ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 juli 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Artikelen 191 en 193 VWEU – Richtlijn 2004/35/EG – Toepasselijkheid ratione materiae – Luchtverontreiniging door illegale afvalverbranding – Beginsel dat de vervuiler betaalt – Nationale regeling die een hoofdelijke aansprakelijkheid invoert voor de eigenaar van het perceel waarop zich de verontreiniging heeft voorgedaan en de vervuiler"

In zaak C-129/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szolnok, Hongarije) bij beslissing van 18 februari 2016, ingekomen bij het Hof op 1 maart 2016, in de procedure

Túrkevei Tejtermelő Kft.

tegen

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, vertegenwoordigd door Z. Szurovecz en L. Búsi als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en A. M. Pálfy als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White en A. Tokár als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 februari 2017,

* Procestaal: Hongaars

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 191 en 193 VWEU en richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB 2004, L 143, blz. 56).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Túrkevei Tejtermelő Kft. (hierna: „TTK") en de Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nationale instantie die belast is met de algemene inspectie van de milieu- en natuurbescherming, Hongarije; hierna: „inspectie") over een geldboete die is opgelegd aan TTK na een illegale afvalverbranding die heeft plaatsgevonden op een aan hem toebehorend perceel en voor luchtverontreiniging heeft gezorgd.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 Richtlijn 2004/35 is vastgesteld op grond van artikel 175, lid 1, EG – huidig artikel 192, lid 1, VWEU – waarin is voorzien in de procedures voor het vaststellen door de Unie van regelingen voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van artikel 191, lid 1, VWEU.

4 De overwegingen 1, 2, 4, 13, 18, 20 en 24 van richtlijn 2004/35 luiden als volgt:

„(1) Thans zijn er in de gemeenschap veel verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren, en de snelheid waarmee de biodiversiteit afneemt, is de voorbije decennia aanzienlijk toegenomen Indien geen actie wordt ondernomen, zou dit in de toekomst kunnen resulteren in nog meer verontreinigde locaties en een nog groter biodiversiteitsverlies. Het zoveel mogelijk voorkomen en herstellen van milieuschade draagt bij tot de implementatie van de doelstellingen en beginselen van het communautaire milieubeleid, als omschreven in het Verdrag. Wanneer besloten wordt hoe de schade hersteld moet worden, moet rekening worden gehouden met plaatselijke omstandigheden.

(2) Het voorkomen en herstellen van milieuschade dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.

[...]

(4) Milieuschade omvat ook schade veroorzaakt door in de lucht aanwezige elementen voor zover zij schade veroorzaken aan water, bodem, of beschermde soorten of natuurlijke habitats.

[...]

(13) Aansprakelijkheid biedt niet voor alle vormen van milieuschade een oplossing. Wil aansprakelijkheid doeltreffend functioneren, dan moeten er een of meer identificeerbare vervuilers zijn, moet de schade concreet en kwantificeerbaar zijn, en moet er een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuiler of vervuilers worden aangetoond. Aansprakelijkheid is daarom geen geschikt instrument ter bestrijding van wijdverspreide, diffuse verontreiniging waarbij onmogelijk een verband kan worden gelegd tussen negatieve milieueffecten en de handeling of nalatigheid van bepaalde individuele vervuilers.

[...]

(18) Overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, dient een exploitant die milieuschade veroorzaakt of een onmiddellijk gevaar doet ontstaan dat zich dergelijke schade voordoet, in beginsel de kosten van de noodzakelijke preventie- of herstelmaatregelen te dragen. In gevallen waarin een bevoegde instantie zelf of via een derde maatregelen treft in de plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald. Voorts is het passend dat de exploitanten in laatste instantie de kosten van de evaluatie van milieuschade en, in voorkomend geval, van de evaluatie van het onmiddellijk gevaar van het ontstaan van dergelijke schade dragen.

[...]

(20) Een producent is niet verplicht de kosten van uit hoofde van deze richtlijn genomen preventieve of herstelmaatregelen te dragen in situaties waarin de betrokken schade of het onmiddellijk gevaar daarvoor het gevolg is van bepaalde gebeurtenissen waarop de exploitant geen vat heeft. De lidstaten kunnen toestaan dat exploitanten die geen fout hebben begaan of niet nalatig zijn geweest de kosten van herstelmaatregelen niet hoeven te dragen in situaties waarin de betrokken schade het gevolg is van emissies of gebeurtenissen die uitdrukkelijk waren toegestaan of waarvan de potentiële schadelijkheid niet bekend kon zijn toen die gebeurtenis of emissie plaatsvond.

[...]

(24) Er moet voor worden gezorgd dat doeltreffende uitvoerings- en handhavingsinstrumenten ter beschikking staan, terwijl er tevens voor moet worden gezorgd dat de rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden naar behoren worden gewaarborgd. De bevoegde instanties dienen bevoegd te zijn voor specifieke taken waarvoor een passende administratieve beoordelingsvrijheid vereist is, te weten de taak om de ernst van de schade te beoordelen en te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden genomen.

[...]”

5 Overeenkomstig artikel 1 ervan stelt richtlijn 2004/35 een kader voor milieuaansprakelijkheid vast op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade.

6 Artikel 2 van deze richtlijn bevat de volgende definities:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚milieuschade’:
   a) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, dat wil zeggen elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Of schade aanmerkelijk is, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdend met de criteria van bijlage I;

   [...]

b) schade aan wateren, dat wil zeggen elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel, als omschreven in richtlijn 2000/60/EG, van de betrokken wateren, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van die richtlijn van toepassing is;
c) bodemschade, dat wil zeggen elke vorm van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen aangebracht zijn;

[...]

6. ‚exploitant': particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet;

7. ‚beroepsactiviteit': een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan;

[...]

10. ‚preventieve maatregelen': maatregelen naar aanleiding van een gebeurtenis, handeling of nalatigheid waardoor een onmiddellijke dreiging van milieuschade is ontstaan, teneinde die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken;

11. ‚herstelmaatregelen': maatregel of combinatie van maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als bedoeld in bijlage II;

[...]"

7 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1 het volgende:

„De richtlijn is van toepassing op

a) milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;

b) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten."

8 Volgens artikel 4, lid 5, van deze richtlijn is deze richtlijn „alleen van toepassing op milieuschade of op een onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van diffuse verontreiniging waarbij een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten".

9 Artikel 5 van richtlijn 2004/35, met als opschrift „Preventieve acties”, luidt als volgt:

„1. De exploitant neemt onverwijld de nodige preventieve maatregelen wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan.

[...]

3. De bevoegde instantie kan te allen tijde:

[...]

b) de exploitant verplichten de vereiste preventieve maatregelen te nemen;

[...]

d) zelf de nodige preventieve maatregelen nemen.

4. De bevoegde instantie eist dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. Indien een exploitant niet de verplichtingen nakomt waarin lid 1 of lid 3, onder b) of c), voorziet, niet kan worden geïdentificeerd, of uit hoofde van deze richtlijn niet verplicht is de kosten te dragen, kan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen nemen.”

10 Artikel 6 van die richtlijn, met als opschrift „Herstelmaatregelen”, bepaalt:

„1. Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie en treft hij:

a) elke haalbare maatregel om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen; en

b) de nodige herstelmaatregelen [...]

2. De bevoegde instantie kan te allen tijde:

a) de exploitant verplichten aanvullende informatie te verstrekken over enige schade die zich heeft voorgedaan;

b) zelf elke haalbare maatregel nemen om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid, of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen, dan wel de exploitant daartoe verplichten of hem daartoe instructies geven;

c) de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen;

[...]

e) zelf de nodige herstelmaatregelen treffen.

3. De bevoegde instantie eist dat de herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen. Indien de exploitant de verplichtingen van lid 1 of lid 2, onder b), c) [...] niet nakomt, niet kan worden geïdentificeerd, of niet verplicht is de kosten uit hoofde van deze richtlijn te dragen, kan de bevoegde instantie, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen nemen."

11 Artikel 8, leden 1 en 3, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De exploitant draagt de kosten voor de overeenkomstig deze richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen.

[...]

3. Een exploitant is niet verplicht de kosten te dragen van de preventieve maatregelen of herstelmaatregelen die uit hoofde van deze richtlijn worden genomen, indien hij kan bewijzen dat de milieuschade of de onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat,

a) veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen;

b) het gevolg is van de opvolging van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie, tenzij het een opdracht of instructie betreft naar aanleiding van een emissie of incident, veroorzaakt door activiteiten van de exploitant zelf.

In dergelijke gevallen stellen de lidstaten passende maatregelen vast om de exploitant in staat te stellen de gemaakte kosten terugbetaald te krijgen."

12 Artikel 11, leden 2 en 3, van deze richtlijn luidt als volgt:

„2. De taak met betrekking tot de vaststelling van de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt, de beoordeling van de omvang van de schade en de bepaling van welke herstelmaatregelen overeenkomstig bijlage II moeten worden genomen, berust bij de bevoegde instantie. [...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke preventieve maatregelen of herstelmaatregelen aan derden kan delegeren of opdragen."

13 Artikel 16 van richtlijn 2004/35, met als opschrift „Verhouding tot het nationaal recht", bepaalt in lid 1 ervan, dat deze richtlijn „niet [belet] dat de lidstaten strengere bepalingen handhaven of invoeren inzake preventie en herstel van milieuschade, met inbegrip van het bepalen van extra activiteiten waarop de voorschriften inzake preventie en herstel van deze richtlijn van toepassing zijn en het bepalen van verdere verantwoordelijke partijen".

14 Bijlage III bij deze richtlijn somt twaalf activiteiten op die door de Uniewetgever gevaarlijk worden geacht in de zin van artikel 3, lid 1, van die richtlijn. Deze activiteiten zien met name op afvalbeheeroperaties die overeenkomstig de Uniehandelingen op dat gebied aan een vergunnings- of registratieplicht zijn onderworpen.

Hongaars recht

Wet op de milieubescherming

15 De bepalingen van deze wet zijn aangepast ter omzetting van richtlijn 2004/35 in de Hongaarse rechtsorde.

16 § 4 van de környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (wet nr. LIII van 1995 houdende algemene milieubeschermingsnormen; hierna: „wet op de milieubescherming") bevat de volgende definities:

„1. ‚milieucompartiment': grond, lucht, water, flora en fauna, door de mens tot stand gebracht milieu (kunstmatig), alsmede de componenten daarvan;

[...]

10. ‚in gevaar brengen van het milieu': de rechtstreekse dreiging van milieuschade;

[...]

12. ‚aantasting van het milieu': een handelen of stilzitten dat milieuschade veroorzaakt;

13. ‚milieuschade': een aanmerkelijke en meetbare negatieve verandering van het milieu of van een milieucompartiment, of een aanmerkelijke en meetbare verslechtering van een dienst die verband houdt met een milieucompartiment, welke verandering of verslechtering zich direct of indirect kan voordoen.

[...]"

17 § 101, lid 1, van deze wet bepaalt het volgende:

„De gebruiker van het milieu draagt de juridische verantwoordelijkheid op grond van het strafrecht, het burgerlijk recht en het bestuursrecht, zoals vastgelegd bij deze wet en de andere regelingen, voor de gevolgen van zijn activiteit voor het milieu. [...]"

18 Volgens § 102, lid 1, van deze wet zijn hoofdelijk aansprakelijk voor milieuschade of voor een milieurisico degenen die na het ontstaan van de schade of het risico de eigenaar en de bezitter (gebruiker) zijn van het perceel waarop de milieuschade zich heeft voorgedaan of waarop de activiteit is uitgevoerd die een risico voor het milieu oplevert, tenzij zij het bewijs leveren dat zij niet verantwoordelijk zijn voor die schade of voor dat risico. Volgens § 102, lid 2, van dezelfde wet wordt de eigenaar van zijn hoofdelijke aansprakelijkheid ontheven indien hij de daadwerkelijke gebruiker van het perceel aanwijst en onomstotelijk bewijst dat hij niet verantwoordelijk is.

19 § 106 van deze wet bepaalt het volgende:

„1) Wie direct of indirect een overtreding begaat van een bepaling die beoogt het milieu te beschermen en is vastgesteld bij een regeling, een bestuursbesluit of een rechtstreeks toepasbare handeling van gemeenschapsrecht, of de ter zake vastgestelde grenzen overschrijdt, dient een milieuboete te betalen, waarvan de hoogte afhankelijk is van de ernst van de gedraging die de overtreding teweeg heeft gebracht, en aldus met name van de omvang, de duur en de terugkerende aard van de milieuverontreiniging of de aantasting van het milieu waaraan deze gedraging ten grondslag ligt.

2) De milieuboete dient te worden betaald bovenop de premie voor het gebruik van het milieu en de bijdrage voor de belasting ervan. [...]"

Regeringsbesluit betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit

20 § 2, punt 29, van Levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23) Korm. rendelet (regeringsbesluit nr. 306/2010 van 23 december 2010 betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit) betitelt als „regel inzake de bescherming van de luchtkwaliteit" elke bepaling of elk verbod, vastgesteld bij regelgeving of een besluit van de autoriteiten, met als doel het voorkomen of terugbrengen van hinder voor de luchtkwaliteit.

21 Volgens § 27, lid 2, van dit besluit is het verboden om afval te verbranden in de openlucht of in installaties die niet voldoen aan de rechtsvoorschriften waarin de voorwaarden voor afvalverbranding zijn vastgesteld, behalve als het gaat om de verbranding van huishoudelijk papierafval of van als ongevaarlijk beschouwd afval van onbehandeld hout in huishoudelijke installaties. Er is sprake van verbranding van afval in de openlucht wanneer afval door welke oorzaak dan ook – met uitzondering van een natuurlijke oorzaak – vuur vat.

22 Overeenkomstig § 34, lid 1, van dat besluit legt de milieubeschermingsinstantie een geldboete op aan de natuurlijke of rechtspersoon dan wel de entiteit zonder rechtspersoonlijkheid die de bepalingen ter bescherming van de luchtkwaliteit heeft geschonden, en verplicht zij tevens die persoon of entiteit om de onrechtmatige handeling te staken of een einde te maken aan het stilzitten, tenzij anders is bepaald.

23 Overeenkomstig § 34, lid 3, houdt de milieubeschermingsinstantie bij het opleggen van een geldboete rekening met, ten eerste, de omstandigheden van de niet-nakoming; ten tweede, de ernst van de niet-nakoming van de verplichtingen, en, ten derde, de duur of de terugkerende aard van de niet-nakoming van de verplichtingen.

24 Bijlage 9, punt 20, bij dit besluit bepaalt de hoogte van de geldboetes wegens „het niet verhinderen van zelfontbranding of vlamvatten van afval of van opslagplaatsen van afval of materiaal, of niet het nodige hebben gedaan om een einde te maken aan de verbranding (bij meer dan 10 m^3)".

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

25 Op 2 juli 2014 is de bevoegde lagere milieubeschermingsinstantie medegedeeld dat afval werd verbrand op een aan TTK toebehorend perceel, gelegen in Túrkeve (Hongarije).

26 Volgens het proces-verbaal dat tijdens de inspectie door die instantie is opgesteld, is 30 m^3 tot 40 m^3 afval, met name metaalafval, verbrand in elk van de drie opslagsilo's en stonden drie vrachtwagens op het punt om het metaalafval dat na de verbranding was overgebleven, af te voeren.

27 TTK heeft aan die instantie verklaard dat zij op 15 maart 2014 dat perceel had verhuurd aan een natuurlijke persoon. Er is evenwel gebleken dat die persoon op 1 april 2014 was overleden.

28 De bevoegde lagere milieubeschermingsinstantie heeft besloten om TTK als eigenaar van het perceel een geldboete op te leggen ten bedrage van 500 000 HUF (ongeveer 1 630 EUR) voor niet-inachtneming van de bepalingen van regeringsbesluit nr. 306/2010.

29 TTK heeft tegen deze geldboete bezwaar gemaakt bij die autoriteit, die haar bezwaar heeft verworpen. Deze verwerping is door de inspectie bevestigd.

30 In het bestuursbesluit waarbij het bezwaar werd verworpen, heeft de inspectie overwogen dat door de verbranding van afval in de openlucht het milieu in gevaar werd gebracht. Volgens de wet op de milieubescherming zijn de eigenaar en de bezitter van het betrokken onroerend goed ten tijde van de feiten hoofdelijk aansprakelijk, behalve als de eigenaar zonder redelijke twijfel kan aantonen niet

verantwoordelijk te zijn. Aangezien de huurder van het perceel was overleden, heeft de lagere milieubeschermingsinstantie op goede gronden overwogen dat TTK aansprakelijk moest worden gesteld.

31 TTK heeft bij de verwijzende rechter, de Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szolnok, Hongarije), beroep ingesteld tegen het besluit van de inspectie.

32 Volgens de verwijzende rechter valt de geldboete wegens luchtverontreiniging omwille van de punitieve aard ervan niet onder de „herstelmaatregelen", omschreven in artikel 2, lid 11, van richtlijn 2004/35. Deze rechter merkt evenwel op dat in artikel 16 van die richtlijn, overeenkomstig artikel 193 VWEU, is voorzien in de mogelijkheid dat lidstaten strengere bepalingen invoeren inzake preventie en herstel van milieuschade.

33 Onder verwijzing naar punt 54 van het arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a. (C-534/13, EU:C:2015:140), brengt de verwijzende rechter in herinnering dat het doeltreffend functioneren van de bij richtlijn 2004/35 ingevoerde regeling voor milieuaansprakelijkheid vereist dat er door de bevoegde instantie een oorzakelijk verband wordt vastgesteld tussen de activiteit van een of meer geïdentificeerde vervuiler(s) en concrete en kwantificeerbare milieuschade, om die exploitant(en), ongeacht het soort verontreiniging dat aan de orde is, herstelmaatregelen op te kunnen leggen. In casu ontbreekt het door de instantie vastgestelde oorzakelijk verband tussen de activiteit van TTK en de milieuschade. Bijgevolg bestaat er volgens deze rechter geen rechtsgrond voor het opleggen van de administratieve boete aan de eigenaar van het perceel.

34 Daarop heeft de Szolnoli Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzetten artikel 191 VWEU en [...] richtlijn [2004/35] zich tegen een nationale bepaling die verder gaat dan het beginsel dat de vervuiler betaalt en die de overheidsinstantie die met de milieubescherming belast is, de bevoegdheid verleent om de eigenaar op specifieke wijze aansprakelijk te stellen voor de milieuschade, zonder dat deze instantie ten gronde hoeft na te gaan of er een causaal verband bestaat tussen het gedrag van die persoon (handelsvennootschap) en de verontreiniging?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en het niet noodzakelijk is de milieuschade te herstellen voor zover het gaat om luchtverontreiniging, kan het dan gerechtvaardigd zijn een geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit op te leggen op grond van een strengere regeling van de betrokken lidstaat in de zin van artikel 16 van [...] richtlijn [2004/35] en artikel 193 VWEU, of kan ook die strengere regeling niet ten gevolge hebben dat een geldboete van louter punitieve aard wordt opgelegd aan de eigenaar die niet verantwoordelijk is voor de verontreiniging?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van richtlijn 2004/35, gelezen in het licht van de artikelen 191 en 193 VWEU, aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding die naast de exploitanten van de percelen waarop zich een illegale verontreiniging heeft voorgedaan, een andere categorie bepaalt van personen die hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, namelijk de eigenaren van de percelen, zonder dat een oorzakelijk verband moet worden vastgesteld tussen de gedraging van die eigenaren en de vastgestelde verontreiniging.

Toepasselijkheid van artikel 191, lid 2, VWEU

36 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 191, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming en dat haar beleid met name berust op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Die bepaling beperkt zich aldus ertoe, de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied te omschrijven, terwijl de taak te beslissen over de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen ingevolge artikel 192 VWEU toekomt aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, beslissend volgens de gewone wetgevingsprocedure (arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Aangezien artikel 191, lid 2, VWEU, dat het beginsel dat de vervuiler betaalt bevat, het optreden van de Unie betreft, kan deze bepaling dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling, zoals die in het hoofdgeding, die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, uit te sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt (zie in die zin arresten van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 39, en 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Bijgevolg kan het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals bedoeld in artikel 191, lid 2, VWEU, slechts tegen TTK worden ingeroepen voor zover een op grondslag van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling specifiek voor de betrokken situatie in het hoofdgeding geldt.

Toepasselijkheid van richtlijn 2004/35

39 Los van de in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet gestelde vraag of een andere Unieregeling dan richtlijn 2004/35, zoals richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3), betrekking heeft op een situatie als in het hoofdgeding, rijst, gelet op het feit dat uit het aan het Hof voorgelegde dossier blijkt dat de zaak in het hoofdgeding luchtverontreiniging betreft, de vraag of richtlijn 2004/35 van toepassing is.

40 Artikel 2, punt 1, van deze richtlijn omschrijft „milieuschade” als schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats of schade aan wateren en bodemschade.

41 Hieruit volgt dat luchtverontreiniging op zichzelf geen milieuschade vormt in de zin van richtlijn 2004/35.

42 Volgens overweging 4 van die richtlijn omvat milieuschade echter ook schade veroorzaakt door in de lucht aanwezige elementen voor zover zij schade kunnen veroorzaken aan water, bodem, of beschermde soorten en natuurlijke habitats.

43 Krachtens artikel 267 VWEU, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, is het Hof uitsluitend bevoegd zich, op de grondslag van de feiten die de nationale rechterlijke instantie heeft omschreven, over de uitlegging of de geldigheid van een voorschrift van Unierecht uit te spreken. Derhalve staat het in het kader van de procedure van dat artikel niet aan het Hof maar aan de nationale rechter om op nationale maatregelen of situaties de regels van Unierecht toe te passen die het Hof heeft uitgelegd (arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om na te gaan, op basis van de feiten die alleen hij kan beoordelen, of in de zaak in het hoofdgeding de luchtvervulling dergelijke schade of een onmiddellijk gevaar voor dergelijke schade heeft kunnen veroorzaken, zodat preventieve maatregelen of herstelmaatregelen in de zin van richtlijn 2004/35 dienen te worden vastgesteld.

45 Indien deze rechter tot de conclusie zou komen dat daarvan in deze zaak geen sprake is, zal hij moeten overwegen dat de betrokken verontreiniging niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 valt, zodat een dergelijke situatie onder het nationale recht valt, met inachtneming van het VEU en het VWEU en onverminderd andere handelingen van afgeleid recht (zie in die zin arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Mocht de verwijzende rechter daarentegen tot het oordeel komen dat de luchtverontreiniging in het hoofdgeding tevens de oorzaak is van schade of van een onmiddellijk gevaar voor schade aan wateren, de bodem of beschermde soorten en natuurlijke habitats, dan zou een dergelijke luchtverontreiniging binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 vallen.

Voorwaarden voor milieuaansprakelijkheid

47 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2004/35 op grond van artikel 1 ervan ten doel heeft een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. Binnen het kader voor milieuaansprakelijkheid, waarin in die richtlijn is voorzien en dat is gegrond op een hoog niveau van milieubescherming en op het beginsel dat de vervuiler betaalt, rusten op de exploitanten zowel preventie- als herstelverplichtingen (zie in die zin arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 75 en 76).

48 Zoals blijkt uit artikel 4, lid 5, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 13 ervan, vereist de in deze richtlijn vastgestelde regeling voor milieuaansprakelijkheid dat er door de bevoegde instantie een oorzakelijk verband wordt gelegd tussen de activiteit van een of meer geïdentificeerde vervuiler(s) en milieuschade of de onmiddellijke dreiging van dergelijke schade (arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Bij de uitlegging van artikel 3, lid 1, onder a), van die richtlijn, heeft het Hof geoordeeld dat de op de bevoegde instantie rustende verplichting om een oorzakelijk verband aan te tonen, geldt in het kader van de regeling voor objectieve milieuaansprakelijkheid van exploitanten (arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Zoals volgt uit artikel 4, lid 5, van richtlijn 2004/35, geldt die verplichting ook in het kader van de regeling voor uit de fout of nalatigheid van de exploitant voortvloeiende subjectieve aansprakelijkheid, waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, onder b), van die richtlijn voor andere beroepsactiviteiten dan die bedoeld in bijlage III bij deze richtlijn (zie in die zin arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Het bijzondere belang van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de activiteit van de exploitant en de milieuschade voor de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt en dus voor de bij richtlijn 2004/35 ingestelde aansprakelijkheidsregeling, blijkt ook uit de bepalingen van deze richtlijn betreffende de gevolgen die moeten worden verbonden aan het feit dat de exploitant niet heeft bijgedragen tot de verontreiniging of het risico van verontreiniging (arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 57).

52 In dat verband zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 8, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 20 ervan, de exploitant niet verplicht is de kosten te dragen indien hij kan bewijzen dat de milieuschade is veroorzaakt door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen, of het gevolg is van een dwingende opdracht of instructie van een overheidsinstantie (zin in die zin arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Uit dit alles blijkt dat de aansprakelijkheidsregeling die is ingevoerd bij richtlijn 2004/35, is gegrond op het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Daartoe legt deze richtlijn de exploitanten zowel preventie- als herstelverplichtingen op (zie met name arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 75).

54 In casu staat vast dat TTK niet als exploitant maar als eigenaar van het onroerend goed waarop de verontreiniging zich heeft voorgedaan aansprakelijk is gesteld. Tevens lijkt de bevoegde instantie – hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan – TTK een boete te hebben opgelegd en deze niet te hebben verplicht ook preventie- of herstelmaatregelen te treffen.

55 Uit het aan het Hof voorgelegde dossier volgt dan ook dat de op TTK toegepaste bepalingen van de Hongaarse regeling geen deel uitmaken van de bepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de bij richtlijn 2004/35 ingevoerde aansprakelijkheidsregeling.

56 Niettemin moet eraan worden herinnerd dat artikel 16 van richtlijn 2004/35 in de mogelijkheid voorziet voor lidstaten om strengere bepalingen te handhaven of in te voeren inzake preventie en herstel van milieuschade, met inbegrip van het bepalen van extra activiteiten waarop de voorschriften inzake preventie en herstel van deze richtlijn van toepassing zijn en het bepalen van verdere verantwoordelijke partijen.

57 § 102, lid 1, van de wet op de milieubescherming bepaalt dat voor het perceel „waarop de milieuschade zich heeft voorgedaan of waarop de activiteit is uitgevoerd die een risico voor het milieu oplevert" de eigenaar en de exploitant ervan hoofdelijk aansprakelijk zijn, tenzij zij het bewijs leveren dat zij niet verantwoordelijk zijn, waarbij de eigenaar slechts van deze aansprakelijkheid wordt ontheven indien hij de daadwerkelijke gebruiker van het perceel aanwijst en zonder redelijke twijfel aantoont dat hij niet zelf de schade heeft veroorzaakt. Hiermee kan verder worden gegaan dan met de aansprakelijkheidsregeling van richtlijn 2004/35.

58 Aangezien, zonder afbreuk te doen aan de principiële verantwoordelijkheid van de exploitant, een dergelijke nationale regeling beoogt onachtzaamheid van de eigenaar te voorkomen, alsmede deze aan te sporen maatregelen te treffen en handelswijzen te ontwikkelen die de risico's op aantasting van het milieu kunnen minimaliseren, draagt zij bij tot het voorkomen van milieuschade en bijgevolg tot de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2004/35.

59 Deze nationale regeling brengt namelijk met zich mee dat de eigenaren van onroerende goederen in de betrokken lidstaat, om niet zelf hoofdelijk aansprakelijk te worden gesteld, worden geacht toe te zien op het gedrag van de exploitanten van hun percelen en ingeval van milieuschade of gevaar voor dergelijke schade die exploitanten aan te geven bij de bevoegde instantie.

60 Aangezien een dergelijke regeling verder gaat dan het mechanisme van richtlijn 2004/35 door een categorie van personen te bepalen die samen met de exploitanten hoofdelijk aansprakelijk kunnen zijn, valt zij onder artikel 16 van richtlijn 2004/35, dat – gelezen in samenhang met artikel 193 VWEU – verdergaande beschermingsmaatregelen toelaat, mits zij verenigbaar zijn met het VEU en het VWEU en ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.

61 Wat het vereiste van verenigbaarheid met de Verdragen betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat het aan iedere lidstaat staat om dergelijke verdergaande beschermingsmaatregelen vast te stellen, welke regels enerzijds dienstig moeten zijn om het in artikel 1 van richtlijn 2004/35 gedefinieerde doel van de richtlijn te bereiken, te weten het voorkomen en herstellen van milieuschade, en anderzijds niet mogen indruisen tegen het Unierecht, met name de algemene beginselen van dat recht, waaronder het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 79).

62 Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat ingeval van niet-nakoming van de in artikel 193 VWEU vermelde verplichting tot aanmelding, deze niet-nakoming als zodanig niet leidt tot onwettigheid van de verdergaande beschermingsmaatregelen (arrest van 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de bepalingen van richtlijn 2004/35, gelezen in het licht van de artikelen 191 en 193 VWEU, aldus moeten worden uitgelegd dat, voor zover de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 valt, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan, zij niet in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding, die naast de exploitanten van de percelen waarop zich een illegale verontreiniging heeft voorgedaan, een andere categorie bepaalt van personen die hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, namelijk de eigenaren van de percelen, zonder dat een oorzakelijk verband moet worden vastgesteld tussen de gedraging van die eigenaren en de vastgestelde verontreiniging, mits die regeling in overeenstemming is met de algemene beginselen van Unierecht en elke relevante bepaling van het VEU en het VWEU, en van handelingen van afgeleid Unierecht.

Tweede vraag

64 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16 van richtlijn 2004/35 en artikel 193 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding, op grond waarvan de eigenaren van percelen waarop zich een illegale verontreiniging heeft voorgedaan niet alleen met de exploitanten van die percelen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, maar er hun door de bevoegde nationale bestuurlijke instantie tevens een geldboete kan worden opgelegd.

65 In dit verband zij opgemerkt dat wanneer een lidstaat, overeenkomstig artikel 16 van die richtlijn en artikel 193 VWEU, alsmede met inachtneming van elke andere relevante bepaling en de algemene beginselen van het Unierecht, bepaalt dat die eigenaren van percelen hoofdelijk aansprakelijk zijn, het hem is toegestaan maatregelen te treffen die bijdragen aan de doeltreffendheid van deze verdergaande beschermingsregeling.

66 Een administratieve boete die wordt opgelegd aan de eigenaar van een perceel vanwege illegale verontreiniging die hij niet heeft voorkomen en waarvan hij ook niet de veroorzaker aanwijst, kan derhalve deel uitmaken van de aansprakelijkheidsregeling die wordt bestreken door artikel 16 van richtlijn 2004/35 en door artikel 193 VWEU, mits de regeling die voorziet in een dergelijke boete overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van verdergaande bescherming, die wordt nagestreefd met de regeling waarbij de hoofdelijke aansprakelijkheid wordt ingevoerd, en mits de wijze waarop de hoogte van de boete wordt bepaald niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken (zie naar analogie arrest van 9 juni 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de nationale regeling in het hoofdgeding, met name § 34, lid 1, van regeringsbesluit nr. 306/2010, aan deze voorwaarden voldoet.

68 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 16 van richtlijn 2004/35 en artikel 193 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat, voor zover de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 valt, zij niet in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding, op grond waarvan de eigenaren van percelen waarop zich illegale verontreiniging heeft voorgedaan met de exploitanten van die percelen niet alleen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, maar er hun door de bevoegde nationale instantie tevens een geldboete kan worden opgelegd, mits een dergelijke regeling kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van verdergaande bescherming en de wijze waarop de hoogte van de boete wordt bepaald niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

Kosten

69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **De bepalingen van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, gelezen in het licht van de artikelen 191 en 193 VWEU, dienen aldus te worden uitgelegd dat, voor zover de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 valt, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan, zij niet in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding, die naast de exploitanten van de percelen waarop zich een illegale verontreiniging heeft voorgedaan, een andere categorie bepaalt van personen die hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, namelijk de eigenaren van die percelen, zonder dat een oorzakelijk verband moet worden vastgesteld tussen de gedraging van de eigenaren en de vastgestelde verontreiniging, mits die regeling in overeenstemming is met de algemene beginselen van Unierecht en elke relevante bepaling van het VEU en het VWEU, en van handelingen van afgeleid Unierecht.**

2) **Artikel 16 van richtlijn 2004/35 en artikel 193 VWEU dienen aldus te worden uitgelegd dat, voor zover de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/35 valt, zij niet in de weg staan aan een nationale regeling zoals in het hoofdgeding, op grond waarvan de eigenaren van percelen waarop zich illegale verontreiniging heeft voorgedaan met de exploitanten van die percelen niet alleen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor een dergelijke milieuschade, maar er hun door de bevoegde nationale instantie tevens een geldboete kan worden opgelegd, mits een dergelijke regeling kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van verdergaande bescherming en de wijze waarop de hoogte van de boete wordt bepaald niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.**

ondertekeningen