : sites et sols pollués LE MONITEUR 2005

104 ème Congrès des notaires de France : Développement durable : un défi pour le droit : Nice 4/7 mai 2008 : troisième commission : risques et activités professionnelles p. 441 à 659

Nathalie Fourneau et Aymeric Hourcabié : sites et sols pollués : remise en état, déchets et autorités compétentes : chronique BDEI 2005 n°3

François Braud : installations classées, sols pollués et prescription trentenaire Les Petites Affiches 25 septembre 2005 n° 190 p 5 (C.E. 08/07/2005, 247976, société Alusuisse - Lonza-France).

David Deharbe: les apports récents et incertains du droit des installations classées à la remise en état : Environnement n°11 novembre 2005 étude 31

Philippe Billet : polices et responsabilités partagées en matière d'installations classées et de déchets : la semaine juridique administration et collectivités territoriales 30/07/2007 , 2002

François Guy Trébulle : impossibilité de poursuivre le propriétaire du site d'exploitation d'une installation classée en vue de la remise en état de celle-ci : RDI 2005 p.36

Romain Lecomte : la place du principe « pollueur-payeur » appliqué à la remise en état JCP édition G 14/02/2007 I, 112

François-Guy Trébulle : le manquement à l'obligation de remise en état du site revêt le caractère d'une faute au sens de l'article 1382 du code civil : JCP G 14/09/2005 II 10118

Laurence Lanoy : réflexions sur le droit des sols : l'expropriation des sites pollués : droit de l'environnement n°154 décembre 2007 page 334

Yvan Razafindratandra : la planification environnementale : droit de l'environnement n°159 juin 2008 p.11

Jean-Nicolas Clément : la cession d'un site industriel ou d'un terrain pollué : les obligations de l'acheteur et du vendeur Gazette du Palais 29 mai 1997

Pascale Steichen : sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols : bulletin du droit de l'environnement industriel 2006

Xavier Lièvre et Agnès Dupie : droit de l'environnement et pratique notariale : semaine juridique notariale et immobilière n°5, 2 février 2007, 1046

Marie-Pierre Maître : sols pollués : de nouveaux outils méthodologiques pérennisant la gestion des risques suivant l'usage : environnement n° 4, avril 2007, comm.83

Mathilde Boutonnet : action en responsabilité contractuelle et délictuelle du propriétaire bailleur du terrain : environnement n°11 , novembre 2007, comm.196

Catherine Galvez : nature de l'obligation de remise en état des sols pollués et obligations d'information et de garantie dans les contrats de vente : bulletin du droit de l'environnement industriel 2/2002 p.2

François Guy Trébulle : vente d'un terrain sur lequel une installation classée soumise à autorisation a été exploitée : responsabilité du vendeur et de son notaire pour manquement à l'obligation d'information de L.514-20 du code de l'environnement : La Semaine Juridique Edition Générale 7 mai 2003 II 10075

François Guy Trébulle : précisions sur l'obligation d'information pesant sur le vendeur d'un ancien site industriel : RDI 2005 page 104

Yvan Razafindrindra : installations classées : la prise en compte du passif environnemental dans les montages en droit des sociétés : droit de l'environnement n°118 mai 2004

Romain Lecomte : de la nécessité d'une législation spécifique à la protection des sols : l'exemple des sites contaminés et les limites de l'obligation de remise en état : droit de l'environnement n°158 mai 2008

Claudia Olazabal : la nouvelle politique de protection des sols en Europe : revue du droit de l'Union européenne 1/2007 pages 155 et svtes.

François Guy Trébulle : droit communautaire de l'environnement : vers une consécration de l'analyse fonctionnelle de la propriété? Revue de droit immobilier 2006 page 436

Patrick Thieffry : le renforcement de la responsabilité environnementale des entreprises : tendances législatives françaises et européennes divergentes Gazette du Palais 12/06/2004 p.22

Vincent Sol : le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution : Les petites affiches 08/08/2000 n°157 p.4



“Les crêtes d'Iparla” - Photo de Dimitri Marguerat



LA POLLUTION DES SOLS

I.1. Il n'existe en Grèce des inventaires des sols pollués ou contaminés, ni au niveau national ni au niveau local.

I.2. Des concertations ou des débats publics sur l'établissement d'un inventaire des sols pollués ou contaminés ne sont pas en cours actuellement.

I.3. Des obligations particulières d'information sur l'existence des sols pollués ou contaminés ne sont pas prévues par la loi. Les réglementations sur des domaines concrets, comme celles concernant les déchets et les déchets dangereux prévoient toutefois certaines dispositions spécifiques à ce sujet. Le droit civil et notamment la législation sur la responsabilité civile en général imposent des obligations d'information. Le non respect de ces obligations est sanctionnée par le droit commun (indemnisation pour les dommages si un lien de causalité existe, obligation de réparation, annulation de la vente etc.).

87

II.A. Il n'existe pas de réglementation nationale spécifique en matière des sols pollués. La loi sur la protection de l'environnement (1650/1985) prévoit la réglementation de la protection des sols par arrêté ministériel. Un tel arrêté n' a pas encore été édicté.

Les dispositions de la directive 2004/35/ CE n'ont pas encore été transposées dans le droit national en Grèce.

B-F. Les sols pollués relèvent en principe des textes concernant la gestion des déchets et des déchets dangereux. Même dans ce domaine les textes relatifs à la protection des sols ne sont pas appliqués de façon efficace. La raison principale de ce manquement est l'absence de connaissance approfondie de la part des agents de l'administration, le manque de moyens et le fait que la population et les autorités locales sont mal informées.

Bien que la législation grecque concernant la protection de l'environnement est dans plusieurs domaines très détaillée et souvent trop complexe, comme dans le domaine de la gestion des déchets, le problème de la pollution des sols n'est pas réglé globalement. Donc, l'introduction au droit de l'environnement des règles sur la protection des sols est nécessaire.

III.A-E. Suivant les réponses aux questions du Chapitre II, la responsabilité en matière de la pollution des sols est réglée par le droit commun et notamment par le droit civil (indemnisation pour les dommages corporels et pour les dommages aux biens privés, indemnisation pour pertes économiques, obligation de réparation), Dans le droit civil grec la responsabilité est fondée sur la faute subjective. Sont tenues comme responsables les personnes qui ont commis une faute ou négligence productrice de dommage.

Etant donnée l'absence de règles spécifiques de responsabilité pour dommages dus à la pollution

des sols, des questions des rapports entre l'application des règles du droit commun et des règles spécifiques ne sont pas posés.

III.F. Une peine d'emprisonnement, de trois mois au minimum à deux ans est prévue par la loi sur la protection de l'environnement pour tout acte produisant pollution ou dégradation de l'environnement en général.

VI. La législation ne prévoit pas une obligation générale de remise en état d'un sol contaminé. Une telle obligation est souvent prévue par les conditions incluses dans les permis ou autorisations régissant une activité. Des obligations pareilles pèsent en principe sur l'utilisateur ou l'exploitant de l'activité.

CONCLUSION

Etant donné d'une part les différences qui existent entre les régimes de protection de l'environnement et les normes du droit de la responsabilité civile dans la législation des états membres et d'autre part les spécificités locales, une législation au niveau communautaire devrait être souple (réglementation cadre), même s'il prend la forme d'un règlement.



SOIL POLLUTION

The aim of this questionnaire is to find out, through case studies, the way in which each member (or future member state) is dealing with the problem of soil pollution in order to identify a possible common pattern of difficulties and to specify what could be the contribution and limits of EU legislation, namely the relevancy of the Directive Proposal of 22 September 2006 setting out a framework for soil protection and amending Directive 2004/35/EC.

1. Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

Yes, Hungary has a national inventory, a comprehensive, countrywide assessment of lasting environmental damages, pollution sources; this consists of the elaboration and further development of a geographical information system called KARINFO integrating information on the contaminated areas, on the pollution sources endangering, contaminating, and damaging the groundwater and the geological media. KARINFO is part of the Register System of Groundwater and Geological Media (FAVI). In course of the countrywide assessment the exploration of pollution sources under both state- and non-state responsibility are carried out. KARINFO of course is only the final appearance form of the results. These results are based on the collection and processing of data utilisable in the Programme, available from various organisations (ministries, central or regional authorities, institutes, etc.). Such data sets are e.g. the ones from the earlier assessment of the contamination's endangering the nature conservation areas, from the assessment of pollution sources in the Balaton catchment area and in the Duna-Tisza Region or from the content of the so called Atlas of Abstraction Areas. Historical research has also a great significance.

Maintenance and continuous updating of the National Remediation Priority List (NKPL). NKPL provides a ranking for the assessed and registered contaminated areas, and serves as a basis for scheduling the remediation projects.

Development and operation of the monitoring systems of environmental damages under state responsibility, and their connection to similar monitoring systems, e.g. to the Information & Monitoring System for Groundwater Quality and Soil Protection (TIM).

To these are connected the sensitivity maps of the relevant areas and settlements elaborated according to Annex 2/1 of the Government Decree No. 219/2004. (VII. 21.). The set of sensitivity maps and the list of settlements can be observed on the homepage of the Ministry of Environment (www.kvvm.hu). The maps of scale 1:100 000 in Arc-View format displaying the sensitivity of the areas and settlements can be found on CD at the environmental inspectorates or may be claimed at "VITUKI" public company.

1. Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?

Governmental Decree No. 219/2004 (VII. 21.) On The Protection Of Groundwater Article 34 deals with the Environmental Registration System For Groundwater and The Geological Medium (FAVI). To ensure the completion of the official functions and the tasks related to the management, regulation, registration, planning, implementation, control, statistics, public information and data supply tasks under this Decree, the relevant ministers shall provide for the accessibility and harmonised operation of registration systems. The Minister, in co-operation with the ministers involved, shall be responsible for international data reporting concerning the status of groundwater and groundwater bodies and the quality of the geological medium. The Minister shall - via the central and regional institutions under his direction - operate the Environmental registration system for groundwater and the geological medium with the aim of collecting, processing and registering the data and information on risk, pressure, pollution, damage, remediation and impacts connected with groundwater and the geological medium (FAVI). The Operational Centre of FAVI is located in the Ministry, while its regional centres can be found at the Inspectorates. Twelve environmental inspectorates are issuing the licenses and obligations relating to the large number of remedial projects in the country. The remediation projects are running in many sub-programmes, under the direction of various responsible organisations. Many consultants and R + D institutions are participating in the projects. It is important that problems of similar significance shall be evaluated everywhere in the same way. It is also important that the investigations of the geological medium and groundwater shall be everywhere performed with standardised methods and the various results shall be evaluated against the same criteria. For this aim many investigations and analytical methods shall be strictly standardised. Some more important, decision-influencing investigations (especially the chemical and biological analyses of the soil and water), can only be performed by authorised, accredited institutions, having the appropriate instrumentation and trained personnel. Unification is realised through technical and legal regulations. Likewise, e.g. the plans of the engineering measures/interventions that may become necessary, or the closing documentation on the successfulness of the measures shall be submitted to the Inspectorate with uniform content and structure, as required by the relevant regulations. The unification can only be implemented centrally, under a uniform control, therefore the Ministry of Environmental Protection and Water has been put in charge of the regulations aiming at unification.

2. What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, depollution in progress, planned use ... ?

The development of the Environmental Registration System for Groundwater and the Geological Medium (FAVI) is in progress. FAVI contains among others information on the status of groundwater, data on their state-requirements, on the hazardous or polluting activities and on the connected environmental measures as well. To enable the proper operation of FAVI information on activities posing a risk or pressure on groundwater should be submitted to the competent environmental inspectorate using various data-sheets.

Everything discussed so far is serving the individual projects, i.e. the reduction of the contamination risk in the endangered areas, the reduction or elimination of contamination in the polluted areas, as required by the Government Decree quoted at the beginning of the present overview. All the tasks discussed above are aiming at enabling the identification of endangered and contaminated areas, at establishing the level of danger and damage, at supporting the decisions on the measures, and subsequently - depending on the position of the site on the priority list - at enabling the successful completion of the decided measures.

Thus the main stages of the individual remediation projects are:

- Fact-finding: Diagnostic fact-finding exploratory phase > evaluation > detailed fact-finding, revision and supplementation of monitoring > evaluation > quantitative risk assessment.

- Engineering interventions: Elimination/prevention/reduction of damages > evaluation > repeated elimination of damages (if the first elimination was not successful) > evaluation (termination of intervention if successful).

Post-monitoring: further observations (if, according to the results, the engineering intervention was not sufficiently successful, then it shall be carried out again).

It is worth to consider at this point, that these three stages together may last many years and they may cost several millions of HUF. The sites affected by the individual projects may either be in state ownership, or owned by companies or private persons. The implementation of every project funded from state funds shall be tendered according to the Act XL of 1995 on Public Procurements.

3. Who has the access to it? Is it a data base?

Beyond supplying data for administrative and identification purposes, FAVI's functions include the collection, registration and processing of data and information on groundwater and the geological medium as well as data supply, in particular, data and information related to:

- a) operators and their activities, generating the risk, load, pollution and damage (i.e. disposals or discharges);
- b) risk, load, pollution, damage and remediation;
- c) status;
- d) requirements established for status; and
- e) environmental measures connected to the protection of environmental elements under consideration.

The data registered in FAVI originate from:

- a) monitoring data from monitoring systems operated by the Inspectorates, and those provided by data suppliers;
- b) data reporting regulated under this Decree;
- c) data obtained as a result of official measures, and the activities of the Ministry and its institutions carried out pursuant to the provisions under specific other legislation;
- d) data obtained from other organs.

Transfer of the data required for the FAVI operation from the other operating countrywide data supplying or information systems, where they were collected, shall be ensured in the framework of relevant agreements, if necessary.

The Inspectorate shall record, evaluate and supply the data in the framework of FAVI. Detailed rules on the mode of data reporting are regulated by the Ministerial Decree 18/2007(V.10) KvVM r. (especially data reporting forms, and guidance for using thereof). FAVI data, either public and in the public interest, is classified under Act LXV of 1995 on state and official secrets. Data not labelled with special identifiers may be used for statistical purposes.

There is no possibility to access via Internet. Without any legal interest everybody can ask for any information of the data base which must be given by the Inspectorate.

4. What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?

There is a need of free access by Internet which could be created only then if the data would be anonymised. That is the main problem of the system.

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

1. In which cases (sale, change of activity, etc.)?

No requirements to the person who ask information, but the Act LXIII of 1992 on the protection of personal data and data of public interest does not allow to give any personal data.

2. To whom (public authority, private buyer, etc.)?

3. What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform? (specify sanctions such as: closure of the site, cancellation of sale, mandatory rehabilitation of the soil or general sanctions pertaining to common liability regulation)

4. What is the proportion of claims pertaining to the lack of information? (please give examples).

No special legislation, no practise yet.

II. National legislation on soil pollution and enforcement

A. Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1. What kind of legislation: civil, public or criminal law?

Before the elaboration of the National Environmental Remediation Programme (OKKP-1996) there were already some signs showing that the hidden or uncontrolled abandoned pollution sources might cause damages. The handling of nationally significant environmental pollutions started as a particular individual task at the beginning of the 1990s (f. e. environmental state assessment of soviet military sites and the cleaning of contaminated sites, the settling of environmental damage left behind after the privatisation of companies) One of these was the sudden and unexpected contamination of the drinking water from the Vác-South abstraction area in the 80s. Lengthy investigations were required to demonstrate, that the pollution was caused by the hazardous substances originating from the nearby (improper) waste disposal site of Chinoi Works, infiltrating under the terrain surface in the background area of the bank-filtered abstraction site, and seeping into the wells. The well field had to be disconnected from the communal drinking water network. In one of the well fields of Szekszárd town a few wells also had to be disconnected, because of a contamination of unidentified origin of their water. Special attention was drawn to this type of dangers by the recognition of what a large number of contaminated areas were left behind by the leaving Soviet troops in the surroundings of practically each site they used.

The Short- and Long Term Governmental Action Plan of 1991 can be considered as the starting point of OKKP, in which the tasks of survey, exploration and elimination of the accumulated environmental contaminations appeared already. One of the objectives of the Plan was the elimination of environmental pollution of the evacuated Soviet barracks and drill grounds. Mainly due to the lack of financial resources, until 1995 the implementation of this task has started only, under the professional management of the Institute of Environmental Management, the background institution of the Ministry of Environment. This was also the period of the preparation/elaboration of OKKP.

The National Environmental Program and as a part of it the National Environmental Remediation Program (OKKP) dealing with the remediation of permanent environmental damages and contami-

nated sites left behind was elaborated based on the Act LIII of 1995 On the General rules of Environmental Protection.

Aims of the OKKP are to explore the contaminations left behind and accumulating in the geological medium (soil) and groundwater in the foregoing centuries, to gain information on the scale of threat, contamination and damage to groundwater and geological medium; to reduce the risk of contamination in endangered areas, as well as to facilitate the reduction or elimination of contamination in polluted areas. In the framework of the OKKP the survey of pollution sources and polluted sites, as well as their countrywide inventory - not depending on liability conditions - is carried out on the basis of which the National Remediation Priority List forming the foundation of individual remediation tasks is compiled and the sub-programs are prepared. The elimination of environmental damages left behind and belonging to state responsibility is carried out in the framework of the sub-programs co-ordinated by the ministers in charge. Along with the Countrywide Inventory and with the financial support of the OKKP the elaboration of the sub-programs, the assessment of the remedial tasks belonging to the responsibility of the ministries and the elaboration of the time and financing schedules started in 1997. These preparatory documents supported the decision-making processes of the ministries' remedial tasks. Most of the ministries assessed the remedial tasks in the areas under their management and several of them could successfully start the implementation of individual remediation projects based on these assessments.

There is listed the most important legal regulations referring to groundwater. A short summary of the most significant regulations can be found below.

Act LUI of 1995 on the general rules of environmental protection:

This Act contains the fundamental rules of the protection of waters, among them those of groundwater. It prescribes the general rules of the protection of environmental elements including those of groundwater's. The Act prescribes the general rules of the protection of environmental elements, groundwater included. It defines a. o. the fundamental elements of protection (precaution, prevention, remediation, responsibility, co-operation, collecting and providing information, and publicity). It declares the general requirement of the consistent protection of the environmental components on one hand, and contains the basic rules of water protection on the other. ⁹⁵

As far as groundwater is concerned, consistent protection refers to the consideration of the interactions with surface waters on one hand and entails the harmonisation of the protection both of groundwater and the geological medium (topsoil included).

The Act declares that when using the environment "waters shall remain as a factor of the landscape; the conditions necessary for the survival of the aquatic and riparian flora and fauna as well as the quantity and quality conditions ensuring the potential use of water shall not deteriorate."

Compared with the general level of quality protection [specified mainly by the Government Decree No. 219/2004. (VII. 21.) Korm.] drinking water resources and those serving the utilisation of mineral and medicinal waters should be specially protected. (Special rules concerning such resources are defined by the Government Decree No. 123/1997. (VII. 18.) Korm.)

The Act prescribes that in the framework of state responsibilities for environmental protection among others the quantity and quality objectives (target state) for the environmental elements should be defined.

The quantity objective (target value) for groundwater comprises the following tasks of outstanding importance:

- hampering the decrease of groundwater level (pressure head), ensuring and promoting its regeneration, the recovery of the water household in the endangered regions,

- developing the equilibrium of abstraction and recharge so that the level of near-surface water (shallow groundwater and open karstic waters) does not fall below the long term quasinnatural average due to anthropogenic activity, except in the immediate vicinity of the abstractions,
- no unfavourable change of water quality because of the new hydraulic conditions resulting from the abstraction of water should ensue.

The Act prescribes the establishment of environmental requirements to the control of discharges and the quality protection of recipients. These may be among others the various limit values.

The Act differentiates several kinds of licensing processes as they follow:

- environmental permit based on environmental impact assessment,
- unified permit to the use of the environment,
- environmental operation permit based on environmental audit

The Government Decree No. 219/2004. (VII. 21.) Korm. on the protection of groundwater aims at the determination of tasks, rights and obligations associated with the ensuring and maintaining of the good status, and the progressive reduction and prevention of pollution of groundwater; a sustainable water use based on the long-term protection of available groundwater resources and the remediation of the geological medium. The Decree applies - with the exception of substances and activities falling under the scope of a separate piece of legislation on nuclear power - to the groundwater, the geological medium and to the activities affecting their status and pollutants.

To the deposition of hazardous, non-hazardous, as well as of inert wastes decrees falling under the authorisation of the Act XLIII. of 2000 on Waste Management applies. Requirements included in those decrees should be applied by consideration of the Gov. Decree No. 219/2004. (VII. 21.) Korm. The same applies for the construction of inflammable fluid deposits or the disposal of other dangerous substances if the activity falls under the scope of a piece of legislation in force. In case of activities without similar regulation specifications and directions in standards, guidance and different kinds of reference books should be taken into consideration when planning a facility so that no admissible pressure on the geological medium or groundwater is caused by the activity. One fundamental principle stated in the Decree is that the status of groundwater bodies should meet the objectives of good qualitative and quantitative status by the deadline referred to in the Act on the General Rules of Environmental Protection. To meet these objectives compliance with the following criteria should be ensured, so that no deterioration of status take place; all significant and sustained adverse trends in groundwater status be reversed; criteria for good quantitative and qualitative status of groundwater bodies except in the case of water bodies at risk - be fulfilled and the status of water bodies at risk progressively improve. Groundwater and geological medium permanently damaged should be registered and controlled, and their status be improved by remediation. The status of groundwater is determined by the poorer out of the quantitative and qualitative status.

A groundwater body is in good quantitative status, if the long-term (min. 10 years) annual abstraction rate does not exceed the available groundwater resource; and the abstraction does not cause sustained decrease in groundwater level or groundwater pressure level in any part of the water body; furthermore environmental objectives for the associated surface waters specified in a separate piece of legislation are achieved. Further criteria are that alterations to flow direction may not result in a sustained deterioration of status and that no terrestrial ecosystem directly dependent on groundwater is damaged. Good quantitative status should ensure that environmental objectives defined for the physical and chemical status of groundwater can be achieved without hindrance.

A groundwater body is in good chemical status, if changes in its quality characteristics do not result in a significant and sustained deterioration of qualitative status and/or a significant change of natural physical and chemical status and/or a deviation from the qualitative limit values established in a piece of

legislation or in the river basin management plan. Alterations of the qualitative status of groundwaters may not result in a significant deterioration of ecological or chemical status of associated surface waters, and/or in the damage of terrestrial ecosystems directly dependent on groundwater as a consequence of poor water quality.

Certain changes to the aforementioned objectives may be introduced for water bodies at risk exclusively as specified in a separate piece of legislation (Gov. Decree No. 22112004. (VII. 21.) Korm. on the measures of river basin management). In order to achieve environmental objectives groundwater bodies have to be designated, registered, their status should be monitored and the impacts affecting them evaluated on a regular basis under consideration of the pressures from point and diffuse pollution sources.

The abstraction limit value ("Mi") which means the total annual volume of water (in m³/year) that may be withdrawn with the highest permitted range of water level decrease should be determined for the different parts of the water body ensuring that abstractions do not endanger natural quality of groundwater, do not cause any deterioration in the qualitative status, including changes associated with infiltration from surface water and do not result in failure to achieve the objectives established for surface waters and terrestrial ecosystems directly dependent on groundwater.

Based on the report prepared for the European Commission and the river basin management plans measures should be taken to reverse significant and sustained adverse trends in groundwater bodies where indicative parameters of the status have reached the pre-established starting point of reversal. Measures should be taken to enhance the status of water bodies at risk and to prevent potential deterioration, or to enhance the status of groundwater, if deterioration exists, in areas of high sensitivity.

Starting point mentioned above means the average value of concentration for the upper 50 metres of the groundwater body reaching 75% of the pollution limit value (B) in respect of nitrate and pesticides (s. a. Annex I(a)). (Changes in groundwater temperature should be considered as trend reversal points in case they endanger good status.) If the verified background concentration (Ab) exceeds 50% 43⁹⁷ of the pollution limit value (B) the Environmental Inspectorate identifies the necessary measures in a specific procedure.

For water bodies at risk the inspectorate should - based on the river basin management plan and the review of the activities posing a risk on the achievement and maintaining of the good status - modifies or withdraws licences, it may ordain an environmental impact assessment, initiates the completion or modification of monitoring and if necessary modifies the environmental objectives determined in their earlier decisions or initiates the modification of the relevant prescriptions. According to the Decree Hungary's territory is classified as areas of high sensitivity, sensitive and less sensitive areas (s. a. Annex II(c)) on the basis of the sensitivity of the groundwater status and the protection of the water quality taking into consideration the recharge of groundwater, hydraulic conductivity of the geological medium, further the areas under special protection as shown on the 1:100 000 scale map available at "VITUKI" public company.

(Administrative areas of settlements are categorised on the basis of the same map: settlements fall into the higher sensitivity category if it covers at least 10% of their territory.) The list of settlements so classified can be found in the Annex of the Ministerial Decree No. 27/2004. (XII. 25.) KvVM on classification of settlements located in sensitive areas in terms of groundwater status. The environmental inspectorate may apply special sensitivity classification for a defined area based on local investigations carried out by the user of the environment.

In order to promote the use of the sensitivity maps the Ministry for Environment and Water published the booklet "Commentary to the maps showing sensitive areas in terms of groundwater status according to Annex 2 of the Government Decree No. 219/2004. (VII. 21.) Korm. on the protection of groundwater" in 2005.

In order to ensure the good status of groundwater the activities defined by the Decree should be carried out only by implementing preventive environmental measures with applying the best available technology and the most efficient solution specified in a separate piece of legislation, under controlled conditions, the establishment and operation of a monitoring network and data supply included. The activity must not threaten the achievement of the environmental objectives even in the long term,

In sensitive areas the aforementioned activities may be performed only if certain requirements are met, no restrictions are stated for the less sensitive areas. The quantitative groundwater protection may be increased by artificial recharge of groundwater, by the use of a closed system in the case of the utilisation of geothermal energy or by the re-injection of abstracted water into the same aquifer, or in another one used for the same purpose. The latter applies also to reinjection of raw water extracted in the course of mining, civil engineering and maintenance works. It has to be ensured that there are no any substances in the re-injected water different from those in abstracted water, and that it causes no negative changes in water quality.

In order to ensure good qualitative status of groundwater activities connected with the use or disposal of pollutants, and substances transforming into pollutants as a result of their degradation, may only be carried out with technical protection and with the preservation of the status of groundwater and the geological medium in a state superior to the pollution limit value (B) as far as it is possible. The activity should not result in the qualitative status of groundwater and geological medium being poorer than the pollution limit value (B) or the verified background concentration (Ab), further the specific pollution limit value (E) established for a particular site in the case of activities carried out by the time of coming into force of the Act on environmental protection, or the remediation target limit value (D) related to remedial actions.

Definitions of the limit values are listed in Annex Iia.

Discharge or disposal of certain substances as a part of the activity is subject to a permit. Hazardous substances classified as K1 and K2 on the basis of the relevant EU legislation are listed in the Annex of the Decree (Annex Iib).

The direct discharge of such substances into groundwater, their introduction into artificial lakes, originating from the excavation of the geological medium and consequently resulting in the exploration of groundwater, especially in the case of introduction into residual lakes derived from mining activity and lakes used for recreational purposes, and their disposal in deep working mines (except for some certain cases) is prohibited.

In areas of high sensitivity in terms of groundwater status indirect discharge, including discharge into intermittent watercourses is also prohibited. In case of discharges of cleaned municipal waste water into intermittent water courses, the inspectorate may give release from restrictions for certain substances according to a separate piece of legislation. While authorising the activity the inspectorate may order the monitoring to control compliance with the requirements.

The disposal of pollutants by deep injection or by any kind of deep squeezing is generally prohibited, except the discharge into geologic formations that are permanently inadequate for other purposes and are considered to be confined in terms of pollution transport in the following cases: the re-injection of waters not containing K1 pollutants, originating from activities carried out in the scope of mining activities, including investigations, exploration and exploitation, the injection of waters of natural content to promote hydrocarbon production or injection of natural gas or liquefied natural gas for the purpose of storage provided that they do not result in the deterioration of groundwater quality.

The Decree specifies regulations on the authorisation of water abstractions, the disposal and introduction of pollutants, the notification of activities subject to a permit, as well as data reporting and inquiry.

The Decree describes the liability for remediation, the phases included in the remediation process (site investigation, technical intervention, monitoring), necessary measures in connection with permanent environmental damage and the Environmental Registration System for Groundwater and the Geological Medium (FAVI). The data sheets, as well as the guidance for their use and the annexes of FAVI are published by the minister of environment in the Ministerial Instruction 8001/2001. (Környezetvédelmi Értesítő 2002/2) currently in force, which will be replaced by a ministerial decree in the near future.

Among the legal consequences rules on imposing the groundwater pollution fine are specified in the Decree as well.

Implementation of remedial tasks, not depending on liability conditions, falls within the framework of the National Environmental Remediation Program (OKKP), the aims of which are a. o. the countrywide assessment and registration of pollution sources and contaminated sites in the FAVI-KARINFO system and the reduction of pollution to an admissible level by the use of authority measures. According to the Decree persons liable for remedial actions are those who have carried out, or are carrying out the polluting activity, or have assumed the liability for environmental damage by acquisition of the proprietary rights over the polluted site or in any other way. In case of pollution under state responsibility the competent state organ is obliged to take remedial measures.

Criminal law regulates the following crimes in connection with environment:

Act IV of 1978 on the Criminal Code Title IV Crimes Against Public Health Damaging of the Environment
Section 280.

(1) Any person responsible for any pollution of the earth, the air, the water, the biota (flora and fauna) and their constituents, resulting:

- a) in their endangerment;
- b) in damage to such an extent that its natural or previous state can only be restored by intervention;
- c) in damage to such an extent that its natural or previous state cannot be restored at all; is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years in the case of Paragraph a), for up to five years in the case of Paragraph b), and between two to eight years in the case of Paragraph c).

(2) Any person who imports or exports any substance that damages the ozone layer, or any product that contains such substances in a quantity in excess of what is required for personal use, or distributes such substances, is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.

(3) The person who damages the environment through negligence shall be punishable for misdemeanor in the cases of Paragraph a) of Subsection (1) and of Subsection (2) by imprisonment for up to one year, community service work, or a fine; in the case of Paragraph b) of Subsection (1) by imprisonment for up to two years, community service work, or a fine; and in the case of Paragraph c) of Subsection (1) by imprisonment for up to three years.

(4) In connection with Paragraph a) of Subsection (1) and with the first and second phases of Subsection (3) the perpetrator shall not be punishable, and in the case of Paragraph b) of Subsection (1) his punishment may be reduced without limitation if he voluntarily terminates or cleans up the environmental damage before the judgment in the first instance is delivered.

(5) For the purposes of this Section 'pollution' shall mean loading of the earth, the air, the water, the biota (flora and fauna) and their constituents to an extent exceeding the emission standard laid down by law or by decree of the competent authority.

Damaging the Natural Environment
Section 281.

(1) Any person who unlawfully obtains, possesses, distributes, imports, exports, transports through the territory of the country, engages in the trafficking of or damages or destroys:

- a) any species of a living organism under special protection;
- b) any species of protected living organisms, provided that the aggregate value of these species expressed in monetary terms reaches the threshold amount determined by specific other legislation for the species of a living organism under special protection;
- c) any species listed in Annexes A and B to the European Council Regulation On the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein; is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.

(2) Any person who unlawfully and significantly alters:

- a) any special bird protection area or special nature preservation area designated as such by the regulation on conservation areas of importance on the European Community scale, or proposed for such designation, or any conservation areas of special importance, or proposed for such designation, or
- b) any protected
 - 1. natural habitat,
 - 2. cave,
 - 3. habitat of living organisms shall be punishable in accordance with Subsection (1).

(3) The punishment shall be imprisonment for up to five years, if:

- a) the damage done to nature as set forth in Paragraphs a) and b) of Subsection (1) results in the destruction of the species of living organisms under special protection or the species of protected living organisms to an extent where the aggregate value of such destroyed species of living organisms under special protection or the species of protected living organisms expressed in monetary terms reaches the highest amount determined by specific other legislation for the species of a living organism under special protection, times two, or if the environmental damage referred to in Paragraph c) results in the destruction of the specimen of living organisms which are not placed under any degree of protection in Hungary;
- b) the damage done to the natural areas set out in Subsection (2) results in the irreversible damaging or destruction of any special bird protection area or special nature preservation area designated as such by the regulation on conservation areas of importance on the European Community scale, or proposed for such designation, or any conservation areas of special importance, or proposed for such designation, or any protected natural habitat, cave, or the protected habitat of living organisms.

(4) The person who damages the natural environment as defined in Subsection (3) through negligence shall be punishable for a misdemeanor by imprisonment for up to two years, community service work, or a fine.

(5) For the purposes of this Section 'species of living organisms' shall mean:

- a) species of a living organism in any form or stage of development;
- b) hybrids of living organisms propagated artificially or otherwise;
- c) derivatives of a living organism, including dead specimens and any parts and derivatives thereof, and any goods or products made from any of the above, or containing any ingredient that originates from any of the above.

(1) Any person who:

- a) engages in the disposal of waste at a site that has not been authorized by the competent authority for this purposes;
- b) engages in waste management without authorization, or by exceeding the scope of the authorization, or engages in any other unlawful activity involving waste, is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.

(2) The punishment shall be for a felony imprisonment of up to five years if the crime described in Subsection C1) is committed involving waste that is deemed hazardous under the Act on Waste Management.

(3) The person who commits the crime through negligence shall be punishable for misdemeanor by imprisonment for up to one year, community service work, or a fine in the case of Subsection (1), or by imprisonment for up to two years, community service work, or a fine in the case of Subsection (2).

(4) For the purposes of this Section:

- a) 'waste' shall mean any substance that is deemed waste under the Act on Waste Management, and that may be hazardous to human life, bodily integrity or health, or the earth, the air, the water, and their constituents, and the species of living organisms;
- b) 'waste management' shall mean the collection, gathering, transportation of waste, including if exported from or imported into the country, or transported through the country in transit, and the pre-processing, storage, recovery and disposal of waste.

101

2. Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?

According to Article 102 Subparagraph 1 and 2 of the Act LUI of 1995 on the general rules of the environmental protection, liability for environmental damage or for any risk to the environment shall fall joint and severally - pending proof to the contrary - upon the person who is registered as the owner or possessor (user) of the property after environmental damage or threat to the environment has occurred on which the activity resulting in damage to the environment or posing imminent threat to the environment was carried out. The owner shall be exempted from joint and several liability if able to name the actual user of the real property and if able to provide proof beyond any reasonable doubt that liability does not lie with him. The exemption of the owner from liability for environmental damages raises difficulties when the owner evokes that his/her real estate was an abandoned property.

Pursuant to Articles 1021A and 1021B, the relevant public authorities can exercise their power immediately against both the operator and the owner.

B. Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

Yes, there are 3-5 clerks of each Environmental Inspectorates (e.g. 60 specialists in the country) who have to control any activities.

C. Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

Yes, In one hand the using of agricultural fields is supervised by land-registry offices (e.g. 50 clerks in the country), on the other hand activities which could endanger soil and groundwater are controlled by the Environmental Inspectorates.

D, Generally speaking, do you feel that mles on soil pollution are effectively applied and efficient?

Yes, if the pollution is connected to an industrial or other legal activity, but no, if the pollution is totally illegal and hidden.

E. And if not. please explain what are the main reasons in your view? (too complex, few and far between, unknown, unsuited, lack of means, etc.)

The administration is too weak to follow illegal activities.

F. How would you evaluate your country's legislation on the subject?

I think it is in a good level with such a short tradition..

III. Soil pollution and liability

A. What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

No practise yet.

B. What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

C. Who can be held responsible: the state, user, owner?

According to Article 102 Subparagraph 1 and 2 of the Act LIU of 1995 on the general rules of the environmental protection, liability for environmental damage or for any risk to the environment shall fall joint and severally - pending proof to the contrary - upon the person who is registered as the owner or possessor (user) of the property after environmental damage or threat to the environment has occurred on which the activity resulting in damage to the environment or posing imminent threat to the environment was carried out. The owner shall be exempted from joint and several liability if able to name the actual user of the real property and if able to provide proof beyond any reasonable doubt that liability does not lie with him.

D. Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

There are some pending problems with companies, which are in liquidation, and there are no more sources to remediation. It is a relevant requirement to prove the protection of environment in voluntary dissolution procedures. Before the cancellation of a company from the registration the court of registration requires a declaration of the person in charge of voluntary dissolution about environmental damages. Companies have to leave assets for the costs of environmental restoration.

It was a significant problem what the liquidator should do if the company's assets don't cover the expenses of the restitution. The Hungarian Supreme Court explained that the liquidator does not have to assure it on his own costs, but he has to take all necessary measures to help remedial actions also if the state budget pays for it.

In another type of cases the environmental authority realised the need of activity in liquidation-procedure and tried to file excuse against the arrangement of the liquidator. According to the judgement

of the Hungarian Supreme Court the environmental authority can't be a client in insolvency procedure, even during this process has to oblige the company to any restoring measure by administrative decision.

I'd like to mention a judgement, where the Hungarian Supreme Court interpreted the following categories: pollution, damage, risk. It was declared that the transgression of limit values can endanger the environment, which might damage the environment, when protectional measures are neglected. So the excession of limit values must be considered as risk of environment.

An agreement for restoration was closed in a heavy chemical pollution case, which was confirmed by the ministry. The Hungarian Supreme Court said the ministry can't withdraw the approval if they do they will be responsible for the damage.

Sewage-mud was stored by a canalization-company on their premises for decades. Until 1990 the owner of the land was the state, later a shipping company. The Hungarian Supreme Court had to decide who must cover the costs of the restoration. The canalization-company, its owner - the local government, or the state, or the shipping company? The Hungarian Supreme Court declared that according to The Environmental Act the owner and the user have joint liability for the damage, but the owner has a juridical interest to be set free from joint liability, so the owner can claim the canalization-company for establishing its own liability. The Hungarian Supreme Court pointed out that the relation between the polluter-user and the owner isn't administrative, but civil law relationship, where the parties can argue in the civil law field without infringing the administrative jurisdiction of the environmental authority.

The Directive 2004/35 doesn't regulate civil law liability, it's a part of public law, tries to establish effective actions for national authorities. The activity of the Hungarian authority became stronger in the '90s, this is proved by the higher number of court cases, too. Cases in administrative field deal with remedying of environmental damages, which were accumulated by state companies in the earlier decades. For example galvanic mud, soil contaminated by heavy metal give work to administration and justice. •

E. Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions?

No examples yet.

F. Are there penalties? Are they inflicted? If not, why?

No examples yet

IV. Care and rehabilitation of polluted soils

A. Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

Yes.

B. By whom? (the state, owner, user, etc.)

Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection
Section 101.

(1) Polluters of the environment shall bear liability for the impact of their activities upon the environment according to criminal and civil law, regulatory and administrative provi-

sions, and in the manner governed in this Act and in other legal provisions.

(2) Polluters of the environment shall:

- a) refrain from engaging in any activity posing imminent threat or causing damage to the environment, and shall cease such activity where applicable;
- b) notify the environmental authority without delay concerning any threat to the environment or environmental damage, and shall supply the information requested by the environmental authority and as specified in specific other legislation;
- c) where environmental damage has occurred, take all practicable steps to mitigate the adverse impact, and to limit or to prevent further environmental damage, such as in particular, to control, contain, remove or otherwise manage the relevant contaminants causing the environmental damage and/or any other damage factors in order to limit or to prevent further environmental damage and adverse effects on human health or further environmental damage and impairment of services;
- d) where environmental damage has occurred, take measures to restore the baseline condition, or a similar level as specified in specific other legislation, or to restore, rehabilitate or replace the damaged natural resources and/or impaired services;
- e) accept responsibility for the environmental damage they have caused, and to cover the costs of prevention and rehabilitation.

(3) In the event of failure to comply with the requirements set out in Paragraphs a) and e) of Subsection (2), the environmental authority, or the authority that has granted the relevant authorization at the request of the environmental authority, or the court shall - depending on the degree of threat to the environment or the level of environmental damage - limit the activity posing imminent threat to the environment or causing damage to the environment, or shall suspend or prohibit the activity in question pending compliance with the conditions it has established.

(4) Where performance of the preventive and remedial measures concerns any area that is owned, or is in the possession or use of others, the owner or user of the real estate property in question shall comply with having these preventive and remedial measures carried out. The owner or user of the property in question shall be entitled to financial compensation.

(5) Polluters of the environment shall be required to provide an environmental security and may be required - under the conditions set out in specific other legislation - to obtain environmental liability insurance for the financing of clean-up operations for any unforeseeable environmental damage that may result from their activities. Polluters of the environment may set aside provisions for environmental protection purposes as specified in the relevant government decree for any environmental liabilities they may have or are certain to have in the future.

(6) The Government shall define the activities referred to in Subsection (5), and shall decree the form and measure of the security and the conditions for its appropriation, the rules for accounting and keeping records of such security, as well as the regulations for environmental liability insurance coverage.

Section 102.

(1) Liability for environmental damage or for any risk to the environment shall fall joint and severally - pending proof to the contrary - upon the person who is registered as the owner or possessor (user) of the property after environmental damage or threat to the environment has occurred on which the activity resulting in damage to the environment or posing imminent threat to the environment was carried out.

(2) The owner shall be exempted from joint and severalliability if able to name the actual user of the real property and if able to provide proof beyond any reasonable doubt that liability does not lie with him.

(3) The provisions of Subsections (1) and (2) shall be appropriately applied to the owners

and the possessors(users) of non-stationary (mobile) contaminating sources.

(4) If several polluters of the environment jointly form a business association to unite the similar or complementary activities that they had formerly performed, such economic operator shall, in respect of environmental protection obligations, be regarded as the successor in title of the founders, and its liability shall be joint and several with the founders.

(5) Those members (shareholders) and executive officers who have supported a resolution (measure), in respect of which they knew, or should have known given reasonable care that such resolution (measure) if carried out will cause environmental damage, shall bear unlimited and joint and several liability in the event of the termination of the business association for the company's ensuing liability for remediation and compensation for damages, which the company did not satisfy. Those members (shareholders) and executive officers who did not take part in the process of adopting the resolution (measure) or voted against it, or protested against the measure shall be exempt from liability.

(6) Any executive officer of the business association who is subject to the liability referred to in Subsection (5), may not serve as an executive officer of a business association whose activities are subject to an environmental license, a single environmental permit, or an authorization prescribed by the Act on Waste Management.

Administrative Liability

Section 102/A.

(1) Polluters of the environment shall be exempt from administrative liability if able to verify that the threat to the environment or the environmental damage:

a) was caused by an act of armed conflict, war, civil war, armed hostilities, insurrection, or natural disaster;

b) is the direct result of the enforcement of a final and compulsory resolution of an authority or court.

(2) Polluters of the environment shall take the measures specified in specific other legislation with a view to prevent environmental damage and, where environmental damage has occurred and remedial measures are required:

a) to undertake primary remediation to restore the baseline condition of the environment, or to restore, rehabilitate or replace the damaged natural resources and/or impaired services;

b) to undertake complementary remediation where primary remediation failed:

ba) to provide a replacement for the damaged natural resources and/or impaired services, or to provide an equivalent alternative to those resources or services;

bb) if the replacement referred to in Subparagraph ba) failed to produce results, the damaged natural resources and/or impaired services shall be replaced by an equivalent alternative to those resources or services, whose cost is equivalent to the estimated monetary value of the lost natural resources and/or services.

(3) Polluters of the environment shall undertake compensatory remediation until the completion of remedial measures, to compensate for the interim loss of natural resources and services pending recovery of the damaged natural resources and/or impaired services.

(4) The environmental authority may order polluters of the environment to supply information concerning any imminent threat of environmental damage or any suspicion of such threat, and of any damage to the environment that has occurred. The environmental authority, if it finds the information supplied unsatisfactory, may require the person in question to provide supplementary information.

(5) In the cases specified in Subsection (2) of this Section and in Paragraphs ci-d) of Subsection (2) of Section 101, the environmental authority, in accordance with the provisions of specific other legislation:

- a) shall order polluters of the environment to undertake the preventive and remedial measures laid down in this Act and in other legislation in connection with environmental damages;
- b) may itself undertake the preventive remedial measures in connection with environmental damages, or may hire others to do so.

(6) Where remedial measures are required for several instances of environmental damages, or several instances of damaged natural resources and/or impaired services, and remediation cannot be carried out at the same time, the environmental authority shall be entitled to decide which instance of environmental damage is to be remedied first. The environmental authority shall adopt its decision in consideration of the type and the gravity of damages, the size of the area they cover, the possibility of natural recovery, and their risks to human health.

(7) Where polluters of the environment are exempted under Subsection (1), they are nonetheless required to undertake the measures with a view to prevent the threat to the environment or the environmental damage, or to mitigate the adverse impact, as well as the measures specified in Subsection (2).

(8) Where an employee or a cooperative member is causing any threat to the environment or environmental damage in their official capacity under employment or membership, liability shall fall upon the relevant employer or cooperative.

(9) In connection with any threat to the environment or environmental damage caused by an agent, liability of the agent and his principal shall be joint and several.

Section 102/B.

(1) Where damage to the environment has been established by final decision, the environmental authority shall adopt a resolution ordering remedial measures with a prohibition of transfer and encumbrance concerning those properties of the person required to undertake the said remedial measures, which are deemed sufficient to cover the estimated costs of the remedial measures.

(2) Based on the resolution referred to in Subsection (1), the environmental authority shall contact the real estate supervisory authority to register the prohibition of transfer and encumbrance in the real state register, and to remove it from the register when the person in question had in fact carried out the remedial measures required.

(3) If any part of the costs of preventive and/or remedial measures in connection with environmental damage had been financed from the central budget in the stead of the polluter of the environment, the environmental authority shall file a lien on the real estate properties owned by the polluter of the environment to the benefit of the Hungarian State up to the amount financed, and - with a view to provide security - shall order prohibition of transfer and encumbrance registered on the properties in question, with the exception of the properties on which prohibition of transfer and encumbrance had already been registered under Subsection (1). If the properties owned by the polluter in question fail to cover the sum financed from the central budget, the environmental authority shall file a lien on the movable assets of the polluter affected.

(4) The lien filed on behalf of the Hungarian State shall be cancelled by order of the treasury if the polluter of the environment reimburses the amount financed by the central budget to the appropriate chapter set aside for environmental clean-up operations.

(5) The environmental authority may demand polluters of the environment to repay the costs of measures within five years from the date of conclusion of these measures or from the identification of the polluter of the environment, whichever occurs later.

Section 102/e.

(1) With regards to any threat to the environment and environmental damage that concerns any other Member State of the European Union, cooperation must be ensured with the

Member State affected concerning the necessary preventive and remedial measures, and also with a view to the adequate supply of information.

(2) Where environmental damage could affect another country, the Minister shall provide sufficient information to the country affected with respect to the environmental damage in question.

(3) The Minister shall report to the European Commission, and to the Member States concerned, including a proposal for preventive and remedial measures - also covering the costs of prevention and rehabilitation - the discovery of any environmental damage by the competent environmental authorities on their areas of competence that did not originate within the territory of the country.

Liability for Damages

Section 103.

(1) Damage caused to other parties by virtue of activities or negligence entailing the utilization or loading of the environment shall qualify as damage caused by an activity endangering the environment, and the provisions of the Civil Code on activities entailing increased danger shall be applied (Civil Code, Sections 345-346).

(2) If the injured party does not wish to enforce its claim for damages as specified in Subsection (1) against the party causing the damage - on the basis of a statement pertaining to this made by the injured party within the period of limitation - the Minister may enforce said claim to the credit of the environmental protection fund special appropriations chapter.

Section 104.

If the person or the entity performing an unlawful activity changes, the rules of the liability of the legal successor shall be applied to the person or entity performing the activity, unless the parties have agreed otherwise in a contract.

Section 105.

In the event the user of the environment is terminated without a legal successor during voluntary or involuntary liquidation, the transformation of a state enterprise into an economic association or during the utilization and sale of state assets, the costs of cleaning up environmental damage and the compensation for environmental damage sustained as a result of the activity shall be shown in the statement of assets on the basis of an assessment of the state of the environment.

Environmental Fine

Section 106.

(1) Those persons who violate the provisions of legal regulations or official decisions that are aimed at the protection of the environment or who exceed the standards established therein shall pay an environmental fine in conformity with the level, severity and recurrence of the environmental pollution and environmental damage they caused.

(2) The environmental fine shall be paid over and above the environment-utilization contribution and the environmental load charges. The environmental fine shall be construed as a public debt collectible as taxes.

Section 107.

The fine does not exempt the recipient from criminal liability, misdemeanor liability or liability for damages; nor does it exempt the recipient from the obligation to restrict, suspend

or ban the activities and develop adequate protection and restore the natural or previous environment.

C. What are the criteria of rehabilitation!: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

Criteria are more technical issues. There are special limit values for remediation ("D" value). The main aim is to reduce the environmental risk to the level of using the site.

D. Who implements it and who controls it?

The clerks of the twelve Environmental Inspectorates (e.g. 60 specialists in the country) who have to control any activities.

CONCLUSION

Please explain your opinion regarding measures which seem appropriate to you in the matter, specifying what you are expecting from the European legislation?

Please explain, if you wish, your opinion regarding the framework directive proposal as well as perspectives of a protection orientated more broadly towards the soil functions. Hungary voted for the directive. I think because of the significance of the topic it is seen essential to have a similar European system of remediation. Hungary has estimated 30-40 000 potential polluter in the country. The data base contains 15 000 formulars, 4-5 000 have lower risk; 1 000 need to be analyzed properly. The National Development Programm planned 40-44 billion Ft (170 million Euro) rernediation costs for the period 2007 - 2013.



I - L'information sur les sols pollués:

1. Existe-t-il au niveau national un, ou plusieurs, inventaires des sols pollués ou contaminés ?

Il existe en Italie plusieurs inventaires des sols pollués ou contaminés.

1. *Par qui est-il fait (administration centrale, locale, organismes professionnels) ?*

Le nombre des zones polluées en Italie dépasse 10.000. L'administration centrale (Ministère de l'Environnement, du territoire et de la mer, Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques, APAT), assure le repérage des sites pollués d'intérêt national (art. 152 acte législatif n° 152/06) et une récolte systématique des données saisies par le Système informatique national de l'Environnement (SINA) aux termes de l'art. 151 acte législatif n° 152/06. Il existe un programme national d'assainissement et de restauration des sites pollués, pour les situations les plus graves de portée nationale. ¹¹¹

A titre d'exemple, nous citons quelques cas :

- en Sicile, la bande côtière de Gela et de Priolo, intéressée par les raffineries, les établissements pétrochimiques, etc. ;
- dans les Pouilles les villes de Tarente, Manfredonia et Brindisi, intéressées par des zones industrielles à risque élevé (raffineries, industries pétrochimiques, industries sidérurgiques, productions d'engrais, etc.) ;
- en Campanie (surtout à l'est de Naples et dans la bande maritime domitienne jusqu'à Aversa) une situation d'urgence des décharges difficile à résoudre ;
- en Toscane (Piombino et Massa-Carrara), graves situations de pollution causées par les entreprises pétrochimiques, sidérurgiques, pharmaceutiques, etc. ;
- au Piémont (Cengio et Saliceto), à cause de la pollution de l'établissement chimique ACNA ;
- en Vénétie, à cause de la pollution du pôle pétrochimique de Mestre (Venise) ;
- en Ligurie (Pitelli – La Spezia) à cause de productions de plomb et chantiers navals.

Toujours au plan national, il existe d'autres moyens de connaissance :

- le Cadastre des déchets (art. 189 acte législatif n° 152/06) qui concerne les opérateurs professionnels qui produisent, récoltent, transportent, détruisent et récupèrent les déchets ; ils ont une obligation de communication annuelle des opérations effectuées aux Chambres de commerce, industrie et artisanat locales (art. 189, 3e alinéa, acte législatif n° 152/06). Les données sont accessibles au public ;
- le Plan national de communication et de connaissance de l'environnement (art. 195, lettre g), acte législatif n° 152/06), dressé par l'Etat après avis des Régions. Le Ministère

de l'Environnement, du territoire et de la mer établit les Rapports sur l'état de l'environnement qui contiennent le tableau général de la situation de l'environnement en Italie ainsi que les questions des déchets et des sites contaminés.

Au plan régional il existe un inventaire des sites à assainir et l'obligation d'un recensement et d'un registre (art. 251 point 3, acte législatif n° 152/06).

Les régions établissent des Plans d'assainissement pour les sites pollués qui relèvent de leur compétence, qui se rapportent aux décharges de leur territoire ou à des zones industrielles abandonnées ou en exploitation.

Au plan municipal l'administration est sensibilisée sur ce problème : l'ANCI (Association Nationale des Communes Italiennes) contribue à la récolte des données..

2. Selon quels critères (nature du sol, utilisation passée et/ ou actuelle du sol, qualité du propriétaire, traitement d'une pollution en cours, utilisation prévue dans le cadre d'un aménagement du territoire...) ?

Les critères qui s'appliquent aux sites contaminés sont fixés par la loi. On définit comme sites contaminés à assainir les zones ou portions de territoire, définies et déterminées géographiquement, ayant des valeurs de concentration et un seuil de risque supérieurs aux valeurs légales, concernant le sol, le sous-sol et les eaux souterraines et les structures présentes. On prend en compte : la nature du sol, la quantité et la dangerosité des substances polluantes, leur niveau de risque pour la santé humaine et l'environnement. On considère les sites pollués par des établissements industriels abandonnés ou par des établissements encore en exploitation. On considère aussi les sites pollués par des décharges illégales abandonnées sur le territoire. Le sujet responsable est celui qui a (ou ceux qui ont) provoqué la pollution. L'administration a un rôle de contrôle et d'initiative. Le propriétaire du terrain contaminé répond au pénal s'il a produit directement la pollution et répond au civil pour le dommage provoqué, en vertu de sa qualité de propriétaire (responsabilité objective).

3. Est-il accessible à tous ? (s'agit-il par exemple de bases de données ?)

En Italie les données sur la gestion des déchets en général et les données particulières sur les zones polluées, en fait, ne sont pas connues de l'opinion publique. Il s'agit de données informatiques qui demeurent au sein des structures administratives, mais qui sont accessibles à tous les sujets intéressés. L'art. 3 de l'acte législatif n° 195 du 19 août 2005, d'application de la directive 2004/3/CE, dispose que l'autorité publique rende disponibles les informations sur l'environnement dont elle dispose à quiconque en fait la demande, sans que la personne en question doive justifier de son intérêt.

4. Quel est votre avis sur cette information ? Quelles modifications ou compléments vous paraissent nécessaires ?

Je pense que le déficit d'information en matière d'environnement est causé par une culture traditionnelle autoréférentielle de l'Administration. Celle-ci estime que les informations sont utiles pour améliorer les décisions et non pour écouter ce que veulent ou pensent les citoyens. Une nouvelle intervention de l'U.E. semble urgente dans ce secteur. Il faut imposer aux Etats membres l'interdiction absolue d'instaurer des régimes juridiques dits « d'urgence », par dérogation aux compétences normales en matière de déchets, comme cela s'est produit à Naples pendant longtemps, de 1993 à 2008. Il faut en outre assurer au corps social un mécanisme réel et effectif d'information, de participation et d'accès, qui garantisse le consensus social nécessaire aux choix de l'Administration.

2. Y a-t-il actuellement des concertations ou des débats publics sur cette question ?

Il y a actuellement des concertations et des débats publics pour retrouver la confiance des citoyens

3. Y-a-t-il des obligations particulières d'information, administratives ou légales ?

1. A quelle occasion (vente, changement d'activité) ?

Le responsable de la pollution est soumis à une série d'obligations art. 242 acte législatif n° 152/06) dès le moment où se produit l'événement nocif :

a) Dans les 24 heures il doit prendre les mesures de prévention nécessaires et informer immédiatement la Municipalité, la Province et la Région de l'événement nocif, ainsi que le Préfet, qui informe aussi le Ministre de l'environnement, du territoire et de la mer (articles 242 et 304, 2e alinéa, acte législatif n° 152/2006) ;

b) Il doit mener, dans les zones intéressées par la contamination, une enquête préalable sur les paramètres affectés par la pollution pour vérifier si le niveau de contamination des matrices environnementales déterminées par la loi (concentrations seuil de contamination) est dépassé et, dans le cas de dépassement de ces valeurs, il doit informer immédiatement la municipalité et les provinces compétentes au plan territorial, en décrivant les mesures de prévention et de mise en sécurité d'urgence adoptées.

c) Dans les trente jours qui suivent, il doit présenter aux administrations ainsi qu'à la région territorialement compétente le plan de caractérisation qui doit être autorisé puis mis en œuvre par le responsable.

d) Sur la base des résultats de la caractérisation, il doit appliquer au site la procédure d'analyse du risque spécifique pour la détermination des concentrations seuil de risque présentes dans la zone, c'est-à-dire les niveaux d'acceptabilité pour le site.

e) Il doit lancer la procédure d'assainissement si l'analyse du risque montre une concentration de contaminants supérieure aux concentrations seuil de risque déterminées.

Le propriétaire non responsable de la contamination est lui aussi tenu de lancer la procédure d'assainissement et d'informer les autorités (art. 245 acte législatif n° 152/06).

2. A l'égard de qui (autre particulier, administration...) ?

Si la vérification du site pollué a lieu sur initiative de l'Administration, le responsable de la pollution reçoit une injonction de procéder à l'assainissement. Le responsable de la pollution peut être un sujet différent du propriétaire : ce dernier doit être informé et a le devoir, dans tous les cas, d'assainir le site. L'assainissement peut se faire d'office par les soins de l'Administration si le responsable de la pollution ou le propriétaire, ou d'autres sujets intéressés ne l'effectuent pas, ou si le responsable n'est pas identifiable (art. 250 acte législatif n° 152/06).

3. Cette obligation d'information est-elle ou non sanctionnée et comment ? (sanctions spécifiques telles que fermeture de l'exploitation du site, annulation de la vente, obligation de remise en état du terrain ou responsabilité générale de droit commun)

L'art. 257 de l'acte législatif n° 152/06 dispose la sanction pénale (arrestation de six mois à un an ou amende de deux mille six cents euros à vingt-six mille euros) en cas de pollution du sol, du sous-sol, des eaux de surface ou des eaux souterraines (compris comme dépassement des concentrations seuil de risque déterminées selon la procédure d'analyse spécifique pour le site). L'assainissement du site entraîne

une impossibilité de punir, et une aggravation significative de la peine est prévue si la pollution est provoquée par des substances dangereuses. La sanction pénale est prévue (arrestation de trois mois à un an ou amende de mille euros à vingt-six mille euros) également en cas de non communication à l'Administration de l'événement nocif et des mesures de prévention adoptées.

Le système des sanctions comporte des sanctions pénales aussi dans d'autres cas :

- non-respect de l'ordonnance du Maire sur l'enlèvement des déchets abandonnés ;
- absence d'autorisation pour les activités de récolte, de transport et d'écoulement des déchets ;
- construction et gestion de décharges illégales (dans ce cas il y a aussi saisie de la zone et obligation d'assainissement) ;
- non-respect des prescriptions de l'autorisation ;
- violation de l'interdiction de mélange ;
- dépôt temporaire de déchets sanitaires dangereux sur leur lieu de production ;
- trafic illicite de déchets ;
- activité organisée pour le trafic de déchets (hypothèse de délit punie jusqu'à six ans de réclusion) ;

Des sanctions administratives pécuniaires sont prévues en cas de violation des obligations de communication annuelle au Cadastre des déchets, de tenue des registres obligatoires de charge et décharge et du formulaire d'identification (en cas de transport des déchets).

4. Quelle est l'importance du contentieux fondé sur un manquement à l'obligation d'information ? (si possible, donnez des exemples)

Pour les sites pollués la préoccupation du législateur italien est d'assurer l'assainissement, mais la procédure est trop longue et trop complexe. L'aspect bureaucratique prévaut : l'implication des Régions et des collectivités locales (Provinces et Municipalités). Le problème grave concerne les sites abandonnés depuis longtemps et inactifs, pour lesquels il n'est pas facile de vérifier les responsabilités. Quand le projet d'assainissement est approuvé, on inscrit une « charge réelle » ! sur le site et cette charge est également indiquée dans le certificat de destination d'urbanisme. Un privilège spécial immobilier pèse sur la zone assainie en garantie des frais engagés et peut s'exercer aussi au détriment de tiers acquéreurs.

II - Législation nationale en matière de sols pollués et application en pratique:

A - Y a-t-il une réglementation nationale spécifique en matière de sols pollués ?

La réponse est positive. Il existe en Italie une discipline générale qui date de l'acte législatif n° 22/1997 et d'un règlement ministériel (décret n° 471/99). La discipline actuelle est contenue dans l'acte législatif n° 152/2006, partie I, titre V (Assainissement des sites contaminés).

1- Quelle est sa nature (loi civile, réglementation administrative, loi pénale)?

Il s'agit d'une réglementation générale qui comprend des aspects pénaux, administratifs et civils.

2- Les dispositions de la directive 2004/35/ CE sur la réparation des dommages affectant les sols (contamination) ont-elles été transposées dans votre droit national et sous quelle forme ?

Oui, les dispositions de la directive 2004/35/CE ont été transposées dans le droit italien par l'acte législatif n° 152/06, partie VI.

B - Y a-t-il des agents spécialisés pour contrôler l'application de la réglementation en matière de sols pollués ?

Il existe dans toutes les Régions d'Italie (il y en a 20) des Agences régionales pour la défense de l'environnement (ARPA) chargées de contrôles techniques et ayant une compétence interdisciplinaire. Un contrôle sur le territoire est également effectué par le Corps des gardes forestiers de l'Etat et par le Corps Protection de l'Environnement des Carabiniers.

C - Les sols pollués relèvent-ils d'autres textes de droit général ou d'autres secteurs spécifiques du droit de l'environnement (par exemple l'eau, les déchets, les installations classées, l'urbanisme...) ?

Le système italien est stable dans certains secteurs (ex. paysage, biens culturels, parcs, réserves naturelles et zones humides, urbanisme, aliments), alors que dans d'autres secteurs une tentative d'unification est en cours (répertoire des lois sur l'environnement, acte législatif n° 152/06 dans sa version modifiée par l'acte législatif n° 4/08). Il s'agit de cinq secteurs :

- a) VIA, VAS et IPPC ;
- b) Sol et protection des eaux ;
- c) Déchets et assainissement des sols contaminés ;
- d) Protection de l'air et émissions dans l'atmosphère ;
- e) Dommages à l'environnement.

La discipline particulière aux sites pollués est introduite dans un contexte plus vaste qui concerne tous les secteurs précités (surtout les eaux et les dommages à l'environnement). Ainsi, par exemple, il est interdit – sous peine de sanctions pénales – d'évacuer les eaux usées sur le sol et dans le sous-sol. Il existe une autorité de surveillance commune pour les ressources hydriques et les déchets. Il existe une interdiction d'évacuer les déchets, même broyés, dans les égouts et, en général, une interdiction de mélanger. Généralement, l'assainissement d'un site pollué exclut que l'on puisse agir en justice pour les dommages à l'environnement voir art. 303, lettre i), acte législatif n° 152/06). • 115

D - De façon générale, les textes régissant la question de la pollution des sols sont-ils effectivement appliqués et efficaces ?

La réponse est négative, si l'on considère le phénomène global, environ 10.000 sites pollués en Italie. Il y a deux raisons principales :

- a) Il s'agit de zones d'anciennes décharges illégales, et il n'est pas facile de reconstituer les responsabilités antérieures ;
- b) Les fonds publics sont limités et ne peuvent faciliter la solution des problèmes. Dans tous les cas, les Administrations, la Magistrature et les organes de contrôle observent des progrès.

E - Sinon quelles en sont, à votre avis, les raisons principales ? (législation complexe, éparse, mal connue, inadaptée, manque de moyens etc.)

Le principe « Pollueur payeur » est traité dans l'Administration par des sujets mal préparés pour assurer son application. La situation est meilleure au centre-nord du pays. Les autorisations sont souvent une formalité bureaucratique. Les contrôles n'obéissent pas à une planification intelligente et à des critères harmonisés et clairs. Il faut reconnaître que les sanctions (même administratives existent et pourraient être mieux appliquées (par exemple, dans le cas de décharges illégales, la saisie du terrain est prévue). Mais la législation est trop complexe et n'est connue que par les experts du secteur. Un dialogue sérieux fait défaut

entre l'économie et l'environnement et on pense résoudre le problème par les seuls instruments juridiques et non pas aussi par des instruments économiques, bien que prévus (ex. accords de programme).

F - Donnez plus généralement votre avis sur votre législation nationale en la matière.

La législation sur les déchets est trop complexe et bureaucratique, entre autres par la faute de la philosophie de l'U.E. en la matière (tout est déchet, sans espace adéquat pour les matières premières secondaires et les sous-produits). Autrement dit, on estime que les normes et la menace des sanctions suffisent pour régler la matière, et on est encore « préoccupés » de ne pas ouvrir d'espaces à l'économie dans le recyclage, comme il y a plus de 30 ans. La situation technologique et économique a changé, de sorte qu'il semble opportun de tenter de nouvelles voies, plus sérieuses et plus efficaces, dans un rapport différent des Administrations avec les entreprises.

III - Sols pollués et responsabilité :

A - Quelle est la part du contentieux relatif aux sols pollués dans celui de la responsabilité en général, et plus particulièrement dans celui de l'environnement ?

La responsabilité suit les critères généraux : responsabilité pénale, administrative et civile.

B - Quels sont les principes de responsabilité applicables en cette matière ? : responsabilité pour faute (subjective) ou responsabilité objective du pollueur –payeur, ou du seul simple fait de la propriété ou de la détention d'un terrain pollué ?

La responsabilité pénale à la charge de quiconque produit la pollution du sol est personnelle et doit être vérifiée selon les principes généraux (la faute volontaire n'est pas nécessaire, la faute suffit, consistant en une conduite caractérisée par l'imprudence, la négligence et la légèreté et la non-adoption de mesures techniques et organisationnelles aptes à éviter le dommage produit). La question la plus discutée porte sur le propriétaire non coupable. Dans ce cas il n'est pas possible d'appliquer les principes de la responsabilité pénale, mais seulement ceux de la responsabilité civile. Il s'agit d'une responsabilité objective qui oblige à effectuer l'assainissement, sous réserve de l'action récursoire contre les auteurs matériels du dommage. Si l'assainissement est fait par l'Administration, une charge réelle est inscrite sur l'immeuble et un privilège spécial, en garantie des crédits de l'Administration. Cette charge réelle est efficace tant sur la destination publique urbaine qu'en cas de vente à des tiers (privilège immobilier).

C - Quels sont les responsables possibles ? (l'Etat, l'exploitant, le propriétaire)

Ce sont ceux qui ont organisé des décharges illégales et les gestionnaires d'entreprises qui ont contaminé les terrains, puis les ont abandonnés.

D - Donnez si possible des exemples pratiques et précisez la situation en cas de sites contaminés dont le propriétaire et l'exploitant ont disparu.

La loi envisage le cas de sites contaminés abandonnés ainsi que celui de sites contaminés encore en exploitation. La loi prévoit le cas de la pollution diffuse, imputable à plusieurs sources de pollution. Quand le responsable de la contamination n'est pas identifié et quand le propriétaire actuel du terrain ne prend pas de dispositions, l'assainissement est réalisé par l'Administration qui avance les sommes nécessaires. Le

propriétaire qui n'est pas responsable de la pollution ne sera tenu de rembourser les frais qu'en fonction de la valeur actuelle de marché du site. La loi aurait dû rattacher ce problème aux différentes destinations et utilisations économiques possibles et compatibles du terrain, pour qu'il soit possible de récupérer au moins en partie les sommes déboursées.

E - Rencontrez-vous des difficultés pour concilier la législation spécifique aux sols pollués avec d'autres droits, notamment le droit des contrats ou de la propriété ? Donnez des exemples pratiques.

Le législateur italien veut procéder à l'assainissement des sites. Cet assainissement devient trop onéreux si le critère d'évaluation des risques n'est pas réaliste, en ce sens qu'il est trop rigide. D'autre part, par rapport à l'avenir, si l'assainissement est acceptable, on pourra envisager une utilisation économique compatible. La procédure est entachée d'une complexité inutile et les délais sont trop longs : une confirmation unique des services des sujets publics : municipalités, provinces et régions, doit suffire, en accord avec le sujet ou les sujets économiques intéressés, dans un accord de programme raisonnable en vue d'un résultat pratique.

F - Y a-t-il des sanctions pénales spécifiques dans cette matière et sont-elles appliquées ? Donnez des exemples.

L'art. 247 de l'acte législatif n° 152/06 envisage le cas de sites contaminés mis sous séquestre judiciaire. Il s'agit d'un cas très fréquent, qui se produit malheureusement trop tard. Le séquestre ne peut empêcher les interventions d'urgence de mise en sécurité, d'assainissement et de réinsertion des terrains dans l'environnement. Les cas les plus importants de pollution ont toujours eu une histoire judiciaire :

- Cas Seveso en Lombardie ;
- Cas zone Portoscuro-Sulcis en Sardaigne,
- Cas ACNA en Ligurie ;
- Cas Enichem-Manfredonia dans les Pouilles ;
- Cas Farmoplant-Massa Carrara en Toscane ;
- Cas Porto Marghera-Venise en Vénétie ;
- Cas Stoppani-Capoletto en Ligurie ;
- Cas déchets à Naples, Campanie (procédure en cours);
- Cas Lombro-Olona en Lombardie ;
- Cas Gela, Pericolo, Melilli en Sicile.

IV - La gestion et remise en état des sols pollués :

A - Y a-t-il dans votre législation une obligation légale, ou administrative de gestion et de remise en état d'un sol contaminé ou pollué ?

Il existe une obligation légale d'assainissement à la charge du responsable de la pollution et, dans tous les cas, du propriétaire (même non coupable).

B - Sur qui pèse-t-elle ? L'autorité publique, le propriétaire, l'utilisateur ou l'exploitant du site ?

Elle pèse sur le responsable et sur le propriétaire. L'Administration n'intervient d'office que de manière secondaire, avec droit d'action récursoire contre le propriétaire.

C - Quels sont les critères retenus pour définir la nature et l'étendue de la

remise en état ? est-ce notamment l'état initial du sol, la prévention des principales atteintes à l'environnement et à la santé, l'utilisation future du site, la préservation de ses fonctions écologiques ?

Les critères sont indiqués en détail dans l'annexe 1 au Titre V de la Partie IV de l'acte législatif n° 152/06. Il s'agit de critères généraux pour l'analyse du risque pour la santé et l'environnement d'un site particulier. On tient compte de la portée du risque, de sa nature et de son évolution, des objectifs d'assainissement, y compris la destination d'urbanisme et territoriale possible de la zone intéressée. Une autre annexe technique (n° 2) donne les critères de caractérisation du site activité de production antérieure ; plan des sondages ; niveaux de concentration résiduelle acceptables). Dans une autre annexe (n° 3) sont précisées les meilleures technologies à utiliser à des coûts supportables pour les interventions de mise en sécurité et d'assainissement. Pour les sites pollués de faibles dimensions une procédure simplifiée est prévue (Annexe 4). Enfin, pour évaluer les destinations particulières après l'assainissement (ex. Coulée verte, résidences, usage commercial, usage industriel) les niveaux de contamination résiduelle acceptables sont indiqués.

D - Comment et par qui est-elle mise en œuvre et contrôlée ?

Les collectivités locales sont intéressées (Municipalités, Provinces et Régions), mais c'est la Province qui atteste la conformité ou non du projet d'assainissement. Pour les sites classés c'est le Ministère de l'Environnement, du territoire et de la mer.

CONCLUSION :

Pouvez-vous donner votre avis sur les mesures qui vous paraissent prioritaires en la matière , en précisant ce que vous attendez d'une législation au niveau communautaire ?

La priorité va à une révision profonde de la philosophie de l'U.E. sur le concept de « déchet », qui doit être limité – à mon avis – aux déchets dangereux et aux déchets non susceptibles d'une réutilisation économique.

Pour les matières premières secondaires (provenance et destination) il faut une directive ad hoc qui tracera un parcours économique de recyclage, avec des contrôles en séquence et des garanties économiques des entreprises intéressées. Dans ce cas, il faut appliquer de graves sanctions dissuasives (ex. suspension et interdiction d'exercer des activités économiques).

Donnez si vous le souhaitez votre avis sur le projet de directive cadre et les perspectives d'une protection tournée plus largement vers les fonctions du sol.

Le principe du « pollueur payeur » ne fonctionne pas, parce qu'au plan juridique le principe de précaution associé à l'obligation d'adopter les meilleures technologies disponibles n'est pas obligatoire. Il est curieux que le système judiciaire prétende appliquer « en aval » pour l'assainissement des sites des critères que nous ne sommes pas en mesure d'imposer « en amont » sur les types et les modes de production des entreprises.

La proposition de Directive du 22.9.2006 sur la protection du Sol semble acceptable du point de vue de sa philosophie d'ensemble. Elle tient compte des engagements pris par l'Union Européenne dans les instances internationales (Convention sur les changements climatiques ; Convention sur la diversité biologique ; Convention sur la désertification ; Convention d'Arhus sur information, participation et accès à la justice).

La Directive contient une notion vaste de sol et des principes acceptables (prévention, précaution, réparation), mais n'a pas réussi à réaliser un cadre normatif cohérent et efficace sur certains points : a) biodiversité (pour une prétendue carence de connaissances scientifiques ; b) urbanisme et aménagement du

territoire (pour une prétendue carence de compétence de la Communauté) ; c) défense intégrée du sol dans les bassins hydrographiques ; d) défense intégrée du sol le long des côtes.

On traite encore le phénomène de la contamination chimique des sols, sans une révision des substances dangereuses et des activités dangereuses potentiellement polluantes.

Des progrès ont été faits sur les points suivants :

- le devoir des Etats membres de déterminer les zones à risque et les sites pollués ;
- le devoir des particuliers d'adopter des mesures de prévention, d'information (entre autres lors de ventes du sol) et d'assainissement ;
- le devoir des Administrations publiques d'assurer l'assainissement des dites « orphelins » (lorsque le responsable de la contamination reste inconnu), par des mécanismes de financement particuliers.

On doit considérer aussi le projet de directive cadre sur le déchets approuvé par le Parlement Européen le 17 juin 2008 qui est intéressante pour certains aspects :

- Une plus claire distinction entre « recupero » et « smaltimento » ;
- Une attention spéciale pour la prévention des déchets ;
- Une emphasis pour la réutilisation et le recycle ;
- Une spéciale considération de la valorisation énergétique ;
- Une distinction opportune dans le catalogue des déchets entre déchets dangereux et les autres déchets ;
- L'idée d'un hiérarchie ;
- Une majeure flexibilité à propos des sous-produits ;
- La canalisation de la responsabilité sur le producteur d'origine ;
- L'interdiction de mélanger des déchets ;
- La prévision de sanction efficace et dissuasive ;



Norvège

I- Information on polluted soils:

Do you have a national inventory of pollutes or contaminated soils.

Questions 1. and 2

Norway has a national inventory of polluted soils in the form of a database administered by a central authority, the Norwegian Pollution Control Authority (SFT), a directorate under the Ministry of the Environment. In the database more than 3 000 properties in Norway are listed, either on the basis of actual knowledge of the existence of polluted or contaminated soils, or because there is a justified suspicion that the soils may be polluted or contaminated. The database may be accessed by the local authorities and the general public on the web at SFT's home page, www.sft.no. It contains information concerning location, type and degree of pollution, decisions by the pollution-control authorities, and restrictions on the use of the property. The database is an important tool for the pollution-control by the authorities and the local governments, as well as for property companies and the public.

The pollution-control authorities have mainly collected the information in the database, but in certain cases interested parties are obliged by law to provide information. Natural or legal persons that plan to build and/or do excavation work have to conduct an evaluation of any possibility of the presence of polluted or contaminated soils at the site before they are given leave by the local government to start work. Sufficient information must be presented to the local government. If there is polluted or contaminated soils, the person liable must also present a plan for the cleaning of the polluted or contaminated soils. Building and excavation work may only start after the local government has granted the necessary permission. The local government is required to register any information it receives indicating the presence of polluted soils in the database.

II- National legislation on soil pollution and enforcement

In Norway there is no specific legislation dealing with the topic of soil pollution. The Pollution Control Act from 1981 regulates all types of pollution. This statute deals with public and criminal law aspects in connection with pollution as well as civil liability for damages caused by pollution. When transposing the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for contamination to Norwegian law, the Norwegian lawmaker found that Norwegian legislation already contained the necessary legal provisions.

In the Norwegian Pollution Control Authority (SFT) employs specialized personnel working with the regulations concerning polluted soils. The employees are legally as well as technically skilled.

In addition to the Pollution Control Act, the issue of soil pollution is also dealt with in the Planning and Building Act from 1985, in relation to the provisions concerning town planning.

I regret that I'm not in a position that allows me to answer your questions D-F. But as far as I know there

has been no request for change in the present legal system to strengthen the tools of the administrative authorities.

III- Soil pollution and liability

I regret to have to say that there are so few examples in Norway of cases that it is not possible to answer the questions under this heading. As mentioned above the database contains information on about 3 000 properties.

Under the Pollution Control Act the primarily liable person is the polluter in accordance with the polluter pays principle, but very often the person responsible will have a duty to take necessary measures to prevent pollution.

IV- Care and rehabilitation of polluted soils

Under Norwegian law there is a mandatory duty to avoid pollution. According to the main principle in the Pollution Control Act section 7, no person may possess, do or initiate anything that may entail a risk of pollution unless this is lawful. If pollution has already occurred, the responsible person shall ensure that measures are taken to stop or remove the pollution or limit its effects. The Norwegian Pollution Control Authority (SFT) may order the person responsible to implement measures, such as rehabilitating polluted soils. The extent of such orders is based on risk evaluations of harm to health and environment, depending on current or future type of activity on the property



I - Information on polluted soils:

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

After the first cases of soil pollution in the Netherlands became public in the second half of the seventies of the last century, several inventories of polluted places have been made successively. In 2004 it was estimated that in about 600.000 places in the Netherlands the soil was polluted. This number is based on archive-inventories made by local and provincial authorities under the Third National Environmental Plan. These inventories were related to business activities that may cause soil-pollution registered in former environmental licenses or in archives of the Chambers of Commerce. The results of these inventories were called the 'Overall Image'. This Overall Image is a collection of the total number of possibly polluted sites and already examined sites. The information of this Overall Image is made public by provincial and local governments. Of these 600.000 places about 10 % has to be decontaminated. This should be done before 2030. Estimation of costs (2004): € 20.000.000.000.

1. The ministry of the Environment is in charge of this Overall Image.
2. The criteria are prior use and soil composition.
3. The Overall Image is open for the public.
4. The Overall Image is a first source of information. As soon as a private or public body considers the use of a site and deems it necessary to know whether the site is polluted, it will consult the Overall Image. There is, however, no certainty that all contaminated sites are included.

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

1. In several cases legal obligations to provide information are in force. E.g. part of the application for a building license is a report on the soil quality; often part of an application for an environmental license is a report on the condition of the soil at the moment of application. According to the Soil Protection Act (SPA), before any soil decontamination activity will be executed a soil examination report and a sanitation plan should be handed over to the provincial board, while the plan has to be approved by this board before the sanitation activity is allowed to be started (par. 28).
2. In these cases information has to be given to the provincial board.
3. In cases of applications for licenses the application will not be decided upon as long as the required information is missing. Non observation of the requirements to inform the provincial board government, to provide them with a sanitation plan and to wait for their decision is an economic offence (crime or misdemeanour). Starting a sanitation operation before getting approval on the sanitation plan may also be sanctioned by administrative sanctions such as a penal sum.

4. We are not aware in public (administrative or criminal) law of specific cases of claims pertaining to the lack of information.

II - National legislation on soil pollution and enforcement

A - Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1- What kind of legislation: civil, public or criminal law?

In the Netherlands the SPA is in force since 1987. Before this act the Interim-act on soil sanitation of 1983 specifically dealt with soil decontamination activities. In 1994 and 1995 the regulation of sanitation of the Interim-act was integrated on the SPA.

The SPA is a public law act. It contains a legal basis for governmental regulations on several activities that may harm the quality of the soil, a general duty of care related to soil protection, a regulation for the sanitation of polluted soils, financial provisions and enforcement provisions. A number of governmental regulations are based on the act related to the use of manure, the use of other organic manure substances, the discharge into the soil, the storing in underground tanks and the use of constructing-materials.

Non observation of many of the provisions in the SPA and the regulations has been designated as criminal offence (crime or misdemeanour) under the Economic Offences Act.

2- Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil been implemented in your national law and how.

Implementation of the directive by insertion of a new set of provisions into the Environment Act is well under way.

B - Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations of polluted soil?

The answer is positive. First of all a Service centre on soil protection has been founded. This is a centre of expertise and advice on all matters related to soil protection and soil sanitation. Secondly the provincial boards and the boards of the bigger municipalities are responsible for the execution of the legal provisions on soil sanitation. According to the Netherlands system private bodies or persons are responsible for the cleaning up of polluted soils. Before starting a cleaning up operation they have to do investigations and to draft a sanitation plan that has to be approved by the provincial or municipal board. The sanitation has to be executed according to the plan. Provincial and municipal officials check the execution of the sanitation plan. Besides, normal environmental licenses for industries contain obligations related to prevention of soil pollution. The check and enforcement of these obligations is also done by provincial and municipal officials.

C - Does the soil pollution fall under other legal disposition or other specific sector of environmental regulation?

Only sites with radio-active pollution that can be dealt with under the Nuclear Energy Act are exempted (par. 99, subpar. 3, SPA).

D - Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

In general, we do. But one has to take into account that the problem of soil pollution is taken less seriously nowadays than some twenty years ago. At the end of the seventies, beginning of the eighties of the twentieth century soil pollution was considered to be a very serious environmental problem in the Netherlands. The governmental policy aimed to clean up polluted sites completely in the sense that decontaminated soil should be made fit for all kinds of use. This policy turned out to be over ambitious and utterly expensive. So, although the SPA was still based on this official governmental policy, big cities started to execute more simple sanitation plans by not removing but just covering the polluted soil with clean layer.

Nowadays the requirements on soil protection for environmental licenses are rather strict. The enforcement of these requirements has improved a lot. The process of decontamination of polluted sites is still going on. Already a great number of sites have been cleaned up, but another great number is still waiting.

E - And if not, please explain the main reasons.

The main reason for cases in which sanitation has not been executed is just lack of funds. In general we do have the expertise and the skills to decontaminate polluted sites. Generally, private bodies and persons – normally the owners – are responsible to do so. But often they lack funds to clean up sites that have been heavily polluted in the past. As long as there is no direct danger e.g. for groundwater or for health, there is no urgent need to spend a lot of money for a great sanitation operation.

F - How would you evaluate your country's legislation on the subject?

129

In general this legislation is modern and efficient. However, there is an ongoing tendency in the Netherlands to enact legislation that is too detailed and too ambitious. This is also the case for the legislation on soil protection. As a result, this legislation has been modified and simplified time after time. The process of ongoing adaptation and modification of legislation negatively influences an effective execution and enforcement of the legal provisions.

III - Soil pollution and liability

A - What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

There is no registration of soil pollution claims, nor is there a registration of liability claims in general or of environmental liability claims. Therefore a percentage cannot be given. In a computer search on the item soil pollution, 83 Supreme Court judgements in civil law cases show up, dating from 1986 to 2008. Nevertheless it can be stated that the number of civil law cases dealing with claims based on the existence of soil pollution and/or with the recovery of soil cleaning costs is considerable.

B - What are the types of liability?

Liability primarily rests with the polluter. On the basis of civil law, the liability of the polluter is based on fault. According to the case law, the liability of the polluter for the costs of cleaning operations depends on whether or not his act causing the pollution, at that moment would be deemed a breach of the law. Whether or not the government is entitled to recover the costs of cleaning operations from the polluter depends on whether or not the polluter should have been aware, at the moment of pollution, of

the future involvement of the government in cleaning operations. (Supreme Court, 09-02-1990, LJN AC0747, State vs. Van Amersfoort). For reasons of legal certainty, the Supreme Court, after thorough scrutiny of government policy documents, has decided that January 1st 1975 is the date at which polluting enterprises should have been aware of this future government involvement, unless the government can prove specific circumstances which point to an earlier date (Supreme Court 24-04-1992, LJN ZC0576, State vs. Van Wijngaarden; Supreme Court 24-04-1992, LJN AD1660, State vs. AKZO Resins).

If fault can be established in a case of environmental (soil, water or air) pollution, the Civil Code contains an extinctive prescription period for any recovery action of damages of 30 years from the end of the polluting activity (par. 3:310 (2)).

C - Who can be held responsible?

The SPA contains a differentiated system of distribution of the responsibility for the preparation and the execution of soil cleaning operations in cases in which the provincial government decide that a case of soil pollution is serious and that cleaning is urgent. These obligations can be laid on the polluter, the owner or lessee of the soil, the person who discovers the soil pollution whilst undertaking certain activities upon or in the soil, the provincial (or, in certain municipalities, the local) government and, in cases of underwater soil pollution, the water boards or the Ministry of Transport and Water Management (see under IV).

The Netherlands civil code does not contain any specific provision on the responsibility for giving information in cases of selling and buying real estate. Nevertheless, an obligation of the seller to transfer known information about soil pollution to the buyer is nowadays generally accepted. Also, information about possible pollution or possible causes of pollution such as underground domestic and other fuel tanks should be communicated. On the other hand the buyer also has to inform himself. The more professional the seller and the buyer are the greater is their responsibility to transfer information or to investigate. We do know a great number of cases about lack of information. The subject of these cases of buying and selling real estate is mostly whether or not compensation has to be paid.

For the transport of real property a notarial deed is required. Nowadays notarial deeds always contain a paragraph about the risk of soil pollution.

D - Practical examples and specification of the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

Many civil law cases deal with soil pollution from former or existing petrol stations, former official or unofficial waste dumps, former gas plants, and (leaking) underground domestic fuel oil tanks. Often, the original polluter cannot be retrieved any more. Cases often deal with the question whether or not the buyer for the polluted site can recover the sanitation costs or the value loss of the site from the seller.

E - Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions?

No serious difficulties as mentioned in the questionnaire can be reported.

F - Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

Trespassing of all general and specific regulations in and under the SPA, have been designated as economic offences under the Economic offences act (crimes if committed intentionally, otherwise misdemeanours). These regulations include:

- the general obligation to prevent soil pollution as much as possible and to restrict and/or clean up such a pollution if it nevertheless occurs (par. 13 of the SPA);
- the obligation to carry out a soil cleaning operation as effectively as possible.

Most cases deal with either par. 13 or trespassing specific regulations, e.g. irregular spreading of manure.

IV - Care and rehabilitation of polluted soils

A - Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

According to Netherlands law there is no general mandatory care or

Obligation to rehabilitate. The SPA only contains provisions to prevent soil pollution and a procedural regulation for cases in which an owner or somebody else is willing to decontaminate a polluted site. Owners are not under a legal obligation to rehabilitate polluted sites. As mentioned under III C, if a case of soil pollution has been reported to the provincial board, this board can decide that this case is a case of serious soil pollution and that the actual or intended use of the site or the possible spreading of the pollution lead to such hazards for man, plant or animal that decontamination is urgently needed. In this case the provincial board can oblige, under specific conditions, the polluter or the owner or lessee of the site to implement a decontamination plan accorded by the board (par 43 SPA). If in such urgent situations the obligation cannot be laid on the polluter, the owner or the lessee, according to the SPA the decontamination obligation rests with a government body (province, municipality, ministry or water board).

B - By whom?

See IV-A

C - What are the criteria of rehabilitation, prevention of harm to the environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taken into account its environmental potential?

The legal criteria depend on hazards for man, plant and animal in the light of the actual or the intended use of the polluted site or the possible spreading of the pollution. These criteria are important to decide about the urgency of decontamination and about the measures to be taken. The policy and legal emphasis have shifted over the years from next-to-zero residual pollution as the goal of decontamination (multifunctionality) to decontamination as far as necessary in the light of the actual or intended function of the site and the containment of the pollution, taking into account future developments (functional decontamination). In most cases mobile pollution will be sanitized by removing the polluted soil and/or pumping up the groundwater and cleaning it, while immobile pollution will be covered by a clean layer. The depth of this layer depends of the future use. It will be deeper under gardens and public green space and less deep under buildings, roads etc.

D - Who implements it and who controls it?

As stated above, according to the SPA a decontamination plan containing the criteria for a rehabilitation operation has to be approved by the provincial board. See for the responsibility for the implementation IV-A. The factual rehabilitation operation is implemented by private enterprises under supervision of the provincial authorities (with help of experts).

Conclusion

Soil pollution in the Netherlands is a serious environmental problem, but perhaps rather overestimated. On a relatively small scale sources of groundwater are at risk, mostly by a high deposition of nitrates. Getting the manure problem under control is the only feasible approach of this problem. In a limited number of cases of serious soil pollution public health problems are reported. It is hard to establish a direct link between these public health problems and the soil pollution. The Dutch ministry of the Environment has caused a lot of attention to soil pollution and by that a lot of public concern. The existing soil legislation in the Netherlands will do. As far as we are concerned no additional legislation is needed.

We do not have specific expectations of European legislation. From the Netherlands experience we tend to warn against overambitious European legislation on soil pollution. What is needed are rules that prevent soil pollution by hazardous activities and gradual deposition of (persistent) hazardous compounds; manure and nitrate deposition are at this moment probably the most serious problems. The nitrate directive is already covering this problem. Secondly an approach and procedure is needed for the rehabilitation of polluted sites. This is in the first place a matter of funding and allocation of responsibility. Leaving the whole responsibility with private parties will not help as long as they are not willing or able to allocate funds to decontamination. Leaving the full responsibility with governmental bodies will prove to be expensive tot the tax payer. So a kind of common approach has to be developed. The details of this common approach may differ from member state to member state and within member states. Exchange of information will be perhaps more relevant than community legislation.



Pologne

The aim of this questionnaire is to find out, through case studies, the way in which each member (or future member state) is dealing with the problem of soil pollution in order to identify a possible common pattern of difficulties and to specify what could be the contribution and limits of EU legislation, namely the relevancy of the Directive Proposal of 22 September 2006 setting out a framework for soil protection and amending Directive 2004/35/EC.

I - Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

Chief Inspector for Environmental Protection provide the national electronic inventory of dangers and damages to the environment. (art. 28a of the Act of 20th July 1991 r. on Chief Inspectorate for Environmental Protection)

1. *Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?*

Chief Inspector for Environmental Protection is a centralized body of government administration, called upon to monitor execution of the environmental legislation and the examination and rating the current state of the environment, is supervised by the Minister of Environment.

The tasks of Chief Inspectorate for Environmental Protection are also executed by voivode (województwo) assisted by Voivodship Inspector for Environmental Protection, that are a part of the governmental administration.

2. *What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, depollution in progress, planned use...?*

Standards of the quality of soil are decided upon its consistent s (consistent of certain elements and substances) stating the minimal level of these ingredients, under which there is an assumption of the damage to the soil. The minimums are dependent on the character of the soil (arable, forest, etc.) (art. 103 Act of 27th April 2001 on Environmental Protection)

The criteria of the damage of the soil are the change of its composition causing at least one of the following, measurable effects:

- 1) exceeding the standards given by the law;
- 2) the must of changing the way the land is being used.

(§ 5 Regulation of the Minister of Environment of 30th April 2008 r. on Criteria of the evaluation of the damage to the environment)

3. Who has the access to it? Is it a data base?

Data of the inventory is open to the public, can be accessed electronically or on paper on the inquiry including the data of the person interested and the scope of the information. Information shall be delivered within 14 days from inquiry.

(§4 Regulation of the Minister of Environment of 26th February 2008 on inventory w of imminent threats of environmental damage and damages occurring)

4. What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?

The system described above lacks the experience sufficient to rate it.

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

The evaluation of the soil quality is a part of The State Environmental Monitoring System. Starosta (the head of the county executive) is responsible for periodical examination of the soil quality. (art. 109 Act of 27th April 2001 r. on Environmental Protection)

In order to improve the execution of these tasks the Minister Of Environment shall give the regulation on the scope and the extent of the examination. (art. 109 p 3,4 Act of 27th April 2001 on Environmental Protection) The regulation has not yet been given.

1. In which cases (sale, change of activity, etc.)?

Anyone who is aware of the endanger or the damage to the environment is obliged to inform the Voivode and Inspector for Environmental Protection. (art. 11 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

2. To whom (public authority, private buyer, etc.)?

Only public authorities - Voivode and Inspector for Environmental Protection, as above.

3. What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform? (specific sanctions such as: closure of the site, cancellation of sale, mandatory rehabilitation of the soil or general sanctions pertaining to common liability regulation)

Criminal sanction

Whoever, being obliged, is not declaring the proper authorities the endanger or a damage to the environment shall be subject to the penalty.

(art. 28 p 2 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

4. What is the proportion of claims pertaining to the lack of information? (Please give examples).

The is no statistic data available.

II - National legislation on soil pollution and enforcement

A - Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

- Act of 27th April 2001 on Environmental Protection
- Act of 3rd February 1995 on Arable and Forest Land Protection
- Regulation of the Minister of Environment of 9th September 2002 on the standards of the soil quality
- Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage
- Regulation of the Minister of Environment of 26th February 2008 on inventory w of imminent threats of environmental damage and damages occurring
- Regulation of the Minister of Environment of 30th April 2008 r. on Criteria of the evaluation of the damage to the environment

1- *What kind of legislation: civil, public or criminal law?*

The issues of the soil protection is regulated mostly by the administrative law, the are the norms of the criminal liability for damages to the soil, civil instruments are rear (ex. issue of liability, cost recovery proceedings)

2- *Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?*

Yes, by the Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage. The Act came into force on 30th April 2007.

B - Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

The evaluation of the soil quality is a part of The State Environmental Monitoring System. Starosta (the head of the county is responsible for periodical examination of the soil quality. (art. 109 Act of 27th April 2001 r. on Environmental Protection)

C - Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

Ex:

- The amendments of the character and the way of use of the arable and forest land can be done only it accordance with the rules given in the law upon a proper decision. (art. 7 Act of 3rd February 1995 on Arable and Forest Land Protection)
- The Act on the Inland waters is governing the issues governance of the soils covered with Walters.

D - Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

E - And if not, please explain what are the main reasons in your view? (too complex, few and far between, unknown, unsuited, lack of means, etc.)

F - How would you evaluate your country's legislation on the subject?

Ad D, E, F,

Polish legal system provides the proper legal frames for the prevention, monitoring and remedying the soil pollutions. There are still some detailed regulation lacking to make the functioning of the system better. The evaluation of the efficiency of this legal system is not yet possible, as there is not enough experience. The first yearly report on the inventory and the action undertaken is to be issued by The Chief Inspector for Environmental Protection by the end of 2008.

III - Soil pollution and liability

A - What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

The is no statistic data available.

B - What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

The operator shall bear the costs for the preventive and remedial actions taken.

An operator shall not be required to bear the cost of preventive or remedial actions taken pursuant when he can prove that the environmental damage or imminent threat of such damage:

1. was caused by a third party and occurred despite the fact that appropriate safety measures were in place;
2. resulted from compliance with a compulsory order or instruction emanating from a public authority other than an order or instruction consequent upon an emission or incident caused by the operator's own activities.

The operator that born the costs of preventive or remedial action shall be entitled to initiate cost recovery proceedings against:

- third party who has caused the damage or the imminent threat of damage,
- voievode in cases stated above.

Those actions are governed by the rules of civil liability.

(art. 22 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

Criminal liability:

Art. 28.

Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage

§ 1. Whoever, being obliged, is not undertaking the preventive or remedial actions shall be subject to the penalty.

§ 2. The same punishment shall be imposed on anyone, who despite his duty do not declare the proper authorities the fact of the damage

Art. 29.

Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage

§ 1. Whoever, being obliged, is undertaking the preventive or remedial actions without or against the approving decision shall be subject to the penalty.

§ 2. The same punishment shall be imposed on anyone, who opposes the preventive or remedial actions.

C - Who can be held responsible: the state, user, owner?

as above

D - Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

E - Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

F - Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

See p. B above

IV - Care and rehabilitation of polluted soils

139

A - Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

B - By whom? (the state, owner, user, etc.)

Ad A, B

Where environmental damage has not yet occurred but there is an imminent threat of such damage occurring, the operator shall, without delay, take the necessary preventive measures.

Where environmental damage has occurred the operator shall:

1. take all practicable steps to immediately control, contain, remove or otherwise manage the relevant contaminants and/or any other damage factors in order to limit or to prevent further environmental damage and adverse effects on human health or further impairment of services
2. take the necessary remedial measures
(art. 9 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

The owner of the land shall bear the costs for the preventive and remedial actions taken if he knew or agreed the actions causing the damage.

(art. 12 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

The Voivode declares by the decision which remedial measures shall be implemented in case the operator is not taking the proper preventive or remedial activities. (art. 15 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

The competent authority shall require that the preventive measures are taken by the operator. If the operator fails to comply with its obligations laid down in the law, cannot be identified, there is a significant risk of adversely affecting human life or health or the damage may be unreparable, the competent authority may take these measures itself.

(art. 16 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

The person that diminishes the arable value of the land shall bear the costs for the remedial actions. (art. 20 Act of 3rd February 1995 on Arable and Forest Land Protection)

C - What are the criteria of rehabilitation!: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

The primary purpose of remediation is to restore the damaged natural resources. Where the damaged natural resources do not return to their baseline condition, then complementary remediation will be undertaken. The purpose of complementary remediation is to provide a similar level of natural resources, including at an alternative site, as would have been provided if the damaged site had been returned to its baseline condition.

The necessary measures shall be taken to ensure, as a minimum, that the relevant contaminants are removed, controlled, contained or diminished so that the contaminated land no longer poses any significant risk of adversely affecting human health.

(art. 6 p 3 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

D - Who implements it and who controls it?

Operators shall identify potential remedial measures and submit them to the Voivodship for its approval.

(art. 13 Act of 13th April 2007 on prevention and remedying of environmental damage)

CONCLUSION

Please explain your opinion regarding measures which seem appropriate to you in the matter, specifying what you are expecting from the European legislation?

Please explain, if you wish, your opinion regarding the framework directive proposal as well as perspectives of a protection orientated more broadly towards on the soil functions.

You may provide your answers in a free style. There is no established length limit. Please do not hesitate to attach resumes or commentaries of the judicial decisions illustrating the discussed issues in the questionnaire.

For the effective organisation of the conference, please make sure your answer reaches General Secretary of the Forum at Francoise.Nesi@justice.fr before 15 July 2008.

Thank you very much in advance.



Roumanie

Des mesures légales de protection et conservation durable du sol en Roumanie

En Roumanie, les terrains de toute sorte, quels que soient la destination et le titre sur lequel sont détenus soit par le domaine public soit par celui privé dont ils font partie, constitue le fonds foncier du pays, dont la protection est assurée par des mesures adéquates d'administration, conservation, organisation et aménagement, obligatoires pour tous les détenteurs quel que soit le titre juridique¹.

Dans ce but, l'autorité centrale pour la protection de l'environnement, par la consultation des autres autorités publiques centrales compétentes, établit le système de surveillance électronique de la qualité du milieu géologique afin d'évaluer l'état actuel et les tendances d'évolution de celle-ci².

La protection juridique des terrains en général et des terrains destinés à l'agriculture en spécial, se réalise par une série des réglementations qui assurent la conservation et l'amélioration du sol ; celle-ci empêche l'élimination des terrains du circuit agricole, décide que ces terrains soient utilisés exclusivement pour la production agricole ou forestier, par l'établissement de l'obligation générale des détenteurs d'exploiter et d'utiliser ces terrains conformément à leur destination, et combat la pollution du sol par des différentes substances chimiques. •

En vue de *la protection qualitative des terrains*³, s'exécutent des travaux de conservation et amélioration du sol pour lesquels les organes d'investigation et projection de spécialité dressent, sur demande, des études et projets en corrélation avec ceux d'aménagement du territoire. Les travaux respectifs sont exécutés par les détenteurs des terrains ou par leur soin et par des unités spécialisées.

La loi du fonds foncier prévoit que pour la réalisation coordonnée des travaux d'intérêt commun, conformément aux besoins de l'agriculture, sylviculture, l'administration des eaux, les voies de communication, les communautés ou des autres objectifs économiques et sociales, les documentations technico-économiques et écologiques sont élaborées en commun par les parties intéressées, en s'établissant aussi leur contribution comme l'ordre d'exécution des travaux⁴.

1 Article 1 de la Loi du fonds foncier no.18 du 19.II.1991, publiée au Moniteur Officiel no.37 du 20.II.1991, republiée (avec les modifications antérieures) au Moniteur Officiel no.1 du 5.I.1998 ; article 65 de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement no.195/2005 relative à la protection de l'environnement, modifiée et complétée.

2 L'article 66 alinéa 2 de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no.195/2005, avec les modifications et les compléments ultérieurs.

3 Les facteurs naturels qui déterminent la qualité des sols en Roumanie sont: le relief, la lithologie, le climat, la végétation et le temps. Le climat et la végétation sont influencés par l'activité de l'homme et de ce point de vue l'homme doit intervenir à la conservation de la qualité des sols.

Les facteurs anthropiques sont les facteurs qui ont modifié et modifie sensiblement et rapidement la qualité des sols. La qualité des sols résultée des interactions complexes entre les éléments composants de celui-ci et peut être liée des interventions défavorables et les pratiques agricoles inadaptées aux conditions de milieu, l'introduction en sol des composés plus ou moins toxiques, l'accumulation de produits toxiques provenant des activités industrielles et urbaines. La qualité des sols est déterminée par les propriétés de ceux-ci.

4 Les travaux de régularisation de l'écoulement des eaux sur les versants et la correction des torrents qui servent à la défense et la conservation des travaux d'irrigation, des endiguements, des dessèchements, des lacs d'accumulation ou des autres travaux hydrotechniques, etc. seront exécutés concomitant avec les travaux de base.

Les terrains qui, par dégradation et pollution ont perdu, total ou partiel, leur capacité de production pour les cultures agricoles et forestières, sont constitués en périmètres d'amélioration. Les groupes de terrains qui entrent en ces périmètres sont établis en commun par les autorités publiques centrales du domaine de l'agriculture et de la protection de l'environnement, aux propositions qui sont fondées sur les situations avancées par les communes, villes ou municipales.

Les documentations dressées sont avisées par les organes départementaux agricoles ou forestiers et par la protection du milieu et sont avancées à l'autorité publique centrale du domaine de l'agriculture qui avec les autorités publiques centrales intéressées, établissent les programmes de financement, projection et exécution.

Les détenteurs sont obligés à mettre à la disposition les terrains du périmètre d'amélioration afin d'appliquer les mesures et les travaux prévus au projet d'amélioration, en gardant le droit de propriété. L'inclusion d'un certain terrain par la mairie, à la catégorie susmentionnée, peut être faite seulement avec l'accord du propriétaire. Si le propriétaire n'est pas d'accord la mairie fait des propositions motivées à la préfecture, qui décidera.

Dans le cas où, le préfet décide l'inclusion du terrain dans le périmètre d'amélioration, le conseil local est obligé à attribuer en usage au titulaire le terrain en cause, un terrain correspondant, pendant l'entière durée de la réalisation des travaux d'amélioration.

Si l'État ne dispose pas, dans la localité respectives, d'un autre terrain pareil, afin de résoudre la situation prévue ci-dessus et le propriétaire n'est pas d'accord à recevoir un autre terrain à une distance plus éloignée, sera appliquée la procédure d'expropriation pour une cause d'utilité publique, prévue par la Loi no.33/1994.

L'ordre émis par le préfet peut être contesté devant les instances de contentieux administratif, conformément à la Loi no.29/1990, avec les compléments ultérieurs.

L'État appuie la réalisation des travaux de protection et amélioration du sol, en supportant partiel ou total les frais à la limite de l'allocation budgétaire approuvée, selon les notes de fondement élaborées par les unités d'investigation et projection, appropriés par les organes agricoles départementales de spécialité et approuvés par l'autorité publique centrale du domaine de l'agriculture. Les fonds nécessaires pour l'investigation, la projection et l'exécution des travaux prévus aux projets d'aménagement et la mise en valeur des terrains dégradés et pollués compris en le périmètre, sont assurés en fonction du spécifique des travaux du Fond d'amélioration du fonds foncier et par des allocations budgétaires. Ces fonds peuvent être accrus par la participation des communes, villes et départements, comme par la contribution en argent ou travail de tous ceux qui sont intéressés. Les terrains dégradés et pollués inclus au périmètre d'amélioration sont exempts de taxes et impôts vers l'État, département ou commune pendant leur amélioration.

Les détenteurs des terrains dégradés, même s'ils ne sont pas compris dans un périmètre d'amélioration, qui, d'une manière individuelle ou avec des associés, veulent faire de leur propre initiative des enherbements, boisements, la correction de la réaction du sol ou des autres travaux d'amélioration des terrains, bénéficient de la part de l'État, gratuitement, du matériel nécessaire. Ceux qui ont reçu de tels matériels et ne les ont pas utilisés dans le but pour lequel ils les ont demandés, sont obligés à payer la contre-valeur de ces matériels.

Aussi, dans le cas où, on constate que certains terrains ont été retirés de la production agricole ou forestière par dégradation ou pollution du sol, dû au fait coupable des personnes physiques et juridiques, le propriétaire, la mairie et l'organe agricole ou forestier peuvent demander que le coupable paye les frais nécessaires pour les travaux de reconstruction et amélioration du sol⁵.

5 L'article 88 alinéa 3 de la Loi no.18/1991.

Les autorités publiques centrales du domaine de l'agriculture et de la protection de l'environnement avec l'Académie des Sciences Agricoles et Forestières « *Gheorghe Ionescu Șișești* », prennent des mesures afin de développer le système national de surveillance, évaluation, prévision et avertissement relatif à l'état de la qualité des sols agricoles et forestiers sur un système informationnel, en assurant une banque de données au niveau du pays et du département et proposant des mesures pour la protection et l'amélioration des terrains, dans le but de maintenir et d'augmenter la capacité de production.

Etant connu le fait qu'à coté de l'industrie, l'agriculture est une importante source d'agents polluants qui affectent négativement le sol, les eaux souterraines et de surface par l'utilisation excessive des engrais, pesticides et de l'eau d'irrigation inadéquate pour le combat de la pollution des sols avec des nitrates qui proviennent des activités agricoles et l'implémentation de la Directive no.91/676/EEC relative à la protection des eaux contre la pollution causée par des nitrates qui proviennent des sources agricoles, ont été adoptés des plans d'action et des programmes intégrés de bonnes pratiques agricoles⁶, écologiquement valables et des mesures pour l'évaluation et le système de surveillance électronique.

Dans ce but, dans le cadre des structures du Système National de Monitoring Intégré des Ressources d'Eaux et des Zones Protégées, a été organisé⁷ le Système national de monitoring intégré du sol, de surveillance, contrôle et des décisions pour la réduction de l'apport des polluants provenus des sources agricoles et de management des résidus organiques qui proviennent de la zootechnie dans des zones vulnérables et potentiel vulnérables à la pollution par des nitrates et a été approuvé le Code de bonnes pratiques agricoles⁸.

L'autorité publique centrale du domaine de l'agriculture, représentée par les autorités départementales, est responsable de la planification de l'utilisation des terrains et de l'implémentation des procédés agricoles pour la protection et la conservation des sols.

Pour la protection des terrains, de n'importe quel type, et, spécialement de ceux agricoles, envers les inondations, les glissements des terrains et les érosions, pour l'assurance d'un niveau d'humidité correspondent du sol qui doit permettre ou stimuler le développement des plantes, tout comme pour l'amélioration des sols acides, imbibés de sel et sableux et la protection contre la pollution, sont très importants les aménagements d'améliorations foncières, qui ont le rôle de prévention et d'éloignement de l'action des facteurs de risque sur le fond foncier qui sont causés par des phénomènes naturels – la sécheresse, les inondations, l'excès de l'humidité, - ou, par des activités anthropiques, par des mesures spécifiques. Ces travaux contribuent à la valorisation de la capacité de production des terrains et des plantes, tout comme pour l'introduction dans le circuit économique des terrains improductifs⁹.

La réalisation des aménagements d'améliorations foncières au niveau national se réalise sur le fondement des programmes et des stratégies sectorielles, et, au niveau local, en conformité avec les besoins des autorités publics locales, des personnes juridiques ou physiques intéressées, sur le fondement des programmes zonaux et locaux pour l'aménagement du territoire.

6 Les principales pratiques agricoles bénéfiques pour le milieu incluent des travaux de conservation du sol, l'assolement et la rotation des cultures, l'utilisation des engrais naturels et/ou chimiques conformément au plan de fertilisation, l'utilisation des substances naturelles pour le combat des insectes nuisibles, etc.

7 Voir l'Ordre commun du ministre de l'environnement et de l'administration des eaux et du ministre de l'agriculture, des forêts et du développement rurale no.242/197/2005 pour l'approbation de l'organisation du Système national de monitoring intégré du sol, de surveillance, contrôle et des décisions pour la réduction de l'apport des polluants qui proviennent des sources agricoles et de management des résidus organiques provenant de la zootechnie dans les zones vulnérables et potentiel vulnérables à la pollution avec des nitrates.

8 L'Ordre no.1182/1.270/2005 du ministre de l'environnement et de l'administration des eaux et du ministre de l'agriculture, des forêts et de développement rural relatif à l'approbation du Code de bonnes pratiques agricoles pour la protection des eaux contre la pollution par des nitrates des sources agricoles, publié au Moniteur Officiel no.224 du 13 III. 2006.

9 L'art.2 alinéa (1) de la Loi des améliorations foncières no.138 du 27 avril 2004, publiée dans le Bulletin Officiel no.369 du 28.IV.2004.

La projection, l'exécution et l'exploitation des aménagements d'amélioration foncière se réalisent en corrélation avec les travaux d'administration des eaux, de ceux relatif à l'énergie qui se produit à l'aide de l'eau, sylvicole, de gestion des voies de communication, en accord avec les intérêts des propriétaires des terrains et les documentations d'urbanisme et d'aménagement du territoire, en tenant compte des demandes de la protection de l'environnement¹⁰.

Un autre phénomène qui affecte d'une manière grave les terrains, spécialement ceux agricoles, avec de multiples et complexes implications sur la production agricole et le bien-être des hommes, est la désertification.

Dans le domaine du combat de ce phénomène, la Roumanie a ratifié¹¹ la Convention des Nations Unies pour Combattre la Désertification, adoptée à Rio en 1992 ; ainsi on a constitué le cadre légal par lequel notre pays s'oblige d'aborder systématiquement les questions relatives à la prévention et au combat de la dégradation des sols, l'évitement des effets de la sécheresse et le combat du phénomène de la désertification pour le développement du standard de la vie de la population, surtout dans les zones qui se trouvent sous le risque de cette nature. La Convention des Nations Unies a comme but le combat et l'atténuation des effets de la sécheresse des pays qui ont été affectés par des périodes sévères de celle-ci et/ou la désertification par une action efficiente aux tous les niveaux, soutenus par la coopération internationale et le partenariat au sein d'un système intégré, pour contribuer à la réalisation d'un développement durable dans les zones affectées. Pour atteindre ce but objectif, les parties s'obligent d'appliquer des stratégies intégrées au long terme, en actionnant simultanément dans les zones affectées afin d'accroître la productivité des terrains, la réhabilitation et la conservation au long terme des ressources de sol et de l'eau ; toutes ces stratégies conduisent à des conditions de vie améliorées, spécialement dans les régions au niveau de communauté.

En Roumanie, la dégradation du sol, la sécheresse et la désertification s'associent avec un spécifique climatique complexe¹². La stratégie nationale et le programme d'action concernant le combat de la désertification, de la dégradation des terrains et de la sécheresse représentent les principaux facteurs anthropiques qui sont considérés responsables pour la dégradation des terrains (des activités agricoles inadéquates, déboisements, la surexploitation de la végétation forestière, des activités industrielles, etc.) et, dans ce contexte la nécessité de la création et de la gestion d'une base des données unitaires et la monitoring des zones affectées par la dégradation, la désertification et la sécheresse, en utilisant des indicateurs spécifiques.

Par la Décision du Gouvernement no.424/2004 on a institué le Comité National pour le Combat de la Sécheresse, de la Dégradation des Terrains et de la Désertification.

L'utilisation rationnelle, avec un maximum d'efficacité des tous les terrains, s'impose au sujet de n'importe quelle destination économique et sociale à qui sont affectés ces terrains.

En ce qui concerne la protection quantitative des terrains, surtout de ceux agricoles [art.100 alinéa (1)] de la Loi du fond foncier, avec les modifications et les compléments ultérieures, établie l'obligation des titulaires des objectifs des investissements ou de production qui détiennent des terrains qui ne sont plus utilisés dans le processus de la production (exemples : ceux restés suite à l'excavation des matières premières – charbon, kaolin, argile, puits de pétrole abandonnés et d'autres similaires) de prendre des

10 L'art.2 alinéa (4) et (5) de la Loi des améliorations foncières no.138/2004

11 La Loi no.111/1998

12 L'autoévaluation de la capacité d'implémenter la Convention des Nations Unies pour Combattre la désertification se réalise au sein du projet „L'évaluation de la capacité nationale pour le management global de l'environnement » (NCSA –National Capacity Self Assessment), implémenté par le programme des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, ayant comme agence d'exécution le Ministère de l'Environnement et de l'Administration des Eaux

mesures nécessaires d'aménagement et de nivelage pour les donner un certain utilisation agricole. Dans le cas où ils ne respectent pas ces obligations ils ne peuvent plus bénéficier de la mesure de faire ressortir ces terrains de la production agricole ou forestière ; ainsi, ils sont passibles des sanctions contraventionnelles, dans les conditions prévues par la loi.

Toujours pour la protection quantitative des terrains agricoles on établie par [l'art. 102 alinéa (1)] de la Loi no.18/1991, la règle d'après laquelle les lignes de télécommunication et celles de transport et de distribution de l'énergie électrique, les tubes de transport pour l'alimentation avec eau, canalisation, produits pétroliers, gaz, et d'autres installations similaires, seront groupées et emplacements tout le long et dans la proximité des voies de communication – chaussées, voies ferrées – des digues, des canaux d'irrigation et de dessèchement et des autres limites obligatoires du territoire de manière de ne pas gêner l'exécution des travaux agricoles.

L'occupation des terrains nécessaires pour remédier des avaries et pour l'exécution de certains travaux d'entretien des objectifs majeurs mentionnés ci-dessus, qui ont un caractère d'urgence et qui s'étendent sur une période de moins de 30 jours, sont réalisés sur le fondement de l'accord préalable du détenteur du terrain ou, en cas de refus, avec l'approbation de la Préfecture Départementale ou de la Mairie du Municipie de Bucarest.

Dans tous les cas, les détenteurs des terrains agricoles ont le droit à des dédommagements pour les dommages causés par ces travaux.

Des réglementations légales présentées il résulte que la protection juridique quantitative et qualitative du sol – comme élément component de la protection de l'environnement – se réalise surtout, par l'établissement des obligations légales pour chaque détenteur de terrain, parce qu'il s'agit d'une question d'intérêt public que privé.

Le caractère public que représente l'intérêt de protection qualitative des terrains agricoles résulte, en première lieu, du fait, que l'Etat (par l'autorité publique centrale du domaine de l'agriculture, des autres autorités centrales et locales) est mandé de développer le système national de surveillance, d'évaluation, des prévisions, avertissements concernant l'état qualitatif des terrains agricoles et forestiers et d'adopter, d'appliquer et de contrôler les mesures qui s'imposent. ¹⁴⁷

Le garant de l'application de toutes les mesures d'organisation, financière, techniques, etc. qui se trouvent dans les actes normatifs adoptés en vue de la protection, la conservation et l'utilisation du fond foncier dans sa totalité est assuré sur le plan du droit par des normes qui prévoient la responsabilité civile, contraventionnelle ou pénale, selon le cas.

DES INFORMATIONS CONCERNANT LES SOLS POLLUÉS

1.1. Du point de vue de l'autorité centrale de la protection de l'environnement, au niveau national a commencé la rédaction d'un inventaire national des sols pollués ou contaminés qui a été lancé au cours de l'an 2006 et a commencé effectivement après l'apparition de la Décision du Gouvernement no.1408/19 novembre 2007 concernant les modalités d'investigation et d'évaluation de la pollution du sol et du sous-sol.

L'inventaire a deux étapes :

- La distribution des questionnaires (en conformité avec les modèles présentés dans la Décision du Gouvernement) par les Agences pour la protection de l'Environnement et la transmission de ceux-ci, après avoir être complétée à l'Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement qui rédigera l'inventaire national.

L'identification préliminaire doit être réalisée dans un délai de 5 mois de la date d'entrée en vigueur de la Décision du Gouvernement (art.19) ; les listes seront terminées dans un délai de 9 mois.

- L'inventaire et l'évaluation de la pollution de l'environnement géologique.

A présent l'action est en plein déroulement sans être finalisée.

1.2. Les critères se trouvent dans les deux annexes de la Décision du Gouvernement no.1408/2007.

- Ces critères se réfèrent à : l'emplacement et la localisation géographique, aux activités antérieures et/ou actuelles déroulées sur un emplacement qui a pollué, des opérateurs économiques qui ont déroulé des activités qui polluent, l'état actuel de l'emplacement, etc....
- Des inventaires moins ou plus complètes ont aussi des autres institutions ou agents économiques pour les terrains qui sont détenus par eux : Romsilva, Petrom, OMV.

1.3. Généralement, l'information sur l'environnement n'est pas confidentielle. S'il n'existe pas des interdictions expresses (la sûreté nationale, des litiges en instances, etc....) les données concernant la pollution du sol peuvent être obtenues de l'Agence Départementale pour la Protection de l'Environnement.

1.4. L'inventaire doit être réalisé conformément à la méthodologie rédigée selon l'acte normatif et il n'est pas le cas de certaines modifications qui ne feront que retarder de plus l'action.

2. Il a existé et existe des débats et des échanges d'opinions entre les experts, mais, des débats publics, personne n'a rien entendu.

3. Il existe des obligations légales d'information concernant ce thème alors qu'on doit rédiger des bilans sur l'environnement ou dans le cas de la sollicitation de l'avis sur l'environnement pour fermer ou supprimer une activité ou au cas d'un transfert de propriété, quand il s'agit des personnes juridiques.

Selon la Décision du Gouvernement no.1403/19 novembre 2007 il existe l'obligation de refaire les zones affectées.

II. Il existe une réglementation nationale spécifique en matière des sols pollués, ayant une nature administrative :

- L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no.195/2005 approuvée et complétée par la Loi no.265/2006 – la Loi de l'Environnement – chapitre 11 ;
- La Décision du Gouvernement no.1403/2007 et 1408/2007.

Au niveau de l'Union Européenne on a identifié huit processus de dégradation du sol : l'érosion, la dégradation de la matière organique, la contamination, la salinisation, le compactage, la perte de la biodiversité du sol, retirer des terrains du circuit agricole, l'éboulement des terrains et les inondations. Jusqu'à présent, le sol n'a pas constitué le sujet d'une politique communautaire, spécifique, de protection. La législation communautaire du domaine des déchets, des produits chimiques, de la prévention et du contrôle de la pollution industrielle, les changements climatiques de l'eau, de l'agriculture et du développement rural, y incluse des dispositions pour la protection du sol, mais, celle-ci ne sont pas suffisantes pour protéger les sols contre les procès de dégradation.

Pour la création d'un cadre législatif cohérent et effectif, a été proposée la Directive du Parlement Européen et du Conseil relatif au cadre de protection du sol.

La Directive proposée a comme objectif l'élaboration d'une stratégie commune pour la protection et l'utilisation durable du sol sur le fondement de l'intégration des problèmes du sol entre les autres politiques sectorielles, afin de garder les fonctions du sol, de prévenir les menaces pour le sol, de diminuer les effets de ceux-ci, et de refaire les sols dégradés à un niveau de fonctionnalité au moins correspondant à l'actuelle ou future utilisation autorisée.

II.2. Un principe de base du droit de l'environnement, « la personne qui pollue, paye » se trouve à l'article 3 de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no.195/2005 et crée des obligations pour la personne qui pollue au sens qu'il doit supporter les coûts produits par la pollution et refaire les terrains affectés.

A l'autorisation d'environnement qui est l'acte technique juridique qui donne le droit de fonctionnement d'un agent économique, on inclut des obligations en cas de pollution, qui sont supportées par la partie coupable.

II.B. On n'a pas connaissance de l'existence d'une méthodologie unitaire de contrôle en matière de sols pollués.

Au niveau du Ministère de l'Environnement et Développement Durable, on parle de la création d'une structure en ce sens, qui probablement sera confiée à la Garde Nationale de l'Environnement.

II.C. Les sols dépendent d'autres secteurs spécifiques au droit de l'environnement – la législation relative aux déchets, à l'urbanisme, etc.

II.D. Les textes de loi sont suffisants mais ne sont pas appliqués effectivement des motifs présentés au point II.B.

II.E. La nouvelle législation, défaut des moyens (humaines et techniques).

III. Il est assez difficilement de réaliser l'établissement des dommages écologiques et il existe des approches différentes selon le cas.

En général, l'ampleur des dommages se calcule à un effet immédiat (par exemple, le déversement d'une quantité de polluant sur le sol et l'affectation des cultures) mais aussi à un effet difficilement d'être modifié dû à l'interdépendance des phénomènes écologiques (l'effet d'une pollution sur le sol se propage aussi vers des autres facteurs – l'eau, la flore).

Aussi, au moins dans le cas des sols, sont difficilement de définir quelques pas d'où commence la pollution et on peut solliciter le droit à la réparation.

Le sol est un milieu naturel très complexe, qui en fonction des propriétés physiques (la structure, la texture, la densité) et chimiques actionne différemment d'un type à l'autre. ¹⁴⁹

Dans cette situation, en cas de pollution, l'établissement approximatif des dommages peut se faire si le polluant est en excès et l'effet négatif est évident.

Pour la réparation des dommages produits par la pollution, on a besoin de trois éléments :

L'établissement du coupable ;

L'identification de la partie lésée ;

Le choix de la manière de réparation (des argents, par la remise en état du terrain)

Dans le cas où le coupable refuse à réparer le préjudice produit par la pollution, on peut appliquer des sanctions contraventionnelles ou pénales, selon le cas ; mais le préjudice établi peut être récupéré à voie civile, devant l'instance.

La détention avec ou sans de titre d'un terrain pollué n'impose pas d'obligations pour le propriétaire seulement dans le cas où il est l'auteur de la pollution ou dans le cas du transfert de propriété il a eu connaissance de l'existence de cette pollution et il s'est assumé toutes les responsabilités.

Les responsables possibles :

L'État, pour les pollutions historiques (la pollution par pétrole a commencé il y a 150 années et le cadre législatif est inexistant) ;

Le propriétaire d'un terrain, d'une installation polluante ;

Celui-ci qui exploite une installation polluante.

III. D – des exemples

- Les fosses de déjections des anciens fermes des porcs qui se sont supprimées ;
- Les haldes stériles des exploitations minières supprimées.

III. F On présente ci-dessous le contenu de ces infractions :

Art.98 – (1) Sont des infractions et sont punis avec emprisonnement de 3 mois à un an ou avec amende pénale de 30.000 lei(RON) à 60.000 lei(RON) les suivants faits, si ceux-ci ont mis en danger la vie, la santé humaine, animale ou végétale¹³ :

2. la pollution accidentelle causée par la non surveillances de nouveaux travaux, du fonctionnement des installations, des équipements technologiques et de traitement ou de neutralisation qui sont mentionnés dans les dispositions de l'accord sur l'environnement et/ou de l'autorisation/l'autorisation intégrée sur l'environnement

(2) sont des infractions et sont punis avec emprisonnement de 6 mois à 3 ans ou avec amende pénale de 50.000 lei(RON) à 100.000 lei(RON) les suivants faits, si ceux-ci ont mis en danger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale¹⁴ :

1. la pollution par l'évacuation, en connaissance de cause, en atmosphère, ou dans le sol des déchets ou des substances dangereuses ;

6. la continuation de l'activité après la suspension de l'accord sur l'environnement ou de l'autorisation/l'autorisation intégrée sur l'environnement ;

7. le non surveillance et la non assurance des dépôts des déchets et des substances dangereux tout comme le non respect de l'obligation de déposer les engrais chimiques et des produits destinés à la protection des plantes, seulement emballés et dans des lieux projetés ;

9. la production et/ou l'importation en but de la commercialisation et l'utilisation des substances et des préparations dangereuses sans respecter les dispositions des actes normatifs en vigueur et l'introduction sur le territoire de la Roumanie des déchets de n'importe quelle nature en but de leurs élimination ;

11. le transport et le transit des substances et des préparations dangereuses avec la violation des dispositions légales en vigueur ;

12. l'omission de rapporter immédiatement n'importe quel accident majeur ;

13. la production, la livraison et l'utilisation des engrais chimiques et des produits pour la protection des plantes non autorisés „

(3) Sont des infractions et sont punis avec emprisonnement de 1 à 5 ans les suivants faits, s'ils ont été de nature de mettre en danger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale

1. le non respect des interdictions concernant l'utilisation sur des terrains agricoles des produits de protection des plantes ou des engrais chimiques ;

(4) Sont des infractions et sont punis avec emprisonnement de 2 à 7 ans, les suivants faits :

1. la continuation de l'activité après la disposition de cessation de celle-ci ;

2. si on ne dispose pas les mesures d'élimination totale des substances et des préparations dangereuses qui sont devenus des déchets ;

5. l'application inadéquate et le fait de ne pas prendre les mesures d'intervention dans le cas d'un accident nucléaire ;

6. la provocation, en connaissance, d'une pollution par l'évacuation ou l'émergence dans les eaux naturels, directement ou des navires, ou des plateformes flottants, des substances ou des déchets dangereux.

¹³ La partie introductive de l'alinéa (1) a été modifiée par l'art. 1 point 55 de la Loi no.265/2006

¹⁴ La partie introductive de l'alinéa (2) a été modifiée par l'art. 1 point 55 de la Loi no.265/2006

Art.99 – (1) – La constatation et la poursuite des infractions sont réalisés d'office par les organismes de poursuite pénale, en conformité avec les compétences légales.

(2) La découverte et l'établissement, dans l'exercice des attributions prévus par la loi par les commissaires de la Garde Nationale pour l'Environnement, de la Commission Nationale pour le Control de l'Activité Nucléaire, les gendarmes et le personnel mandataire du Ministère de la Défense, l'accomplissement de n'importe quelle infraction prévue par l'art.98, est rapporté, immédiatement à l'organisme de poursuite pénale compétente en conformité avec la loi de la procédure pénale.

IV.A. Oui, l'Ordonnance d'Urgence de Gouvernement no.195/2005 et la Décision du Gouvernement no.1403/2007.

IV.B. Selon le cas, les personnes physiques ou juridiques qui détiennent ou exploitent un terrain affecté peuvent être influencés.

IV.C. La nature et le déroulement de la réparation tiennent compte de plusieurs facteurs :

- la catégorie de terrain ;
- s'il est cultivé ou non ;
- le type de culture ;
- la catégorie polluante ;
- la rémanence de celui-ci ;
- la dimension de la surface affectée ;

Dans le cas des pollutions sérieuses, durables (comme seraient les pollutions de l'eau salée de l'industrie d'extraction du pétrole), on fait des projets de remise en circuit des terrains pollués, échelonnés dans des étapes, qui peuvent durer beaucoup de temps.

Dans ces situations on paye aussi des dédommagements pour l'impossibilité d'utilisation du terrain, établis sur des normes par les spécialistes du Ministère de l'Agriculture. ¹⁵¹ ●

IV.D. Par l'intermède de la Garde Nationale de l'Environnement, comme autorité de contrôle dans le domaine.

Conclusions :

La législation en domaine devra être le résultat des débats élargis avec des catégories de spécialistes des diverses orientations (agriculture, environnement, sylviculture, l'organisation du territoire, etc.) afin d'être complétée, unitaire et facilement applicable et pour ne pas être modifiée fréquemment par des nouvelles réglementations.



INTRODUCTION

The main features of the controls over historically polluted land

1. The Local Authority has the primary role in inspecting land within its area and identifying land which is deemed to be “contaminated” for the purposes of Part IIA of the Environmental Protection Act 1990 as amended.
2. The definition of “contaminated land” is narrow for the purposes of Part IIA and only covers situations where the contamination gives rise to significant harm, significant risk of significant harm or pollution of controlled waters.
3. Once “contaminated land” has been identified, responsibility is divided, with the Environment Agency (Central Government) taking control over sites where the risks from the contamination are perceived to be higher (known as “special sites”) and all other sites remaining within the control of the Local Authority.
4. In the absence of an emergency, the appropriate enforcing authority is under a duty to ascertain the person or persons who/are responsible for cleaning up the land.
5. In cases where there is an emergency, the enforcing authority can carry out the clean-up works and seek to recover the costs of doing so from the person or persons who would otherwise have had to carry out the work.
6. In cases where there is no emergency, the enforcing authority must identify all persons who might be affected by any requirement to carry out clean-up work. This includes owners, occupiers and those responsible for the contamination.
7. The enforcing authority must produce a scheme for the clean-up of the land. Any scheme must take into account the costs and benefits of carrying out the work.
8. After the scheme has been drawn up, the enforcing authority must consult the potentially affected parties. Where voluntary works are agreed, no further action can be taken by the enforcing authority.
9. Responsibility for clean up works rests primarily with the original polluters and in cases where the original polluter cannot be found, responsibility is transferred to the owners or occupiers of the land. After identifying the person or persons who should pay for the clean up, the enforcing authorities must exclude less blameworthy persons in accordance with various tests set down in statutory guidance (known as “exclusion tests”). After these exclusion tests have been applied, the costs of carrying out the clean up works must be apportioned between the remaining responsible persons.

10. The enforcing authority is under a duty to serve a Notice setting out the details of the clean up scheme requiring the recipient of the Notice to comply with the Notice (known as a “remediation notice”) if it is able to do so. It cannot serve a remediation notice in certain circumstances (e.g. if any person would suffer “hardship” if the costs of carrying out the works would be recovered from them or where the responsible person agrees to carry out clean up works voluntarily). If the enforcing authority cannot serve a remediation notice, there is a power to carry out the works and to seek to recover all or any part of the costs in doing so.

11. There are rights of appeal against the service of a remediation notice. Appeals are made to the Magistrates Court or to the Secretary of State (in relation to special sites only). A Notice is suspended until the appeal is finally determined or withdrawn.

12. It is an offence to fail to comply with the requirements of a remediation notice without reasonable excuse.

13. Each enforcing authority is required to maintain a system of public registers which should contain details of remediation notices and areas of contaminated land for which that authority is responsible.

14. The contaminated land regime is not the only regulatory regime dealing with contamination. Where land is proposed for development, conditions attached to planning permissions or agreements made with developments by local planning authorities are designed to ensure that land is remediated. Various statutory grants are available for such remediation. In practice, the planning system is a significant legal mechanism to ensure remediation, but is market-led in that it applies only where land is proposed for development.

The Questionnaire

I. Information on polluted soils:

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

Answer: There is no unified national inventory. Existing estimates of the extent of land contamination in England and Wales vary, but according to a 2002 Report of the Environment Agency, there may be up to 100,000 sites affected to some degree. It is also estimated that between 5 and 20 per cent of these may require action to ensure that unacceptable risks to human health and the environment are mitigated. A more recent report by the Environment Agency (Indicators for Land Contamination 2005) estimates 322,000 sites 332,000 ha that have been subjected to industrial use; 37,000 sites 78,000 ha (identified as contaminated) and 18000 sites 32000 ha as remediated. These figures cannot however be treated with precision. As the Report notes, “[t]here is no established basis by which the extent of land affected by contamination on a regional or a national level is determined. Furthermore, many of the national data sets are inadequate and incompatible, as there are no commonly agreed definitions for land contamination and remediation and few established protocols for sharing data between government departments and different agencies.

In relation to land which is ‘contaminated’ according to the legal definitions in the contaminated land regime, the Environment Agency is required to prepare and publish a report on the state of contaminated land in England and Wales from time to time or when required by Government (s 78U EPA 1990). As described above, relevant enforcing authorities must maintain registers with details of (among

other things) remediation notices served and designation notices of land as a special site etc (s.78R Environmental Protection Act 1990). The register will also include information about the condition of the land in question, although it will only be comprehensive in so far as authorities have fulfilled their duty to carry out occasional inspections of their area to identified contaminated sites (78B(1)).

As described above, the responsibility is shared between local authorities (for contaminated land sites within their area) and the Environment Agency (for special sites). A local authority's register must be kept at its principal office, the Environment Agency register must be kept at the area office in which the land is situated.

1. What are the criteria?

Answer: Section 78A(2) of the Environmental Protection Act 1990 (as amended) provides that for the purposes of Part IIA (and those purposes alone) contaminated land is:

“Any land which appears to the local authority in whose area it is situated to be in such a condition, by reason of substances in, or under land, that:

- (a) significant harm is being caused or there is a significant possibility of such harm being caused; or
- (b) significant pollution of controlled waters is being caused or there is a significant possibility of such pollution being caused.

Section 78(4) of the same Act defines harm as meaning:

“Harm to the health of living organisms or other interference with the ecological systems of which they form part and, in the case of man, includes harm to his property.”

157

2. Who has the access to it?

Answer: By Section 78R(8) of the Environmental Protection Act 1990 as amended, each enforcing authority is required to keep a public register which is “available, at all reasonable times, for inspection by the public free of charge”.

There are exemptions to access for reasons of national security or commercial confidentiality. In *Maile v Wigan Metropolitan Council* (High Court (Queen's Bench Division) 27 May 1999) access was denied to a local authority's register as it was work “still in the course of completion”.

Schedule 3 of the Contaminated Land (England) Regulations 2006 (SI2006/1380) sets out the details of the information which is to be kept in the register. These include: particulars of remediation statements; declarations and notices; appeals; convictions; notices in relation to special sites; and information about remediation work notified to the authority, although there is no official guarantee of compliance with remediation notices: see Section 78R(3).

3. What is your view on this course of information? What changes, amendments would you like to be made?

Answer: Although there have been criticisms of the public register system, it is a system which is well entrenched in English planning and environmental law. Efforts have been made to advertise the existence of the registers, but ultimately their use depends on the energies of the individual.

There remain doubts as to how comprehensive the register can be without more express duties, while the Environment Agency estimates that over 300,000 hectares of land are affected by contamination.

Kibblewhite notes:

“[t]he amount of land identified as statutory contaminated land since 2000 [the start of the new regime] has been negligible and entirely non-representative of the actual extent of the contaminated land that has been informally identified and treated, or has otherwise managed to fall outside the statutory definition. Local authorities and developers have been cooperating under the planning regime to treat contaminated land without designating it as contaminated land.” (19 ELM (2007) 229)

The pre-amended Environmental Protection Act 1990 had a provision for contaminated land registers (S.143.— Public registers of land which may be contaminated – now repealed), this gave the Secretary of State power to prescribe the particulars to be included in registers, under which wide-ranging regulations were prepared, but scaled back later to just 10-15% of the sites originally proposed due to concerns over costs and the potential for blight. (211 ENDS (1992) 26)

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

Answer: There is a duty on a local authority under S.78B(3) to give notice to the appropriate Agency, appropriate person and any owner/occupier upon identification of contaminated land.

In addition to the general practice outlined below, under Reg 8(k) Home Information Pack (No. 2) Regulations 2007/1667, pack documents must include a search report including the following inquiry:

“Do any of the following apply (including any relating to land adjacent to or adjoining the property which has been identified as contaminated land because it is in such a condition that harm or pollution of controlled waters might be caused on the property)

- (a) a contaminated land notice;
- (b) in relation to a register maintained under section 78R of the Environmental Protection Act 1990[92]
 - (i) a decision to make an entry; or
 - (ii) an entry; or
- (c) consultation with the owner or occupier of the property conducted under section 78G(3) of the Environmental Protection Act 1990[93] before the service of a remediation notice? (Schedule 7(17))”

Since 14 December 2007 every home put on the market, must have a Home Information Pack. Contaminated land is only one part of a vast array of information that must be included in the pack. The HIPS requirement does not go beyond the public registry, except subsection (c) which seems to be a requirement even where no remediation notice has been served, and would not necessarily be registered.

1. In which cases (sale, change of activity, etc)?
2. To whom (public authority, private buyer, etc)?
3. What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform?
4. What are the proportion of claims pertaining to the lack of information?

General answer: The introduction of Part IIA of the Environmental Protection Act 1990 as amended has had a significant impact on the way property transactions are conducted since its implementation in 2000. It is now commonplace for some form of contaminated land survey to be undertaken, whether the transaction involves domestic or commercial property, although this is usually confined to the commissioning of desktop surveys with their obvious limitations. The possibility or reality of land being contaminated, whether or not Part II applies, may impact upon property transactions in various ways. The

fitness of the land for its current or intended purpose may be affected, requiring expenditure to rectify the problem: how much expenditure depends on the applicable remediation standards for its current or proposed use at the time remediation is to be carried out. In the absence of regulatory intervention under Part IIA, or any contractual provision to the contrary, such a problem will lie where it falls, with the current owner. Contaminated land may also involve actual or contingent liabilities. Faster transfer of the ownership or occupation of contaminated land will not rid the transferor of any liability which he has already accrued, for example in respect of water pollution, the transferee may find himself liable for the future as owner or occupier. Part IIA adds another level of complexity in whether the transferor or transferee are within the exclusions. Finally, the potential problems of fitness for purpose and liability may be subject to market perception in such a way as to have a serious blighting effect on a property and its value, irrespective of the actual scale of the risks.

The questions in this Section raise issues such as:

- (a) a solicitor's (lawyer's) duty of care to his/her client;
- (b) the need to make enquiries of the local authority;
- (c) the need to search various public registers of other governmental bodies;
- (d) the need to check the disclosure of information by the seller;
- (e) the need to check the answers to preliminary enquiries made by the prospective purchaser before contract;
- (f) in the case of residential conveyancing, the information now required under the Home Information Pack (No. 2) Regulations 2007 (SI2007/1667);
- (g) the wording of the standard form contracts of sale (which in England follow the doctrine of caveat emptor and are not helpful in providing the purchaser of contaminated land with any redress);
- (h) the need to ensure and examine any warranties and indemnities in the contract of sale;
- (i) whether it is desirable to have an agreement between the parties as to who should be responsible for liability for clean up;
- (j) whether it is desirable to use a conditional contract so that there is a full contamination survey prior to exchange.

This question appears to be directed to private sales. Although the same principles apply where the sale is of land by a public authority, English law does not make a distinction between the two. In essence, any remedy is a contractual one. There is no information readily available about the proportion of claims relating from the sale of land which relate to the lack of information.

II. National legislation on soil pollution and enforcement

A. Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1. *What kind of legislation: civil, public or criminal law?*

Answer: The contaminated land regime and town and country planning controls are essentially public law regimes. Within each regime however the legislation prescribes various criminal offences. For example, failure to comply with a remediation notice served by a local authority or the Environment Agency under the contaminated land regime is a criminal offence. Where an authority carries out remediation itself, it may seek to recover costs from the responsible person using the civil courts and with powers to impose charges on the land. In relation to pure civil remedies between private parties, there are no specific provisions concerning soil pollution and cases must fall within general principles such as negligence or nuisance (see further below).

2. *Have the provisions of directive 2004/35/EC on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?*

Answer: The deadline date for putting in place national legislation was April 30 2007, the consultation process for the draft regulations to implement Directive 2004/35 closed on 28th May 2008

and it is expected that the draft Regulations published for the consultation documents will become law by the end of 2008.

Annex II(2) of Directive 2004/35 (on remedies for contaminated land) is largely transposed verbatim by Schedule 4(9) of the proposed Regulations. Two minor differences are (i) that the term “contaminated land” is dropped, in favour of the “damage to land” – perhaps distancing the provision from Part IIA and (ii) the duty to consider a natural recovery option in the EC Directive becomes “[n]atural recovery is a permitted form of remediation in appropriate cases” in the draft Regulations.

The draft Regulations make use of the optional “permit” and “state of the art” exemptions (Regs, Cl.14(4)) in the Directive - which can be criticised as undermining the “polluter pays” principle.

Generally, the Government’s approach to implementing the Environmental Liability Directive has been to go no further than is absolutely necessary – this reflects a general policy at present against ‘gold plating’ of Directives. Existing liability regimes (such as contaminated land) will co-exist with the provisions implementing the Directive, and where stricter will supersede it.

B. Are there any specialised personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

Answer: This will be carried out by officers from the local authorities, Natural England or the Environment Agency, depending on which is the permitting authority and the nature of the pollution. The Environment Agency (and Scottish Environmental Protection Agency) employ generally trained Environment Officers as well as Technical Officers with expertise on groundwater and contaminated land issues.

C. Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environmental regulation?

Answer: Yes - see the attached diagram: “Powers to control current contamination”.

Key areas of significance are:

- Pollution Prevention and Control Regulations: providing a licensing system for current activities which have the potential to cause pollution, and including clean-up mechanisms for new contamination, and a requirement to leave sites in a “satisfactory state” at the end of authorised activity;
- Water Framework Directive (WFD): including measures to maintain good soil conditions and prevent erosion. The Environment Agency has general powers under s 161A-D Water Resources Act to require the removal of polluting matter from land which is likely to enter waters such as rivers or groundwater. Although these powers are designed primarily to prevent water pollution, they may indirectly deal with soil contamination. Powers under Groundwater Regulations (implementing the EC Directive on the subject) are designed to prevent the disposal of substances on land which might lead direct or indirectly to the contamination of groundwater;
- The Town and Country Planning system: providing national planning policy that requires Local Planning Authorities to continue to make effective use of previously developed land, with a national target of at least 60% of new housing to be provided on previously developed land. Food and fibre functions of soils and wider soil impacts should be taken account of in EIA and SEA/Sustainability Appraisal requirements together with risks from contamination by ensuring that development is safe and “suitable for use”;

- CAP - Cross Compliance: All UK farmers in receipt of the Single Farm Payment must meet standards of Good Agricultural and Environmental Condition (GAEC) relating to soil erosion, soil structure and organic matter. All farmers in receipt of the single payment may be subject to a Cross Compliance inspection, including inspections on the soil measures;
- CAP - Agri-environment Schemes: The UK has developed a range of options under agri-environment schemes to encourage farmers to address any threats to soil that demand more specific management than complying with the GAEC standards;

D. Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

Answer: Part IIA of the Environmental Protection Act 1990 as amended sets out very narrow parameters and the element of risk assessment involved in the formal determination of where the land is contaminated or not means that a definitive figure for the number of contaminated sites is unclear. Individual assessment is lengthy and complicated and it will be many years – if ever – that we will get a totally accurate figure for the amount of contaminated land in the UK. Continuing controls on the redevelopment of contaminated land are the obvious mechanisms for dealing with contamination and these are not fully reflected in the figures dealing with determinations and remediation notices. Thus between April 2000 and July 2007, there were 538 determinations of contaminated land by Local Authorities and 29 special sites designated. These figures are somewhat misleading in that they include multiple determinations in relation to single sites. In fact, Local Authorities have only identified about 15 sites per annum. In total only five remediation notices have been served.

Many have criticised the contaminated land regime as unduly legally complex which may account for the apparently low figures. However, it needs to be remembered that much remediation is achieved through the planning system rather than these specialised controls. As indicated above, it is not easy to obtain any precise figures on the state of contamination and remediation in general terms.

E-F. Answer: See above.

III. Soil pollution and liability

A. What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

Answer: There are no specific figures for this, but the answer will be relatively few. Most reported cases relating to environmental issues concern matters such as noise pollution, water pollution or air pollution, and no reported cases concerning soil pollution per se can be found.

A search on Westlaw UK electronic database (which covers almost all reported cases in England and Wales) gives 17 different instances where “contaminated land” is subject/keyword of the litigation, a similar search under “environment” produces nearly 500, “soil pollution” brings up just 1 case ([2008] Env. L.R. 15 – actually on waste management). This is the roughest of guidance.

B. What are the types of liability?

Answer: Public law liability (under permits/notices), criminal liability (for failure to comply with remediation notice etc), civil liability (under nuisance or negligence if third party damage). According to DETR Circular 2/2000 (Annex 1, para 38) “responsibility for paying for remediation will, where feasible, follow the ‘polluter pays’ principle” – which translates into a priority for liability to rest with the original polluter (as discussed below).

In relation to civil liability, claims in relation to soil pollution are likely to fall under the general principles of negligence or nuisance. Following the decision of the House of Lords in *Cambridge Water* (1994) where spilt industrial solvents dripped onto through concrete, and travelled some 1.3 miles through land into groundwater supplies, it was held that to recover damages in nuisance the claimant must establish that the pollution was reasonably foreseeable at the time of the actions giving rise to it. In that case, no liability was imposed because at the time of the spillages in the 1970s no-one would have reasonably foreseen that groundwater could be affected. With greater awareness and knowledge, the position would no doubt be different today.

C. Who can be held responsible?

Answer: Under the contaminated land regime, the original polluter; where they cannot be found the (potentially innocent) owner/occupier, and where this would impose undue financial hardship, the State.

Under civil law claims, liability can extend to any party who caused (or continued to cause) the harm – given foreseeability and any other conditions.

The allocation of liability under the contaminated land regime – who is liable:

(a) The “appropriate person”

The “appropriate person” is the person on whom the remediation notice is served. In accordance with the “polluter pays” principle, the appropriate person is defined by Section 78F(2) of the 1990 Act as the person, or any of the persons, who caused or knowingly permitted the substances, or any of the substances, which have been the cause of the contamination to be in or under the land. In addition to contamination on the site where it was originally present, the appropriate person can be responsible for contamination which has escaped on to other land: Section 78K. Within the statutory guidance those appropriate persons who have caused or knowingly permitted the presence of the substances are known as “Class A persons”.

(b) “Caused”

Whether a person has “caused” the presence of contamination is a matter of fact in each case. Liability is strict (i.e. fault, negligence, or knowledge are not required). Causation can be direct (e.g. the person was responsible for placing pollutants in the ground) or indirect (e.g. through leaks from equipment). In addition, more than one person may be said to have caused the presence of the contaminant (e.g. a contractor dumping the operator’s waste contaminants on the operator’s site – both parties would be appropriate persons).

(c) “Knowingly permitted”

This raises difficult questions. First is the extent of the required knowledge. There is a difference between knowing that a substance is present in, on or under land and knowing that it has the potential to be present in such a way as to render the land as contaminated for the purposes of Part IIA. Second, the standard of the knowledge. The word “knowingly” can be narrowly construed to be natural knowledge of the presence of the substance. Alternatively, knowledge can be implied from the factual circumstances. It is suggested that the latter is a more realistic interpretation.

(d) “Permitting”

Again, this raises the difficulties of interpretation. In the case of one-off incidents, permission is generally a positive act in the sense in that involves some form of explicit or implied consent for the

thing to be done. Where, however, the presence of substances in the land is a continuing state of affairs, permission may be assumed from a failure to address the presence of the pollutant.

(e) “Owners and occupiers”

Where the owner or occupier of the land is not a Class A person, there can only be the appropriate person where no Class A person can be found after reasonable enquiry: s. 78F(4). In these circumstances, owners and occupiers are known as Class B persons for the purposes of the statutory guidance.

D. Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

Answer: In *R. (on the application of National Grid Gas Plc (formerly Transco Plc)) v Environment Agency* House of Lords 1 W.L.R. 1780; [2007], gardens in an existing domestic housing site were found to be heavily contaminated. The housing had been built on former gas-works operating in the 1920's. The land had been de-contaminated in the 1960s according to current practice (essentially sealing heavy contaminants within the earth) before land was sold to a developer. It seems likely that the developer broke the seals during construction. On the facts, the Environment Agency found that both the original gas-works company and the developer could be said in law to have caused the contamination with a 50/50 split of responsibility. The developer no longer existed as a company. The actual Gas Company which had operated the gas-works had also ceased to exist, and had been subsumed in various statutory reconstructions including post-War nationalisation and then privatisation in the 1980s. The Agency argued that the current successors in title, Transco, (who had never actually occupied the land, it being sold by predecessors) should be treated in law as one and the same company on the polluter pays principle, or in the alternative that various transfer of liability provisions under previous statutory reorganisations should be interpreted to refer not only to liabilities at the date of transfer to future liabilities under the contaminated land regime. The argument won in the lower Court, but in a robust decision the House of Lords it was held that, where dealing with essentially retrospective liability, the legislature must be absolutely clear if a successor in title is to be held liable. Here the legislation referred only to the person who caused or permitted the pollution. Similarly references to transfer of liabilities under previous legislation could refer only to liabilities at the time rather than future unknown liabilities. Given that on that interpretation there was no person to be held originally responsible, the Agency could have imposed liability on the current owners or occupiers of the houses, but decided that this would impose undue financial hardship and did not to so. Remediation costs were picked up by the Agency. The decision has caused considerable controversy – some arguing that the Government at the time of the passing of the contaminated land regime had ducked the question of successors in title, and chickens were now coming home to roost; others have argued that current utility companies and industries who have profited from the activities of their predecessors should bear the financial responsibility for remediation even where they do not currently own the land itself.

163

E. Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

Answer: There is a tension between environmental protection law and private land ownership, which applies to contaminated land and soil regulation. For soil there is also the specific issue of inherited contamination, which can cause difficulties (see the answer to the previous question), otherwise there do not seem to be particular difficulties. It is perhaps worth noting that the cost recovery process where the public authority carries out remediation of contaminated land is fully integrated into private property law (under 78P(11) EPA 1990) that the authority can act as mortgagee or appoint a receiver etc.

F. Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

Answer: Failure to comply with a remediation notice is a criminal offence under S.78M (usually resulting on conviction to a fine not exceeding £20,000). Where a fine is deemed ineffectual, the enforcing

authority can seek specific performance of the remediation notice in the courts, or if necessary carry out the work themselves and recover costs.

IV. Care and rehabilitation of polluted soils

A. Is there a mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils?

Answer: Once the liability for remediation has been completed, the enforcing authority must determine how much of a cost of carrying out the remedial works should be apportioned to each appropriate person. In general terms, the starting point is that liability should be apportioned on the basis of relative responsibility of each of the group members for creating or continuing the risk caused by the pollutants. This might be related to the extent of time of occupation of the land, or the use of a substance. In the absence of reasonable information upon which to base such an assessment of responsibility, the enforcing authority should apportion the costs equally between the group members. As indicated earlier, between April 2000 and July 2007, Local Authorities have only identified about 15 sites per annum. In total only five remediation notices have been served. It should be noted that conditions in planning permissions that require the developer of land to remediate contamination are more common (especially given the Government's 60% target for new housing on brownfield sites).

B. By whom?

Answer: See above.

C. What are the criteria of rehabilitation?

Answer: See above.

D. Who implements it and who controls it?

Answer: The appropriate Local Authority or, in the case of special sites, the Environment Agency.

CONCLUSION

The UK Government are sceptical about the benefits of an EU Soil Framework Directive – “our initial analysis has led us to conclude that the Commission's proposed measures would be disproportionately expensive to implement and would cause difficulties due to considerable overlap with other EU legislation” (Hansard, 23 July 2007, 4.30pm, Column 5 per Jonathan Shaw). DEFRA's Initial Regulatory Impact Assessment (RIA) claims that the Commission's RIA “not only significantly over-estimates the costs attributed to soil degradation, but in so doing, also over-estimates the benefits that the proposed Directive can deliver” and argues that current laws (including Part IIA EPA 1990) provide an adequate basis for soil protection. At para 13:

“The UK believes itself to be ahead of many Member States in addressing soil problems. We already have an extensive range of measures in place, from cross-compliance and agri-environment measures to measures under the Strategic Environmental Assessment Directive and a legal framework for dealing with contaminated land, which address the threats to the UK's soils, including the threats outlined in the Soil Framework Directive. These measures are described in Annex II. Our preliminary view is that additional EC legislation is most probably not required to enable the UK to take appropriate measures to address risks to its soils.”

Overlapping power	Powers available to deal with contamination	Relevant statutory provisions	Who is responsible for clean-up?	Can a remediation notice be served?	Is contamination a criminal offence?	Other comments
Environmental Permitting (IPPC industrial installations, waste sites etc.)	Remedy contamination or harm caused by a breach of an environmental permit related to activities carried on at 'regulated facilities' including installations and waste operations	Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2007	The holder of the permit.	No. (s.78YB(1))	Yes, where contamination is caused by a breach of a condition of a permit or the implied BAT condition.	Additional powers available to vary, and enforce against conditions of permits, see regs 36, 37 and 432 EP Regs 2007
Unlawfully deposited waste	Require the removal of illegally deposited waste or to remove waste and remedy harm caused	EPA 1990, ss. 59 and 59ZA	The owner or occupier of the land on which waste is unlawfully deposited	No (s.78YB(3))	Yes, because the waste will have been deposited without a waste management licence (see s.33, EPA 1990)	Arguably, this only applies to waste implemented after 1 April 1994 (i.e. the implementation of the waste management licensing regime). The decision in Van de Walle suggests that inadvertent deposits of material (e.g. from leaking pipes) is waste and should therefore be cleaned up under this power (see p.651)
Water pollution	Powers to serve a works notice to prevent or clean up contamination if there is or is likely to be pollution of controlled waters	WRA 1991, s. 161-161D	Any person who caused or knowingly permitted the pollution of the controlled waters	Yes	Yes, because it will be causing or knowingly permitting polluting matter to enter controlled waters (see s.85, WRA 1991)	The powers to serve a works notice and a remediation notice are concurrent. Additional powers available to enforce against breaches of and vary existing discharge consents.
Statutory nuisances	Power to abate a statutory nuisance as defined	WRA 1991, s. 161-161D	Any person responsible for the nuisance	Yes	No, only if abatement notice is not complied with within the time limit specified (see s.80(4), EPA 1990)	If land is in a 'contaminated state', it is excluded from the definition of a statutory nuisance and thus an abatement notice cannot be served.
Town and country planning	Power to impose planning conditions to clean up contamination prior to carrying out development. Also breach of condition notice	TCPA 1990, ss. 71(9), 187A	The person responsible for the breach	Yes	Yes, if there has been a breach of a planning condition (e.g. in relation to places of storage). Breach of condition is a criminal offence (see s.187A, TCPA 1990).	The use of conditions to address contamination and the role of the planning system in helping to clean up contaminated sites is dealt with in Circular 2/2000 and PPS 23.
Amenity Notices	Power to require steps to be taken to remedy the condition of land that adversely affects the amenity of its area by serving an appropriate notice on the owner or occupier of the land	TCPA 1990, s.215	Owner/occupier of the land	Yes	No, only if the amenity notice is not complied with (see s.215, TCPA 1990).	Tends to be used in respect of visual disamenity.



République Tchèque

The aim of this questionnaire is to find out, through case studies, the way in which each member (or future member state) is dealing with the problem of soil pollution in order to identify a possible common pattern of difficulties and to specify what could be the contribution and limits of EU legislation, namely the relevancy of the Directive Proposal of 22 September 2006 setting out a framework for soil protection and amending Directive 2004/35/EC.

I- Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

There are two registers of polluted soils in the Czech Republic. First one is the Land Parcel Identification System administered by the Ministerstvo zemědělství (Ministry of Agriculture) in conjunction with the Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (Central Agricultural Institution for Control and Testing). It contains information on polluted agricultural plots. This register is accessible only for central authorities of the state.

169

Second register is the List of the Inventory of the Polluted Plots administered by the Ministerstvo životního prostředí (Ministry of Environment). The register serves needs of the Ministry of Environment but it is accessible for public on the website <http://sez.cenia.cz/mapmaker/sez/> too. It is an interactive database containing some information on soil composition, prior and present use, depollution activities etc.

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

There is a general obligation to provide information on existing or imminent damage on environment, including the pollution of soil [§ 19 of the Act on Environment (c. 17/1992 Sb.)] in the Czech Republic. Breach of this obligation shall be punished by imposing a fine up to 500 000 CZK.

A new Act on Prevention of Environmental Damage (c. 167/2008 Sb.) entered into force on 1st of August 2008, stipulating the obligation of the owner (operator) to inform the competent body on the existing or imminent damage on soil [§ 6(2) of the Act]. Pursuant to § 19 of the Act, violation of the obligation to inform the competent body shall be punished by imposing a fine up to 1 000 000 CZK.

Individuals are entitled to request information from any public authority (in environmental matters too) under the Act on the Right on Information in Environmental Matters (c. 123/1998 Sb.). However the private or business entities are not generally obliged to provide any information to individuals.

Example of a litigation following from a lack of information: The Supreme Administrative Court by its judgment no. 7 A 109/2001 of 13 April 2004 (the full text of the judgment is published in Czech on the website of the court www.nssoud.cz) dismissed an action of an individual against a public enterprise.

The public enterprise was established by the State due to administration of several rivers including the disposition with the real property in the possession of the State. The claimant requested the information on the environment, the defendant refused to provide it. The Court held that the public enterprise is not a “public body” in the meaning of the Act and it is therefore not obliged to provide information on environment. However, case law of the Supreme administrative court relating to right of individuals to information from public bodies is constantly developing. It is possible that the ruling might be different nowadays.

II- National legislation on soil pollution and enforcement

A- Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1- What kind of legislation: civil, public or criminal law?

The area is governed mainly by administrative (public) law in the Czech Republic - the Act on Protection of the Agricultural Land (c. 334/1992 Sb.). However, the Act is applicable only to agricultural plots (particularly fields, grasslands and orchards). Furthermore, there are two administrative regulations implementing the Act, regulation c. 13/1994 Sb. (stipulating the limits of pollution of the soil by certain substances) and regulation c. 275/1998 Sb. (on testing of the soil contamination).

The area is not governed by any specific civil or criminal legislation (however, its application is not generally excluded – see part III.B).

2- Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?

The Act on Prevention of Environmental Damage (c. 167/2008 Sb.) was adopted on 22 April 2008 and entered into the force on 1st of August 2008. It implements the Directive appropriately including the provisions on contamination of the soil.

B- Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

There is a specialised unit at the Ministry of Environment dealing with matters of the protection of soil: *Odbor ochrany horninového a půdního prostředí - oddělení ochrany půdy* (Department of Protection of the Rocks and Soils – Section of the Protection of Soils).

C- Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

As mentioned above, there is a special legislation on protection of the agricultural land and its soil in the Czech Republic. Other soil is subject to different sectors of environment regulation: the Act on Waste (c. 185/2001 Sb.), the Act on Water (c. 254/2001 Sb.), the Act on Environmental Impact Assessment (c. 100/2001 Sb.)

III- Soil pollution and liability

A- What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

The proportion of the soil pollution claims is very low. Among the cases dealt by the Supreme Administrative Court within the last 5 years pertaining to environmental matters, the soil pollution cases made approx. 5 % (8 cases to 165 cases).

B- What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

The new Act on Prevention of Environmental Damage (c. 167/2008 Sb.) is drawn on a principle “polluter pays”. However there are also other types of liability. The civil liability for damages caused by pollution of soil is an objective liability falling within a general scheme of civil liability (it follows from § 432 of the Civil Code). The criminal liability is a subjective liability [in cases where fault/intention is established, the pollution of soil is considered to be a criminal offence pursuant to § 181a(1) of the Criminal Code.]

C- Who can be held responsible: the state, user, owner?

Generally, the operator (i.e. a person exercising an economic activity) is to be held liable for pollution of soil. There is a number of “contaminated sites” where contamination dates back to times of socialist economy and operators (that caused the pollution) ceased their activity and existence during the transformation of the socialist economy in the beginning of 1990’s. In these cases the state should be (is) liable for removing the pollution.

Civil courts deal with number of claims (typically raised by neighbour landlords of above mentioned “contaminated sites”) against the state. An example might be found the judgment of the Supreme Court of 17 December 2003 no. 25 Cdo 552/2003 (published on the website of the Supreme Court www.nsoud.cz). It also happened that the former operator - originator of soil pollution (i.e. the public enterprise) - was hived off (“privatized”) and the successor (acquirer of the enterprise) was held liable for the polluted soil and for the thereby caused damage (judgment of the Supreme Court of 24 November 2004 no. 25 Cdo 2658/2003, published on the website of the Supreme Court www.nsoud.cz).

D- Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

See above.

E- Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

We are not aware of such cases that would be dealt with by courts (such awareness is limited since only high courts enable free access to their decisions).

On the other hand, it seems from media that stories on polluted soil contaminating the sources of water accompanied with lack of anyone liable for rehabilitation are not rare [e.g. an article in the magazine “Respekt” of 7 July 2008 titled “Největší očista začíná” (The Great Cleaning Begins) informing on the intention of the state to tender a public contract on rehabilitation of polluted soils (cases of “contaminated sites” caused by extinct enterprises or the cases of unknown originator of pollution) with estimated value of 170 000 000 000 CZK].

F- Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

Pollution of soil is considered to be an infraction pursuant to § 35 (1)(b) of the Act on Infractions (c. 200/1990 Sb.) and a fine may be imposed up to 3 000 CZK.

If the pollution of soil is caused intentionally and if it results into greater menacing of biocoenosis of animals or plants, it amounts to a criminal offence pursuant to § 181a of the Criminal Code (c. 140/1961 Sb.) punished by term of imprisonment up to 8 years. However we are not aware of any case of sentencing anybody for this offence.

IV- Care and rehabilitation of polluted soils

A- Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

It can be deduced from the Act on Prevention of Environmental Damage. Moreover (as mentioned above) the successors or acquirers of the former public enterprises are liable also for the soil polluted in the past decades. The state however concluded with almost 500 successors or acquirers of such former public enterprises so called “environmental agreements” and pursuant to these agreements the state undertook the responsibility to remove the environmental damage including the polluted soil. The state has already paid for removing of the environmental damage more than 45 000 000 000 CZK and the Ministry of Finance estimates that it has to spend additional approx. 170 000 000 000 CZK to remove the remaining damage in the next 7 years. The most of the damage pertains to the polluted soil.

B- By whom? (the state, owner, user, etc.)

See above.

C- What are the criteria of rehabilitation: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

The criterion for the rehabilitation of polluted soil is primarily restoration of soil into previous state or, if this is not possible, prevention of harm to environment and health.

D- Who implements it and who controls it?

The rehabilitation of polluted soils is implemented by a private entity (specialized enterprise) chosen in a public tender organised by the Ministry of Finance advised by the Ministry of Environment. The rehabilitation process is controlled by the Ceska inspekce zivotniho prostredi (The Czech Environmental Inspectorate).

Questionnaire is based on draft provided by the Department of Research and Analysis of the Supreme Administrative Court. If it lacks answers to some questions, it is due to lack of the practical experience with the specific problem, that has not occurred so far.



Slovaquie

The aim of this questionnaire is to find out, through case studies, the way in which each member (or future member state) is dealing with the problem of soil pollution in order to identify a possible common pattern of difficulties and to specify what could be the contribution and limits of EU legislation, namely the relevancy of the Directive Proposal of 22 September 2006 setting out a framework for soil protection and amending Directive 2004/35/EC.

I- Information on polluted soils :

1. Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

According to Section 2 (b) of Act No.220/2004 Coll. on Soil protection the territory of Slovak republic is divided into agricultural soil and non-agricultural soil. For the purposes of above mentioned Act the term non-agricultural soil means any soil that is not useable for agricultural activities especially it covers timberland (forest land) and building plots, it means plots (parcels) which are built over by houses or other buildings or are prepared for such activities according final planning licence. 175

Firstly, there is an unofficial national inventory of polluted or contaminated soils in Slovak republic which has been developed by the Soil Science and Conversation Research Institute.

Secondly, there is an official national inventory performed by The Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic. It is a central body of the state administration for geodesy, cartography and cadastre of real estates. In order to fulfil entrusted tasks the Authority has established Geodetic and Cartographic Institute Bratislava, Cadastral Institute in Zilina and Research Institute of Geodesy and Cartography in Bratislava, which are within Slovakia-wide scope.

The Authority directly controls the local authorities of national administration in the field of geodesy, cartography and cadastre of real estates - cadastral offices (8), which perform the national administration in the wards of regions, and cadastral registries (72), which perform national administration in the wards of districts.

Cadastral registries in particular provides the incorporation, evaluation, documentation, archiving and opening to public of the results of selected geodetic and cartographic activities, especially to designate various plots by identification of nature soil, for example gardens, fields, forest glade as well as meadows, grass-land or courtyard. The identification is binding for anyone and agricultural soil is composed from soil which is listed in cadastral registry and is designated as arable land, hop-fields, vineyards, fruit groves, gardens and permanent grass stands.

1. Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?

The Soil Science and Conversation Research Institute (hereinafter "SSCRI") is responsible for step by step creation of national inventory of polluted or contaminated soils in Slovak republic. This state

contributory body researches, identifies, evaluates productional and other than productional functions of soil and its rational use.

The SSCRI activities can be identified as follows:

Scientific activities

- scientific activities with the aim on soil of the Slovak Republic
- participation on the international projects, especially EU projects
- participation on the activities of the Joint Research Center (JRC Ispra)
- improvement of the soil monitoring system
- development of the knowledge in the area of productional and other than productional soil functions
- identification, mapping and development of the complex soil utilities in the Slovak Republic
- development and maintenance of database components of an informational system on soil related to expert systems to degradation and use of soil
- development of methods on sludge usage and its natural elimination
- scientific modeling of climate changes impact on the soil cover
- impact modeling of agricultural soil use in processes of integrated sink enhancement assessment

Expert activities

- activities from the Government resolutions
- activities in accordance with the legislation
- activities executed for the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic (MoA)
- expert activities to meet the needs of the sector

As was once said above the Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic is another central body of the state administration for geodesy, cartography and cadastre of real estates.

2. What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, depollution in progress, planned use...?

The main criteria of listing soil into national inventory by the Soil Science and Conversation Research Institute are as follows:

- wind and water erosion
- excessive compaction
- negative balance of organic matter
- contamination

According Article 2 (g) of Act No. 220/2004 Coll. on Soil Protection for the purposes of the Act degradation of soil means any injury or deterioration of soil by way of physical, chemical or biological influence as wind or water erosion, excessive compaction, acidification, contamination by risk-bearing substances, dangerous plants (e.g. weed), animal organisms or microorganisms as well as increasing an content of humus elements in soil.

Complex Soil Survey of Agricultural Soils of Slovakia (KPP database)

In Slovakia, the Complex Survey of agricultural Soils - KPP is the basic source of data on soils/soil cover for the agricultural land.

The KPP survey resulted in a huge research material collected and archived in the analogue form. The graphical set of survey results is represented by operate maps (scale 1:5 000 and 1:10 000). During the survey, the operate maps had been used to record the localisation of survey pits (soil profiles) and to delineate the borders of the soil units regions (soil taxonomic units, soil textural units, surface stoniness and waterlogging).

The survey reports represent the text block coupled to operate maps. The survey reports are related to an individual agricultural subject area (cooperative farm, state enterprise, individual farmer) representing the KPP survey unit. Besides general description of the area surveyed (natural conditions, agricultural characterization, etc.) the survey reports contain attribute data on soil profiles:

- morphological description of soil profile and selected analytical properties (for topsoil and subsoil) of nearly 180 000 soil profiles (so-called basic soil profiles - BP)
- morphological description of soil profile and selected physical and chemical properties (for all genetic horizons) of nearly 18 000 soil profiles (so-called selected soil profiles – SP, included in KPP-DB v. 1.0)

3. Who has the access to it? Is it a data base?

The access to some general information is free for anyone and by way of internet address: <http://www.vupu.sk/index.htm> . But access to a group of specialised data and information is blocked and every person will have to send an application to obtain approval for individual access.

Students (internal, external of the bachelor and master education programme, as well doctor programs) are allowed to get access to additional data from the informational system of SSCRI. However, the additional data will be supplied only after personal consultation with responsible personnel at the SSCRI. Beyond, this will be done only in justified cases. When accepted by the authorised personnel, students will get the information after a written application confirmed by a stamp of educational institution and instructor's signature, as well as declaration on oath signed by the student.

177
•

4. What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?

From the point of my view it is very important source of data and information for anyone who is keen in environmental protection. But it is so fresh knowledge for me and I am not therefore able to evaluate the bad character of the site and propose some changes or other development.

2. Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

There has been no obligation of anyone to inform, provide information or notify the Soil Science and Conversation Research Institute till 2007 year that the degradation of soil has started to threaten or already existed. But new Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage laid down that any provider has obligation to inform state authority especially if a soil is threatened by environmental damage.

1. In which cases (sale, change of activity, etc.)?

The second case of information obligation is notification of change of soil nature to cadastral registry.

2. To whom (public authority, private buyer, etc.)?

From above mentioned produced answers stemmed that they are state authorities.

3. *What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform? (specific sanctions such as: closure of the site, cancellation of sale, mandatory rehabilitation of the soil or general sanctions pertaining to common liability regulation)*

Sanctions should be imposed by the state authorities to owners or landlords using soil as well as any wrongdoers only they find out degradation of soil and who is responsible for such situation. State bodies must perform overview, monitoring, inspection and other supervisory activities and results which were obtained during these activities must evaluate. The Ministry of agricultural and its lower bodies can lay down only pecuniary sanctions but Ministry of Construction is granted to power to close any building site established on soil which is directly determined for agricultural purposes (agricultural soil).

4. *What is the proportion of claims pertaining to the lack of information? (Please give examples).*

We are apologizing but due to previous answers it should not be given examples.

II- National legislation on soil pollution and enforcement

A- Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1. Act No. 220/2004 Coll. on Soil Protection – it is a very brief legal binding measure, which stipulated basic legal terms (agricultural soil, contamination of soil) and structure as well as competence of central and local state authorities.
2. Act No. 543/2002 Coll. on Countryside Protection
3. Act No. 332/1996 Coll. on Viniculture and Vineyards
4. Act No. 326/2005 Coll. on Forests Protection
5. Act No. 539/2007 Coll. on Prevention and Remedy of Environmental Damage
6. Act No. 300/2007 Coll. Criminal Code
7. Act No. 40/1964 Coll. Civil Code – it contains provisions concerning neighbours relationships and injunction to interfere such relationships by emissions of smoke, dust, noise or other substances which are awkward them; and great number of ministerial decrees.

1- *What kind of legislation: civil, public or criminal law?*

public:

1. Act No. 220/2004 Coll. on Soil Protection
2. Act No. 543/2002 Coll. on Countryside Protection
3. Act No. 332/1996 Coll. on Viniculture and Vineyards
4. Act No. 326/2005 Coll. on Forests Protection
5. Act No. 539/2007 Coll. on Prevention and Remedy of Environmental Damage

criminal:

6. Act No. 300/2007 Coll. Criminal Code

civil:

7. Act No. 40/1964 Coll. Civil Code

2- *Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?*

According information given me from Ministry of agricultural provisions of the Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability

with regard to the prevention and remedying of environmental damage was implemented in due manner by Act No. 359/2007 Coll. on Prevention and Remedy of Environmental Damage.

B- Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

Above mentioned Soil Science and Conversation Research Institute disposes by qualified experts and laboratories for performing specialised search of soiled. They are able to identify the main polluters in Slovak republic (nuclear power plants, pipelines, refineries or chemical producers) and step by step approach to make check activities in relation to soil in these areas.

C- Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

In general it should say the legal frame relating to soil protection is very varied and complex. But the main player in soil protection is Ministry of agricultural and lower state authorities (regional soil authorities). On the other hand for example Ministry of Construction plays very important during expropriation or separation procedure concerning soil originally for agricultural purposes. Also Ministry of Environment is responsible for soil protection which is situated in Protected Areas.

D- Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

It is very hard to say whether the rules on soil pollution (up to me better term is protection) are used in effective manner or not. But I can approve with general opinion that level of environment on the present is very bad and needs to help by any means and of course by way of effective rules. For example I was in negative manner surprised by news that anyone had no duty to inform soil state authority on degradation level of his/her soil in Slovak Republic and the main protection tool is only waiting for inspectors' visits till this year. Since 2008 this situation radically changed under influence of Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage.

E- And if not, please explain what are the main reasons in your view? (too complex, few and far between, unknown, unsuited, lack of means, etc.)

F- How would you evaluate your country's legislation on the subject?

If I have a respect to my above mentioned notes the Slovak's legislation belongs to group of middle level protection of soil.

III- Soil pollution and liability

A- What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

The Slovak Supreme Court has not still decided any suit concerning soil pollution agenda. We have no relevant information what part of environmental cases is generated by cases filed by courts from reasons soil protection. We may only guess that it is less than 5 %.

B- What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

The main principle is – polluter pays, and is based on objective liability. But before a state authority would lay down sanction it gives adequate time space in order to restore into previous stage. If wrongdoer denies to do so, sanctions should be imposed by the state authorities to owners or landlords (occupancy) using soil as well as any wrongdoers only they find out degradation of soil and who is responsible for such situation. The Ministry of agricultural and its lower bodies can lay down only pecuniary sanctions but Ministry of Construction is granted to power to closed any building site established on soil which is directly determined for agricultural purposes.

C- Who can be held responsible: the state, user, owner?

Newspapermen always blame the state that underestimate situation and did not done effective arrangements although it had a number opportunities. But the state is now responsible for dealing and disposition with soil of unknown owners. As well known the former Czechoslovak Republic belonged into group of Soviet state model. Such model created only one state monopoly of ownership and previous owners had been intensively persecuted in order to resign their rights. After social changes in 90s years the restitution procedure has been launched but despite this fact 1/3 of whole Slovak territory has not still its owner. Original owners died or they are very old and are not capable to participate in complex restitution procedure or their children have no interest in ownership of land anywhere and more far. The state is trustee of this part of soil and has waited for great number of pending inheritance procedures.

For rest part of soil any ownership is responsible for performing prevention activities in order to keep the health status of soil. If he/ she is not able to meet the obligation and for example did not ask experts for help a state authority should impose sanction (particularly pecuniary sanction then injunction to proceed in construction or contamination activities).

D- Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

Slovak Republic had a great problem with consequences which resulted from presence of Soviet Army's troops on its territory during 1968 to 1992 years. A great part of Slovak territory was separated and given to Soviet Army to utilize for military goals. After departure of Soviet Army's troops they rested contaminated soil by crude oils and oil products in military areas. It was a serious social task to clean up this soil.

The second example is the first wave of bankruptcy of state enterprises. These state enterprises were not able to face the rival's press especially from small and medium enterprises of young managers and the Government commenced the sale of these enterprises to anyone who had money. Now we face the problem because surrounding areas of enterprises was and/or has been contaminated but new owner defends himself – It was consequences of previous production. I maintain environmental rules! You may impose a fine but to state enterprises which has not existed yet.

E- Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

No we have no experience in the Slovak Supreme Court with solving such cases and other lower courts did not inform about difficulties because above mentioned Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage is very fresh,

F- Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

In general, there are a great number of penalties and fines which may be or must be imposed by state authority to wrongdoers who infringed rules protected soil. Penalties are divided into two groups. The first group is generated by torts of general nature, it means that wrongdoer infringes general rule. The second group contains special rules, for example he/she changed the nature of soil without state permission or did not reduce dangerous weed.

No we have no experience in the Slovak Supreme Court with solving such cases and other lower courts did not inform about difficulties.

IV- Care and rehabilitation of polluted soils

A- Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

There is a public obligation to rehabilitate polluted soils and partly civil obligation to repair spurious consequences of private activities (e.g. neighbours relations). The typical example is obligation of builder to remove all remains and dangerous waste which is able to contaminated not only my soil but soil of my neighbour.

B- By whom? (the state, owner, user, etc.)

Firstly the obligation to protect soil and rehabilitate soil burdens directly owners. But the Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage modified owners liability for person who is called 181 provider – it means any legal entity or individual – businessman who performs or controls its activity including anyone who obtained dominant position or was given by licence or permission. •

C- What are the criteria of rehabilitation: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

The main criteria of remedying environmental damage is prevention. The State allows for providers to consult the situation endangering environment with a state authority but this consultation does not vindicate provider. If responsible person of provider does not meet the criteria of prevention apart from the fact that there is no damage (Article 22 (1) of Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage) state authority should impose him a fine.

D- Who implements it and who controls it?

According to Article 21 of Act on Prevention and Remedy of Environmental Damage state authority (Ministry of Environment and its lower district bodies) are responsible for performing supervisory activities.

Situation with the number of environmental inspectors is very poor and hence NGO's play important role in supervisory procedure.

CONCLUSION

Please explain your opinion regarding measures which seem appropriate to you in the matter, specifying what you are expecting from the European legislation?

Please explain, if you wish, your opinion regarding the framework directive proposal as well as perspectives of a protection orientated more broadly towards on the soil functions.

You may provide your answers in a free style. There is no established length limit. Please do not hesitate to attach resumes or commentaries of the judicial decisions illustrating the discussed issues in the questionnaire.



Slovénie

L'objectif du questionnaire est de constater moyennant l'analyse des cas concrets la manière dont un Etat membre (ou un futur Etat membre) agit à propos du problème de la pollution du sol en vue de former un dénominateur commun des problèmes et de définir la possible contribution et les limites de la législation de l'UE, plus précisément l'application du projet de Directive du 22 septembre 2006 qui détermine le régime la protection du sol et modifie la Directive 2004/35/CE.

I. Les données sur les sols pollués :

1. Existe-t-il une liste nationale (ou listes nationales) des sols pollués ou contaminés ?

En vertu de la Loi sur la protection de l'environnement qui détermine les devoirs de l'Etat dans le domaine de la protection de l'environnement, inclusivement avec l'obligation de faire connaître les données environnementales au public, le Ministère de l'Environnement assure la gestion et le maintien du système informatique pour l'environnement. Il s'agit avant tout des données sur : la situation de l'environnement et ses parties ; les phénomènes naturels ; les valeurs naturelles ; les régions considérées comme menacées, protégées ou assurées par les prescriptions dans le domaine de la protection de l'environnement, le maintien de la nature ainsi que la protection et l'exploitation des biens naturels ; les influences de l'environnement pollué sur la santé publique ; les émissions et leurs sources ; les déchets ; les matières dangereuses ; l'exploitation des biens naturels ; les accidents environnementaux ; les immeubles et les machines destinées à la protection de l'environnement ; les sources de la pollution ; les responsables de la protection de l'environnement dans les établissements publics et autres personnes qui s'en occupent ; les responsables de la protection de la nature et de la gestion des eaux dans les services publics ; les organisations non-gouvernementales dans le domaine de la protection de l'environnement et du maintien de la nature ; les moyens financiers publics utilisés pour la protection de l'environnement et le maintien de la nature ; les prescriptions, les standards et les actes normatifs sur la protection de l'environnement et la situation de la technique et de la technologie ainsi que d'autres affaires importantes pour le progrès permanent.

Les sources de l'information du paragraphe précédent sont non seulement les données acquises en vertu de la loi citée ci-dessus mais aussi les données qui se rapportent sur l'environnement de la statistique de l'Etat, des cadastres, des registres et autres bases de données établies dans les organes de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que dans d'autres organisations en vertu de la loi. Les responsables des bases de données du paragraphe précédent sont obligés de faire parvenir au ministère régulièrement les données qu'il demande pour cause de la gestion de l'informatique pour l'environnement.

1. *Qui peut la gérer : les organes locaux, centraux ou professionnels ?*

Les données directes sur la pollution du sol en Slovénie sont conservées dans le Système informatique sur le sol (TIS) au Centre de pédologie et de protection de l'environnement à la Faculté biotechnique de l'Université de Ljubljana. TIS est la base de données sur le sol la plus importante et la plus complexe en Slovénie. Dans le cadre du réseau des centres d'infrastructure de l'Université de Ljubljana il est constamment modernisé et adapté aux besoins du public. Les données en question se trouvent d'ailleurs

sur le site du Ministère de l'Environnement, plus précisément sur le site de l'Agence de la République de Slovénie pour l'environnement qui en fait partie.

2. Quels en sont les critères : la composition du sol, l'exploitation du sol dans le passé et actuellement, la propriété, la réparation en cours, l'exploitation planifiée.... ?

Les cartes thématiques de ce système contiennent des données sur les paramètres suivants : sols dystriques et eutriques, profondeur moyenne du sol, carte pédologique, classes de texture du sol, pH de couche supérieure du sol, matière organique dans la couche supérieure du sol, capacité de résistance du sol à l'eau, engrais azotés utilisés sur 674 locations choisies, sol labourable, houblon et arboriculture fruitière dans certaines communes, points choisis pour mesurer la pollution du sol. Les données sur la propriété de certains terrains sont accessible uniquement dans le cadastre.

3. Qui a l'accès à la liste ? S'agit-il d'une base de données ?

La liste est en tant qu'une base de données accessible à tous sur le site de l'Agence de la République de Slovénie pour l'environnement puisqu'il s'agit d'une information à caractère public que l'Etat et ses organes sont tenus de communiquer au public selon la Loi sur l'accès aux informations à caractère public.

4. Que pensez-vous de cette source de données ? Quels changements seraient-ils convenables à votre avis ?

Il est important de faire parvenir les informations au public mais d'une manière compréhensible. Dans ce cas il s'agit des termes techniques qui doivent être présentés de la sorte. De toute façon, les données sur la situation de l'environnement doivent être publiques (p.e. sur la concentration des substances toxiques dans l'air qu'on respire, la qualité des eaux de baignade et des eaux potables, les eaux souterraines, la mer, la nourriture, la radioactivité dans l'environnement). Il existe déjà des signes servant à meilleure compréhension : drapeau bleu, les indices d'efficacité énergétique des ustensiles domestiques, l'éco-étiquette pour les produits, responsable care pour les entreprises. En revanche il convient d'informer le public sur les émissions et leurs sources seulement dans le cas où les valeurs admissibles ou critiques sont dépassées. La réduction des émissions au-dessous des valeurs admissibles dépend de la politique de l'entreprise et de l'avantage concurrentiel acquis.

2. Existent-ils des requêtes administratives ou judiciaires relatives à la communication des données ?

1. Dans quels cas (vente, changement d'activité etc.) ?

2. A qui (aux organes publics, aux acquéreurs privés etc.) ?

Selon la Loi sur la protection de l'environnement le pollueur doit respecter toutes les règles nécessaires pour empêcher ou réduire la pollution de l'environnement. Les interdictions, les restrictions et autres règles de conduite et des recommandations dans l'exercice d'une activité ou dans la consommation sont déterminées par le gouvernement et elles se réfèrent notamment à : la déclaration de conduite ou d'activité ; la production, le transport et le stockage ; la formation des personnes pour l'exercice d'une activité ; la mise des services et des marchandises sur le marché ; l'indication des matières premières, des produits semi-finis et des produits finis et autres formes de renseigner le public ; les spécifications des produits, des services et des procédures et la constatation de leur conformité ; les avertissements, les symboles et les cautions ; la réduction de consommation des substances et de l'énergie ; la réduction des substances toxiques et dangereuses dans les matières premières, les produits semi-finis et les produits finis ; la substitution des substances et des sources d'énergie par celles plus appropriées pour la protection de l'environnement ; les

demandes liées au contrôle de la conformité des produits aux règles visant à protéger l'environnement ou des technologies à l'importation ou en transit et autres activités nécessaires pour empêcher ou réduire la pollution. Dans la prescription citée ci-dessus ils sont déterminés les activités qui peuvent avoir l'influence nocive sur l'environnement et dont l'agent doit se procurer de l'autorisation spéciale conformément à la présente loi.

Conformément à la Loi sur la protection de l'environnement le pollueur de la mer doit respecter toutes les règles relatives aux déchets qui sont nécessaires si l'on veut empêcher ou réduire les déchets et leur nocivité pour l'environnement et assurer leur recyclage ou leur élimination dans le cas où ils ne peuvent être recyclés. La personne morale ou physique qui recycle ou élimine ses déchets ou les déchets d'autres pollueurs selon les procédés prescrits doit être munie d'une autorisation conformément à la présente loi. La personne morale ou physique qui rassemble ou transporte les déchets ou intervient dans le procédé de leur élimination ou de leur recyclage doit être immatriculée au registre des personnes. La personne du paragraphe précédent sollicite l'immatriculation au registre moyennant une requête contenant les preuves de l'accomplissement de certaines conditions. Le gouvernement détermine les règles de conduite et autres conditions relatives au gestion des déchets, notamment sur : la diminution des déchets et de leur nocivité sur l'environnement ; le classement des déchets selon les listes ; les modes de gestion des déchets, y compris l'intervention dans le domaine de gestion des déchets ainsi que l'obligation de s'en procurer une autorisation ; l'obligation de se procurer une autorisation en vue d'être immatriculé au registre relatif au rassemblement des déchets ; les conditions qui doivent être remplies en vue d'obtenir les autorisations prescrites ; la planification et la construction des machines relatives au gestion des déchets ; la formation des personnes pour la gestion des déchets ; les mesures concernant l'arrêt de fonctionnement des machines relatives au gestion des déchets ; le mode de tenir des registres des déchets et le mode de faire des rapports au Ministère de l'environnement.

En vertu de la Loi sur la protection de l'environnement il a été adopté le Règlement interne sur le monitoring de l'absorption des substances dangereuses et des substances nourrissantes végétales dans le sol. Selon ledit Règlement interne il faut présenter au Ministère de l'environnement certaines données. Celui qui doit assurer le monitoring est le pollueur de l'environnement selon les prescriptions sur l'absorption des substances dangereuses et des substances nourrissantes végétales dans le sol lequel cause la pollution par l'impureté des machines de nettoyage ou par le compost. Il doit en préparer un rapport qui doit renfermer les données sur celui qui exerce le monitoring en question ; le pollueur et son activité ; les caractéristiques principales de la région examinée dans le cas du mesurage des paramètres du sol (données géologiques, climatiques et hydrologiques ; exploitation du sol) ; les caractéristiques techniques d'une machine à compost ou d'une machine de nettoyage dans le cas du mesurage des paramètres de l'impureté des machines de nettoyage ou du compost ; les caractéristiques principales des travaux effectués dans le lit d'une rivière ou dans le lac dans le cas du mesurage des paramètres de la vase ; l'objectif et les types de mesurages et l'extension des paramètres principaux et supplémentaires du sol et des paramètres de l'impureté des machines de nettoyage, du compost ou de la vase ; le lieu (numéro de parcelle) et l'heure de l'échantillonnage et du mesurage effectués ; le lieu (numéro de parcelle) et l'heure de l'échantillonnage et du mesurage effectués de l'impureté des machines de nettoyage, du compost ou de la vase ; des méthodes de mesurage appliquées et son équipement ; les résultats des mesurages pour chaque paramètre respectif ; l'évaluation de l'émission mesurée et des immissions à l'égard des valeurs limitatives prescrites ; l'évaluation annuelle de la pollution pour cause de l'absorption de l'impureté des machines de nettoyage, du compost ou de la vase dans le sol. Le rapport du premier paragraphe de cet article doit être déposé au Ministère de l'agriculture chaque année jusqu'au 31 mars pour l'an passé et son auteur doit le garder au moins pendant la période de cinq ans.

La Loi sur la protection de l'environnement en outre détermine la procédure qui permet à chacun un libre accès aux informations à caractère public dont disposent les organes de l'Etat, les organes des collectivités territoriales, les agences publiques, les fonds publics et autres personnes du droit public, les titulaires des pouvoirs publics et les services publics ainsi que la possibilité de réutiliser les mêmes informations.

3. Quelles sont les sanctions dans le cas du non-respect de l'obligation de faire le rapport ? (sanctions spécifiques comme la fermeture du lieu, l'arrêt de vente, la restructuration du sol obligatoire ou sanctions générales relatives à la réglementation générale de la responsabilité) ?

Dans la Loi sur la protection de l'environnement il est déterminé parmi les dispositions pénales une amende contraventionnelle dans le montant de 1000 jusqu'à 375.000 EUR pour une personne morale et responsable. Le Règlement interne sur le monitoring de l'absorption des substances dangereuses et des substances nourrissantes végétales dans le sol en revanche ne prévoit aucune sanction ou amende. Selon la Loi sur la protection de l'environnement il existe d'ailleurs le principe de subsidiarité :

L'Etat prend soin d'éliminer les conséquences de la pollution démesurée de l'environnement et en couvre les frais si l'on ne peut les imposer aux pollueurs déterminés et déterminables ou à défaut de base juridique pour infliger l'obligation au pollueur ou si les conséquences ne peuvent être éliminées d'une autre manière. Néanmoins la commune elle aussi prend soin d'éliminer les conséquences de la pollution démesurée de l'environnement pour cause de la gestion des déchets municipaux et en couvre les frais si l'on ne peut les imposer aux pollueurs déterminés et déterminables ou à défaut de base juridique pour infliger l'obligation au pollueur ou si les conséquences ne peuvent être éliminées d'une autre manière. Si dans lesdits cas le pollueur est découvert plus tard, l'Etat ou la commune ont le droit et l'obligation de réclamer le remboursement des frais payés. Le principe de subsidiarité est appliqué aussi lorsque la source de pollution se trouve au delà des frontières de l'Etat et les questions portant sur les conséquences de la pollution démesurée sur le territoire de la République de Slovénie ne sont pas réglées avec le pays étranger où se trouve la source de pollution. Les frais de l'activité subsidiaire de l'Etat ou de la commune ne couvrent pas les frais des demandes en dommages-intérêts des victimes de la pollution démesurée de l'environnement.

Selon le Décret sur les valeurs limitatives de l'absorption des substances dangereuses et des engrais dans le sol les personnes morales, les personnes physiques, les responsables des personnes morales et les responsables des commerçants individuels peuvent être sanctionnés par une amende s'ils ne tiennent pas le registre prescrit.

4. Définissez la part des demandes relatives au manque de données ? (s'il vous plaît, citez les cas)

Pas de données.

II- La législation nationale sur la pollution du sol et son application

A - Existe-t-il la législation spécifique sur le problème des sols pollués ?

Ce domaine est depuis 2004 réglé par la Loi sur la protection de l'environnement. Ladite loi règle la protection de l'environnement contre la pollution en tant que la condition fondamentale du progrès permanent. Dans ce cadre elle détermine les principes fondamentaux de protection de l'environnement, ses mesures protectrices, le suivi de la situation de l'environnement et des informations respectives, les instruments économiques et financiers de la protection de l'environnement, les services publics de protection de l'environnement et autres questions relatives à ce sujet.

La Loi sur la protection contre la radiation ionisante et sur la sécurité nucléaire régit la protection contre la radiation ionisante en vue de diminuer dans la plus grande mesure possible le dommage causé à la santé publique et la contamination radioactive de l'habitat pour cause de la radiation ionisante étant la conséquence de l'usage des sources de radiation ionisante et de rendre possible le développement, la production et l'exploitation des sources de radiation ainsi que l'exercice des activités radiatives. En ce qui

concerne la source de radiation destinée à la production de l'énergie nucléaire, la loi règle l'exécution des mesures de protection nucléaire et aussi les mesures spéciales de protection dans le cas où il s'agit de l'usage du matériel nucléaire.

La Loi sur les produits chimiques régit le transport des produits chimiques, les mesures protectrices de la santé publique et de l'environnement contre les effets nocifs des produits chimiques et prescrit l'obligation et les procédés que les personnes morales et physiques qui dans la République de Slovénie fabriquent des produits chimiques, les transportent ou les utilisent doivent observer.

En vertu de la Loi sur la protection de l'environnement ils ont été adoptés aussi certains règlements sur ce domaine : le Règlement interne sur le monitoring de l'absorption des substances dangereuses et des substances nourrissantes végétales dans le sol (1997), le Décret sur les valeurs limitatives, alarmantes et critiques des immissions de substances dangereuses dans le sol (1996) et le Décret sur les valeurs limitatives de l'absorption des substances dangereuses et des engrais dans le sol (2005).

1- De quelle législation s'agit-il : le droit civil, public ou pénal ?

Il s'agit du droit administratif de fond dont fait partie aussi le droit environnemental selon la systématisation des branches juridiques dans la République de Slovénie.

2- Les dispositions de la Directive 2004/35/CE sur le dédommagement dans le cas de la pollution du sol (contamination) ont-elles été implémentées dans le droit national et comment ?

A présent (le 16 juin 2008) la modification de la Loi sur la protection de l'environnement se trouve dans la procédure parlementaire - il s'agit de la troisième lecture dans l'Assemblée nationale apportant l'implémentation de ladite directive.

189

B. Existe-t-il le personnel spécialisé qui contrôle le respect des prescriptions sur la pollution du sol ?

Le contrôle du respect des prescriptions environnementales est exercé sur trois niveaux.

On pourrait parler d'abord de l'autocontrôle dans les entreprises ou autres organisations – pollueurs qui par son activité peuvent causer une pollution majeure et doivent obtenir l'autorisation spéciale. Elles nomment un mandataire de protection de l'environnement qui exerce les devoirs différents, notamment : il informe et donne des conseils au pollueur à l'égard des mesures de protection de l'environnement prescrites à l'exercice des activités de ce dernier; il donne des avis et des propositions au pollueur sur les mesures visant à diminuer ou empêcher la pollution de l'environnement ; il participe à l'introduction des procédures, des techniques et des produits moins nocifs ; il contrôle et veille à l'exécution des mesures de protection de l'environnement prescrites à l'exercice des activités du pollueur et il fait un rapport au pollueur sur les défauts constatés ; il assure la publicité des données sur la pollution de l'environnement ; il fait connaître aux employés les influences nocives d'une machine ou d'une exploitation sur l'environnement et les mesures en vue d'empêcher ou diminuer leur nocivité ; il collabore avec les personnes chargées de la santé et la sécurité au travail, de la sécurité-incendie et les conseillers en produits chimiques ; il participe à la préparation des plans de sécurité et de secours conformément aux prescriptions sur la protection contre les désastres naturels et autres désastres et il exerce autres devoirs liés à la protection de l'environnement selon les pouvoirs accordés au pollueur.

Au niveau de l'Etat il existe plusieurs mécanismes de contrôle de la protection de l'environnement :

Le monitoring de situation de l'environnement est assuré par le ministères compétents direc-

tement ou moyennant une autorisation publique accordée à l'établissement public fondé pour observer ce genre des phénomènes et choisi en vertu d'un concours public pour le sol, l'eau et l'air, y compris le bruit et la radiation sauf la radiation ionisante. L'Etat assure le monitoring aussi dans le cas d'un accident environnemental et le monitoring des émissions de sources de pollution dispersées. La commune peut assurer directement ou en service public municipal un monitoring plus détaillé ou spécial de situation de l'environnement en communiquant les données recueillies gratuitement au Ministère.

Il s'agit d'abord de contrôler les organisations qui veulent adhérer au système de l'UE de gestion environnementale des organisations (EMAS). Les organisations qui veulent participer au système EMAS déposent leurs sollicitations auprès du Ministère de l'environnement et l'accomplissement des conditions est vérifié par les vérificateurs environnementaux (EMAS) qui sont accrédités par l'organe accréditeur de l'Etat. Il y a aussi le Conseil professionnel de la publicité des produits éco-responsables fondé par le Ministère de l'environnement et qui donne des avis à l'égard du système EMAS.

Ensuite il existe au niveau de l'Etat aussi le Conseil de protection de l'environnement de la République de Slovénie fondé par l'Assemblée nationale. Le conseil examine les affaires, adopte des avis, donne des opinions et des initiatives et informe le public surtout sur la situation et les tendances dans le domaine de protection de l'environnement et de progrès permanent dans le pays et à l'étranger ; sur les stratégies, les programmes et les plans dans le domaine de protection de l'environnement et de progrès permanent ; sur la législation dans le domaine de protection de l'environnement et de progrès permanent ; sur le fonctionnement de l'Etat et des communes dans le domaine de protection de l'environnement et de progrès permanent ; sur certaines questions importantes liées à la pollution et le progrès permanent ; sur les initiatives du public et le fonctionnement des organisations avec lesquelles il collabore ou auxquelles il est attaché.

En outre il y a en Slovénie aussi les organisations non-gouvernementales dans le domaine de protection de l'environnement qui exercent leurs activités dans l'intérêt public.

Il existe d'ailleurs aussi l'inspection. Le contrôle de l'application des dispositions de la Loi sur la protection de l'environnement en tant que la loi fondamentale sur la protection de l'environnement et les prescriptions réglementaires respectives est exercé par l'inspection de la protection de l'environnement. Le contrôle de l'application des prescriptions adoptées en vertu des dispositions spécifiques de la Loi sur la protection de l'environnement est exercé aussi par d'autres inspections dont la compétence est la protection de la nature, les produits chimiques, l'agriculture, la nourriture, le sylviculture, la chasse et la pisciculture, le service vétérinaire, la protection contre les désastres naturels et autres désastres, le marché et la santé dans le cadre des prescriptions et de leurs compétences. Le contrôle en question implique avant tout le contrôle des empiètements dans l'environnement ; de la pollution et des pollueurs, y compris le contrôle de la conformité du fonctionnement d'une machine ou d'une exploitation ayant l'autorisation environnementale ; de l'état de qualité de l'environnement et des déchets ; de l'usage des biens naturels en ce qui concerne l'accomplissement des conditions environnementales ; du fonctionnement des services publics environnementaux obligatoires et de l'exercice des mesures prescrites ou ordonnées de protection de l'environnement. Avant que la décision dans les affaires relevant de l'inspection conformément à la Loi sur la protection de l'environnement ne soit prise, certains actes dans la procédure, surtout la constatation des données et des circonstances ainsi que le contrôle du respect des mesures ordonnées par les inspecteurs, peuvent être exécutés au sein de l'inspection de l'environnement aussi par les contrôleurs environnementaux.

C- La pollution du sol est-elle du ressort d'une autre réglementation juridique ou d'un secteur spécial de la réglementation environnementale ? (p.e. réglementation des eaux, immeubles industriels, urbanisme etc.)

La pollution du sol fait partie du droit environnemental et elle est réglementée par la Loi sur la protection de l'environnement.

D - Croyez-vous que les règles relatives à la pollution du sol sont en général appliquées effectivement et avec efficacité ?

La situation s'améliore avec le temps mais il reste toujours beaucoup à faire dans ce domaine en ce qui concerne l'application conséquente des prescriptions ainsi que la détermination ou peut-être l'augmentation des standards environnementaux. Les standards relatifs à la protection du sol ont été considérablement augmentés par l'implémentation de la législation européenne dans notre système juridique.

E – Si la réponse est négative, définissez les obstacles principaux s'il vous plaît (diversité trop compliquée, insuffisante ou trop grande, inconnue, inadéquate, manque de moyens etc.)

Le problème réside dans la complexité des prescriptions et la spécialisation spécifique de ce domaine qui requiert la qualification professionnelle considérable. Des moyens de plus en plus importants mais pas encore suffisants y sont investis.

F – Comment évalueriez-vous la législation de votre pays dans le domaine en question ?

Elle n'est peut-être pas assez claire et trop compliquée.

III.- La pollution du sol et la responsabilité

A- Quelle est la part des créances à l'égard de la pollution de l'environnement dans les demandes concernant les problèmes environnementaux ?

Pas de données.

B- Quels sont les types de responsabilité : la responsabilité pour faute – c'est le pollueur qui paye, si c'est de sa faute, ou la responsabilité sans faute – uniquement la propriété ou la possession ?

Selon la modification citée ci-dessus de la Loi sur la protection de l'environnement le pollueur est à l'exercice de ses activités responsable de la prévention contre le danger imminent du dommage environnemental ou de la prévention et l'assainissement du dommage environnemental sans égard à sa faute (la responsabilité sans faute). L'activité du paragraphe précédent est : 1.le fonctionnement d'une machine ou d'une exploitation ou l'exercice d'une activité qui requiert l'autorisation environnementale ou le certificat d'immatriculation, 2.la production, l'usage, le stockage, le recyclage, le remplissage et l'écoulement dans l'environnement ou le transport des substances dangereuses au sein de l'exploitation selon les prescriptions sur les produits chimiques et les produits phytopharmaceutiques ainsi que le transport des produits biocides selon les prescriptions des produits phytopharmaceutiques 3.la prise d'eau et l'endiguement requérant l'acquisition du droit à l'eau conformément à la Loi sur les eaux 4.la gestion des déchets miniers 5.le transport routier, ferroviaire, interne, maritime ou aérien des substances dangereuses et des agents pollués 6.l'usage des organismes génétiquement modifiés dans les systèmes clos, leur dégagement délibéré dans l'environnement ou la mise en circulation selon la Loi sur la gestion des organismes génétiquement modifiés inclusivement avec le transport et 7.le transport démesuré des déchets. Le pollueur exerçant une activité autre que celle indiquée n'est responsable que pour avoir causé le danger imminent du dommage environnemental ou pour avoir causé intentionnellement ou par négligence le dommage environnemental sur les espèces protégées et les types d'habitat. La personne des paragraphes précédents doit adopter ou exécuter toutes les mesures en vue de prévenir le dommage environnemental ou l'assainissement du dom-

mage environnemental conformément aux dispositions de la présente loi. S'il y a plusieurs pollueurs et il est impossible de constater la responsabilité de chaque pollueur respectif, ils sont solidairement responsables. Ces dispositions n'exonèrent pas le pollueur de la responsabilité envers les tiers selon la loi réglant les obligations en droit civil.

La responsabilité contraventionnelle d'une personne d'après certaines prescriptions environnementales est en revanche une responsabilité pour faute où conformément aux dispositions pénales de la Loi sur la protection de l'environnement ce n'est qu'à la personne morale elle-même à laquelle on peut imputer la responsabilité ou à sa personne responsable. Dans le cas où le pollueur n'est pas responsable (voir le Règlement interne sur le monitoring gestionnaire), il s'agit de la responsabilité subsidiaire de l'Etat.

C- Qui peut être considéré comme responsable : l'Etat, l'exploiteur ou le propriétaire ?

Selon la Loi sur la protection de l'environnement il peut être considéré comme responsable une personne morale, un commerçant ou une personne responsable qu'il emploie, un paysan ou un individuel. Subsidiairement c'est l'Etat qui doit réparer le dommage.

D – Citez, s'il vous plaît, les cas pratiques (s'ils existent) et définissez la situation à l'égard de la contamination du sol dont le propriétaire ou l'exploiteur ont disparu.

Pas de données ; néanmoins il serait intéressant de mentionner la réglementation dans Loi sur la protection de l'environnement dans le cas de faillite du pollueur.

Dans le cas où il est ouvert une procédure de faillite et dans la masse en faillite il y a des déchets qu'il n'était pas possible de vendre ou distribuer aux créanciers conformément à la loi, c'est l'Etat qui en devient détenteur. Sous réserve des dispositions des prescriptions sur le redressement judiciaire, la faillite et la liquidation l'Etat devient propriétaire d'un bien meuble ou immeuble pollué qui n'a pas pu être vendu ou distribué aux créanciers. Les frais de gestion prescrite des déchets du premier paragraphe de cet article et la valeur du bien du paragraphe précédent sont évalués par un expert judiciaire. Le collège de magistrats adopte une résolution par laquelle il exclut de la masse en faillite et transfère à l'Etat les moyens pécuniaires dans la valeur de l'expertise judiciaire du paragraphe précédent avant l'effectuation du paiement aux propriétaires du pollueur en faillite. Les moyens pécuniaires de la phrase précédente font partie du budget de l'Etat et ils sont dépensés pour l'exécution des mesures nécessaires en vue de réaliser la gestion des déchets et des choses polluées.

E - Trouvez-vous des problèmes en voulant atteindre la conformité entre la réglementation spéciale du sol et autres réglementations comme le droit de la propriété, clauses particulières des contrats ? Citez les exemples, s'il vous plaît.

Pas de données.

F- Les sanctions existent-elles ? Sont-elles prononcées ? Si non, pourquoi ? S'il vous plaît, citez les exemples.

Conformément à la Loi sur la protection de l'environnement il est possible de prononcer des amendes différentes (voir dessus). Selon la Code pénale de la République de Slovénie la pollution et la destruction de l'environnement et de l'espace, la dégradation de l'espace par des véhicules à moteur, la décharge illicite des substances dangereuses sont considérées les infractions pénales punissables jusqu'à 8 ans de emprisonnement.

IV- Le soin et l'assainissement des sols pollués

A- Existent-ils le soin et l'obligation d'assainir les sols pollués (l'obligation de l'Etat ou publique) ?

B- L'obligation incombe-t-elle à qui (à l'Etat, au propriétaire, à l'exploiteur etc.) ?

C- Quelles sont les critères de l'assainissement : prévention du dommage à l'environnement et à la santé, restitution de l'état avant l'endommagement, préparation du sol pour la future exploitation ou respect de ses potentiels environnementaux ?

D- Qui les exerce et qui les contrôle ?

Conformément à la modification proposée de la Loi sur la protection de l'environnement dans le cas du dommage environnemental son auteur doit immédiatement renseigner le ministère sur tous les faits importants, exécuter toutes les mesures nécessaires en vue de restreindre le dommage et faire parvenir au ministère toutes les données en forme écrite sur le dommage environnemental ainsi que la proposition des mesures d'assainissement. Le ministère examine le type, la portée et l'importance du dommage environnemental pour la source naturelle affectée et la possibilité de récupération naturelle de l'environnement endommagé et ordonne au pollueur l'exécution des mesures d'assainissement par une décision. Les mesures d'assainissement sont les mesures ou la combinaison des mesures, inclusivement avec les mesures d'atténuation ou les mesures transitoires de récupération, d'assainissement ou de restitution d'une partie spéciale endommagée de l'environnement ou de ses fonctions diminuées ou d'assurer une substitution adéquate selon les prescriptions. S'il y a plusieurs cas du dommage environnemental et il est impossible d'effectuer toutes les mesures simultanément, le ministère statue aussi sur l'ordre des mesures d'assainissement à effectuer en prenant en considération le type, la portée et l'importance des cas particuliers du dommage environnemental pour une partie spéciale endommagée de l'environnement, inclusivement avec le danger pour la santé publique et la possibilité de récupération naturelle de l'environnement endommagé. La décision du deuxième paragraphe de cet article n'est pas susceptible d'appel, mais il est possible d'ouvrir le procès devant le tribunal administratif. Si le ministère en est informé ou s'il apprend seulement le dommage environnemental, il peut demander du pollueur de lui faire parvenir certaines informations ou il peut ordonner par une décision l'exécution des mesures d'assainissement en donnant des instructions détaillées comment y procéder. Le propriétaire ou autre possesseur du terrain où le dommage environnemental a eu lieu doit rendre possible l'exécution des mesures d'assainissement en vue de éliminer les effets du dommage en question.

L'auteur du dommage environnemental couvre les frais des mesures de prévention ou d'assainissement exécutées en vertu de la Loi sur la protection de l'environnement. L'auteur du dommage couvre aussi les frais d'évaluation du dommage environnemental ou de son danger imminent, les frais de procédure administrative, de rassemblement des données et les frais de suivi et de contrôle des mesures. Le ministère en rend une résolution spéciale. En rendant la décision sur les mesures de prévention ou d'assainissement le ministère propose l'enregistrement de l'hypothèque sur la propriété de celui qui a causé le danger imminent ou le dommage environnemental ou bien il lui demande de déposer des moyens financiers au profit du ministère ou une garantie bancaire ou autre forme de sûreté au profit du ministère dans le montant des frais évalués d'exécution des mesures de prévention ou d'assainissement en vue de couvrir les frais dans le cas où le ministère devrait exécuter lui-même les mesures de prévention ou d'assainissement conformément aux dispositions de la Loi sur la protection de l'environnement. Le ministère propose la radiation de l'hypothèque ou restitue les moyens déposés sans intérêts correspondants si le pollueur réussit à exécuter toutes des mesures de prévention ou d'assainissement conformément aux dispo-

sitions de la Loi sur la protection de l'environnement. Le ministère a le droit de demander le remboursement des frais en question dans le délai de cinq ans à compter du jour où les mesures ont été effectuées ou tout ce qui est plus tard à compter du jour où le pollueur a été identifié. Le pollueur supposé n'est pas tenu de couvrir les frais des mesures de prévention ou d'assainissement s'il prouve : 1. que le dommage environnemental ou le danger imminent ont été causés par un tiers et le dommage est survenu en dépit des mesures de sécurité effectuées ou 2. que le dommage environnemental ou le danger imminent sont survenus à la suite de l'exécution d'un ordre obligatoire ou de l'instruction d'un organe de l'Etat ou d'une collectivité territoriale ou d'une organisation étant titulaire des pouvoirs publics, à moins que l'instruction n'ait été rendue après l'émission ou l'événement causés par l'activité de la personne en cause. Celle-ci a le droit d'être remboursé de celui qui a rendu l'ordre ou l'instruction.

Quant aux droits d'autres personnes à l'égard de l'assainissement, la personne morale ou physique affectée par le dommage environnemental a le droit d'informer le ministère sur les cas du dommage environnemental et demander le ministère d'ordonner au pollueur d'exécuter les mesures d'assainissement. L'information du paragraphe précédent doit renfermer les renseignements et les données qui prouvent l'existence du dommage environnemental. Le ministère examine l'information du premier paragraphe de cet article et le fait parvenir au prétendu auteur du dommage environnemental s'il estime que les allégations prouvent avec probabilité que le dommage environnemental a bel et bien eu lieu tandis que ce dernier doit dans les 14 jours à compter du jour où il a reçu l'information répondre aux allégations. Une fois constaté le dommage environnemental en vertu des allégations et de l'état de choses, le ministère s'y prononce en rendant une décision.



I Information on polluted soils

A Do you have a national inventory (or inventories) of polluted or contaminated soils?

- 1. Who is in charge of it: local, central authorities, professional bodies?*
- 2. What are the criteria: soil composition, prior or present use, ownership, de-pollution in progress, planned use...?*
- 3. Who has the access to it? Is it a data base?*
- 4. What is your view on this source of information? What changes, amendments would you like to be made?*

197

The National Environment Protection Agency (EPA) in Sweden and the regional authorities (21 in Sweden) have carried out an inventory of all polluted sites that might represent acute risks at direct exposure and polluted sites that today, or in a near future, might risk important water supplies or valuable natural areas. The regional authorities have reported sites where activities have been carried out that might have led to pollution to the EPA. The inventory which was completed in 2007 comprises about 80 000 sites. According to the risk, they have been classified in three classes. There are 1 500 sites in the class that is considered to mean the largest risk. Among them there are 38 sites that are considered to mean acute risks; they are in need of immediate measures.

Data on the inventory are published on the website of the EPA (www.naturvardsverket.se). There you can find lists of the 38 acute sites and of the ten sites of highest priority of each region (totally 210 sites).

The information is not of so much use for the environmental courts, but rather for the environmental authorities. Starting from the inventory they decide which sites to give priority and to investigate further. One of the first questions for the authorities is then if it is possible to find someone responsible for the pollution/the site. The next step is for the authority to demand investigations and measures from the responsible company or person. In this step disagreements often occur between the authority and the company that has been decided responsible by the authority. If the supervisory authority issues an injunction, it can be appealed to an environmental court. Each case is then regarded individually by the court, and the original inventory list is not of any importance.

B Are there any particular administrative or legal requirements to provide information?

- 1. In which cases (sale, change of activity, etc.)?*

2. *To whom (public authority, private buyer, etc.)?*

3. *What, if any, are the legal sanctions in case of non observation of the requirement to inform? (specific sanctions such as: closure of the site, cancellation of sale, mandatory rehabilitation of the soil or general sanctions pertaining to common liability regulation)*

4. *What is the proportion of claims pertaining to the lack of information? (Please give examples).*

According to the Swedish Environmental Code, the person that owns or uses a property shall immediately inform the supervisory authority if pollution is discovered that could mean harm to the environment or to human health. If there is an immediate risk that an activity could mean a severe damage to the environment, the supervisory authority should immediately be informed of this by the operator. If it is discovered that a severe damage to the environment has occurred, the supervisory authority should immediately be informed of this and of the measures taken and measures planned and needed by the operator.

Non observation of these regulations is criminal according to the Environmental Code and punished by fines or up to two years of prison.

Injunctions from the supervisory authority that refers to a certain real estate can be notified in the official register of real estates in Sweden.

The regional authorities can proclaim an area to be a site of environmental risk if the soil or water is so severely polluted that restrictions of the use of the area are needed. The authority decides on restrictions on the use of land, measures to be taken and/or obligation to report i.e. digging or building in the area. Non observation of regulations of this kind can result in fines.

II- National legislation on soil pollution and enforcement

A Does specific legislation exist on the subject of polluted soils?

1- *What kind of legislation: civil, public or criminal law?*

2- *Have the provisions of directive 2004/35/CE on compensation for damage to soil (contamination) been implemented in your national law and how?*

The Swedish Environmental Code was introduced in 1999 and consists of different kinds of environmental legislation; civil and public as well as criminal. It implements for example the European Union law on environmental impact statements and assessments, IPPC-industries, environmental quality standards, waste, chemicals and contains legislation on the protection of areas, animal and plant species. The Code involves general rules of consideration (such as the burden of proof principle, the precautionary principle, best possible technology and the polluter pays principle) basic rules concerning permit application procedures and supervision and rules concerning the consideration of cases and matters.

Chapter 10 was earlier named "Polluted areas" and regulated in particular contamination of soil (public law). Now the directive 2004/35/CE has been implemented in this chapter, and thus it has been somewhat widened and renamed "Activities that causes damage to the environment". The chapters 29 and 30 of the Environmental Code concerns sanctions, and pollution of soil is included in the regulation in these chapters (criminal law). Chapter 32 of the Code regulates compensation for environmental damages,

which also includes soil pollution (civil law).

B Is there any specialized personnel to check the degree of respect of the regulations on polluted soil?

On the regional authorities in Sweden, on the EPA and on some local authorities there is personnel specialized in polluted areas. They work for example with inventories, technical investigations and investigations of liability, supervision and finance of projects concerning polluted sites. Most of them are technicians, but they also have knowledge of the regulation and access to legal experts within the authorities.

C Does the soil pollution fall under any other legal disposition, or other specific sector of environment regulation? (for example: water regulations, waste, industrial facilities, town planning, etc.)

Matters concerning soil pollution fall under the Swedish Environmental Code as a whole. Of the answer to question A above follows that chapter 10 is the most important part of the legislation when it concerns soils that have already been polluted. However, demands on permits and conditions for permits (the regulation of environmental impact assessments) for environmentally hazardous activities of course are most important when it comes to the prevention of soil pollution.

D Generally speaking, do you feel that rules on soil pollution are effectively applied and efficient?

E And if not, please explain what are the main reasons in your view? (too complex, few and far between, unknown, unsuited, lack of means, etc.)

199

F How would you evaluate your country's legislation on the subject?

On one hand, there has been a regulation of polluted soil for a long time in Sweden (since 1969); on the other hand, the regulation has been subject to several major changes (the latest when the directive 2004/35/CE was implemented in 2007). Since the rules have been changing and the latest rules hardly have been used yet by the court, it is hard to have a specified opinion on them. As a general observation however it has been - and still is - a long process to get a practice in matters concerning soil pollution. The first more important cases on the depollution of sites in Sweden appeared during the 1980: s. The question then was who was liable to take measures against the pollution in cases like pulp- and paper industries where owners had succeeded each other, or where banks of wood fibre had appeared above the waterline and started to smell after the ending of the operation of the plant.

The question in court is to a great extent still the same - who is liable? Late examples of questions (2008) concern the liability in cases of bankruptcy and the liability of an industry that put waste in an unofficial landfill in the late 1960:s. (Further explications in answer III D below!) The courts have still not reached far beyond the questions of liability. There have been a few cases in the Environmental Court of Appeal that concerns the extent of the investigations that a polluter or an owner of a property has to make, but hardly any cases concerning the actual measures, how far they should reach and the reasonable costs of them.

There are many different situations and it takes a long time to get the answer from the courts on each question that might be raised - every question of principle is appealed to perhaps three instances. To some extent the authorities has adapted themselves to this and prefer to drive the cases where governmental financing is possible, or where it is possible to reach an agreement with the operator or landowner, often in cases when he is interested to get a fast exploitation of the polluted area.

III- Soil pollution and liability

A What is the proportion of soil pollution claims on environmental law suits pertaining to environmental issues?

The proportion is small; maybe some percent of the total amount of environmental cases in the Swedish Environmental Court of Appeal.

B What are the types of liability: subjective liability - polluter pays, establishment fault, or objective liability - mere ownership or occupancy?

C Who can be held responsible: the state, user, owner?

In the first place it is the polluter that is responsible, irrespective of intent and negligence, and to whom the authorities should direct their demands on investigations and measures. The problem is often that there are many polluters that have contributed, and a question is how far back in time the responsibility reaches. In Sweden the legislation makes it possible to go as far back as to at least 1969 to find polluters that might have a liability.

If there is no polluter that still exists, or if he cannot afford the investigations and measures, the landowner may be responsible.

The government (EPA) has also got some possibilities to finance investigations and measures where the polluter is unknown or by other reasons cannot be held responsible. The government subsidy for 2007 was just over 50 million €.

D Please give practical examples (if any) and specify the situation regarding contaminated sites where the owner or the user disappeared.

There have been two cases in the Swedish Environmental Court of Appeal in spring 2008, where companies had gone bankrupt. They left behind waste deposits that were leaching pollutions to surrounding soil and waters and the soil was thought to be contaminated. The regional authorities had in both cases issued injunctions directed to the bankrupt's estate and demanded the estate to make investigations. When the estates appealed the injunctions to the environmental court the court rejected the demands of the authorities since the estate in neither case had control of or any connection to the waste deposits. Otherwise in Sweden, bankrupt's estates have liability if they have continued, after the bankruptcy, the activity that has caused the pollution. This was not the case here.

In another case a forest company found a waste deposit in one of their forests. This deposit too was leaching pollutants to the soil. The forest company had not given any form of permission to the deposit and the polluters – the people that had brought the waste to the deposit – were unknown. The authorities had demanded the forest company – as the landowner – to take measures, but the court found that the waste was illegally put in the forest by unknown polluters and that the company could not be held responsible.

It is often a difficult task to decide if a company is responsible or not; if the original polluter has disappeared or if he still exists.

In a recent case a company that produces wooden floors and carpeting had put waste – pieces of carpets, plastics and other materials that had accidentally taken fire and was partially burnt - in an unofficial landfill in the late 1960:s. No one else had put waste in the landfill. There was no waste put in the

landfill since that time, and now the soil and the groundwater (the well of a neighbour) was polluted by metals and organic matters. The question here for the court was if the landfill should be regarded as an activity of its own, with a nonexistent polluter to demand investigations and measures from, or if the still existing carpet company should be held responsible. The court found that the company was responsible and demanded it – in a first step - to make investigations.

Another case where it was difficult to decide whether the polluter still existed or not, concerned a pulp- and paper plant that had been using mercury in its processes during the 1970:s. In a river downstream this plant – where a rather big industrial town also is situated – sediments (fibre banks) were found to be contaminated by mercury. The use of mercury in the company had ended before 1980. The production of pulp and paper had ended sometimes during the 1990: s. A company merger had taken place and the company thus formed was now a building company. Was that company responsible for the mercury contaminated fibre banks, or had the polluter disappeared? The court found that the company was responsible and demanded it in this case to make investigations in a first step.

E Do you meet difficulties in reconciling special soil regulation and other regulations such as property laws, private contractual provisions? Please give examples.

No, we have not met that kind of difficulties yet. Most of the relevant legislation is compiled in the Swedish Environmental Code.

F Are there penalties? Are they inflicted? If not, why? Please give examples.

There are penalties in Sweden (see the answer to question II A 1 above). There are only a few cases concerning penalties when it regards polluted soil. Normally the pollution of the soil is not made by intent and negligence and then the criminal law is not applicable. The public and civil laws are of greater importance in these cases.

IV- Care and rehabilitation of polluted soils

A Is there mandatory care or obligation to rehabilitate polluted soils (civil or public obligation)?

B By whom? (the state, owner, user, etc.)

See III A och B above.

C What are the criteria of rehabilitation: prevention of harm to environment and health, restoration of soil to its previous state, preparation of soil for future use, or taking into account its environmental potential?

The Swedish EPA has published guidelines on how far the rehabilitation shall reach. It contains three levels – classes – each with a set of data on which concentrations of different pollutants that should not be exceeded. The three levels are “sensitive land use”, “less sensitive land use with protection of ground water” and “less sensitive land use”. Which level to reach is decided in each case individually. The overall aim is to prevent harm to environment and health.

This kind of questions – how far should a rehabilitation reach; are the guidelines reasonable – has not yet been tried in court.

D Who implements it and who controls it?

It is the responsible polluter that has to follow injunctions given by the supervisory authority. The supervisory authority bases normally its injunctions on guidelines published by the Swedish EPA. It is also the supervisory authority that controls that the injunctions are followed. The injunctions can be appealed to environmental courts that try them on their own merits. The courts do not only make legal reviews.

CONCLUSION

The answer under question II D, E and F contains the main conclusions on the Swedish legislation. It is difficult to have an opinion on the needs of European legislation since there are still so many questions that have not yet got their answers, applying the existing legislation.



COUR DE CASSATION

Prises de vue du Mont Dore, le Mont St Michel, Honfleur, La presqu'île de Quiberon

Photos - Franck Lapersonne

Création et mise en page - Franck Lapersonne

Production - Service reprographie de la Cour de cassation