Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 13 juli 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Artiklarna 191 FEUF och 193 FEUF – Direktiv 2004/35/EG – Materiell tillämplighet – Luftföroreningar genom olovlig förbränning av avfall – Principen att förorenaren ska betala – Nationell lagstiftning i vilken föreskrivs solidariskt ansvar mellan ägaren av den mark där föroreningen har skett och förorenaren”

I mål C-129/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szolnok, Ungern) genom beslut av den 18 februari 2016, som inkom till domstolen den 1 mars 2016, i målet

Túrkevei Tejtermelő Kft.

mot

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, genom Z. Szurovecz och L. Búsi, båda i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom M.Z. Fehér, G. Koós och A.M. Pálfy, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. White och A. Tokár, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 februari 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: ungerska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 191 FEUF och 193 FEUF samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 2004, s. 56).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Túrkevei Tejtermelö Kft (nedan kallat TTK) och Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelöseg (nationella tillsynsmyndigheten för miljö- och naturskydd, Ungern) (nedan kallad tillsynsmyndigheten). Målet avser böter som pålagts TTK efter otillåten förbränning av avfall på mark som bolaget äger och som medförde en luftförorening.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Direktiv 2004/35 antogs med stöd av artikel 175.1 EG, nu artikel 192.1 FEUF, i vilken föreskrivs de lagstiftningsförfaranden som gäller i Europeiska unionen för att uppnå de mål på miljöområdet som avses i artikel 191 FEUF.

4 Skälen 1, 2, 4, 13, 18, 20 och 24 och 30 i direktiv 2004/35 har följande lydelse:

”(1) Det finns i dag många förorenade områden i gemenskapen som medför betydande hälsorisker, och den biologiska mångfalden har minskat avsevärt under de senaste årtiondena. Om inga åtgärder vidtas riskerar föroreningen att förvärras och den biologiska mångfalden kan komma att minska ytterligare i framtiden. Att i största möjliga utsträckning förebygga och avhjälpa miljöskador bidrar till att genomföra de mål och principer för gemenskapens miljöpolitik som anges i fördraget. Lokala förhållanden bör beaktas vid beslut om hur skador skall avhjälpas.

(2) Miljöskador bör förebyggas och avhjälpas genom främjandet av principen att förorenaren skall betala, i enlighet med fördraget och i linje med principen om hållbar utveckling. Den grundläggande principen i detta direktiv bör därför vara att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada skall ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. På så sätt motiveras verksamhetsutövare att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador och därigenom risken för ersättningsansvar.

…

(4) Miljöskador omfattar även skador som orsakas av luftburna element, om de förorsakar skador på vatten, mark eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer.

…

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

…

(18) Enligt principen att förorenaren skall betala bör en verksamhetsutövare som orsakar en miljöskada eller framkallar ett överhängande hot om en sådan skada i princip bära kostnaderna för de åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skadan. Om en behörig myndighet själv eller via en tredje part agerar i en verksamhetsutövares ställe, bör myndigheten se till att få ersättning från verksamhetsutövaren för sina kostnader. Verksamhetsutövarna bör också i slutändan bära kostnaderna för att bedöma miljöskadan och, i förekommande fall, för att bedöma ett överhängande hot om att en sådan skada skulle uppkomma.

…

(20) Det bör inte krävas av en verksamhetsutövare att han skall bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv i situationer där skadan eller det överhängande hotet om skada är en följd av vissa händelser som verksamhetsutövaren inte råder över. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare som inte orsakat skadan genom fel eller försummelse inte skall bära kostnaderna för de åtgärder som vidtas för att avhjälpa skadan i situationer där skadan är en följd av utsläpp eller händelser som är uttryckligen tillåtna eller där det inte var möjligt att känna till de skadliga verkningarna när händelsen eller utsläppet ägde rum.

…

(24) Det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövares och andra berörda parters legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt. De behöriga myndigheterna bör vara ansvariga för vissa uppgifter som kräver skönsmässig bedömning, exempelvis när det gäller att bedöma skadans betydelse och att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa den.

…”

5 Enligt artikel 1 i direktiv 2004/35 är syftet med direktivet att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

6 Artikel 2 i direktivet innehåller följande definitioner:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. miljöskada
   a) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, dvs. alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter; betydelsen av dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet, med beaktande av kriterierna i bilaga I;

…

   b) skador på vatten, dvs. skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska och/eller kvantitativa status och/eller ekologiska potential, enligt definitionen i direktiv 2000/60/EG, med undantag för sådana negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i det direktivet,
   c) markskador, dvs. varje markförorening som utgör en betydande risk för att människors hälsa skall påverkas negativt som följd av direkt eller indirekt införande, i, på eller under mark, av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer.

…

6. *verksamhetsutövare*: varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet och/eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet.

7. *yrkesverksamhet*: all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstdrivande syfte.

…

10. *förebyggande åtgärder*: åtgärder som vidtas med anledning av en händelse, handling eller försummelse som har framkallat ett överhängande hot om miljöskada, i syfte att förebygga eller minimera denna skada.

11. *hjälpåtgärder*: varje åtgärd eller kombination av åtgärder, bland annat begränsnings- eller interimsåtgärder som vidtas för att återställa, sanera eller ersätta skadade naturresurser och/eller försämrade funktioner eller för att tillhandahålla en motsvarighet till dessa naturresurser eller funktioner i enlighet med bilaga II.

…”

7 I artikel 3.1, under rubriken ”Räckvidd”, i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på:

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

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

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

9 Artikel 5, med rubriken ”Förebyggande åtgärder”, i direktiv 2004/35 har följande lydelse:

”1. Om det, innan en miljöskada uppkommit, finns ett överhängande hot om att en sådan skada kan uppkomma, skall verksamhetsutövaren utan dröjsmål vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

…

3. Den behöriga myndigheten får när som helst

…

b) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga förebyggande åtgärder,

…

d) själv vidta nödvändiga förebyggande åtgärder.

4. Den behöriga myndigheten skall kräva att förebyggande åtgärder vidtas av verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren inte fullgör de skyldigheter som anges i punkt 1 eller punkt 3 b eller 3 c, inte kan identifieras eller enligt detta direktiv inte behöver bära kostnaderna, får den behöriga myndigheten själv vidta dessa åtgärder.”

10 I artikel 6, med rubriken ”Hjälpåtgärder”, i samma direktiv föreskrivs följande:

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

a) alla åtgärder som kan genomföras för att omedelbart kontrollera, innesluta, flytta eller på annat sätt hantera de aktuella förorenande ämnena och/eller alla andra skadefaktorer för att begränsa eller förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av funktionerna samt

b) nödvändiga hjälpåtgärder …

2. Den behöriga myndigheten får när som helst

a) kräva att verksamhetsutövaren lämnar kompletterande information om alla skador som har uppkommit.

b) vidta, kräva att verksamhetsinnehavaren vidtar eller ge instruktioner till verksamhetsutövaren om alla genomförbara åtgärder för att omedelbart kontrollera, innesluta, flytta eller på annat sätt hantera de aktuella förorenande ämnena och/eller andra skadefaktorer för att förhindra ytterligare miljöskada och negativa effekter på människors hälsa eller ytterligare försämring av funktionerna. …

c) kräva att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga hjälpåtgärder.

…

e) själv vidta nödvändiga åtgärder.

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

11 I artikel 8.1–8.3 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

…

3. En verksamhetsutövare skall inte vara skyldig att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv, om han kan visa att miljöskadan eller det överhängande hotet om en sådan skada

a) har orsakats av tredje part och uppkom trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtagits, eller

b) är ett resultat av efterlevnaden av tvingande beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet, under förutsättning att beslutet eller anvisningarna inte är en följd av ett utsläpp eller ett tillbud som orsakats av verksamhetsutövarens egen verksamhet.

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

12 Artikel 11.2 och 11.3 i direkrivet har följande lydelse:

”2. Den behöriga myndigheten skall fastställa vilken verksamhetsutövare som har orsakat skadan eller det överhängande hotet om en sådan skada, bedöma skadans betydelse och bestämma vilka hjälpåtgärder som skall vidtas med hänvisning till bilaga II. …

3. Medlemsstaterna skall se till att den behöriga myndigheten kan delegera genomförandet av nödvändiga förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder till en tredje part eller kan kräva att en tredje paret genomför sådana åtgärder.”

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

14 I bilaga III till detta direktiv anges tolv verksamheter som lagstiftaren har ansett som farliga i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet. Dessa verksamheter avser bland annat avfallshantering som kräver tillstånd eller registrering enligt unionens rättsakter på området.

Ungersk rätt

Miljöskyddslagen

15 Bestämmelserna i denna lag har antagits för att införliva direktiv 2004/35 med den ungerska rättsordningen.

16 4 § i környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII Törvény (1995 års lag LIII om allmänna regler för miljöskydd) (nedan kallad miljöskyddslagen) innehåller följande definitioner:

”1. Delmiljöer: mark, luft, vatten fauna och flora, människoskapad miljö (artificiell miljö) samt delar av dessa miljöer.

…

10. Miljörisk: Direkt fara för att en miljöskada ska uppstå.

…

12. Miljöförsämring: Handling eller underlåtenhet som ger upphov till en miljöskada.

13. Miljöskada: En väsentlig och mätbar negativ påverkan på miljön eller en del av miljön eller en väsentlig och mätbar försämring av en delmiljös utnyttjandemöjligheter, som kan visa sig direkt eller indirekt

…”

17 I 101 § första punkten i denna lag föreskrivs följande:

”Den som använder miljön bär straffrättsligt, civilrättsligt och förvaltningsrättsligt ansvar enligt bestämmelserna i denna lag och andra bestämmelser, för de effekter verksamheten har på miljön.”

18 Enligt 102§ första punkten i lagen är det de som äger och nyttjar (verksamhetsutövaren) den fastighet på vilken miljöskadan ägde rum eller där den verksamhet som medförde en risk för miljön bedrevs som gemensamt och solidariskt bär ansvaret för miljöskadan eller för risken för miljön om inte motsatsen styrks. Enligt punkt 2 är ägaren fri från solidariskt ansvar om vederbörande pekar ut den faktiska användaren av fastigheten och otvetydigt styrker att ägaren saknar ansvar för det skedda.

19 I 106 § i samma lag föreskrivs följande:

”1) Den som direkt eller indirekt åsidosätter en miljöskyddsbestämmelse i lag eller förvaltningsbeslut eller en direkt tillämplig gemenskapsrättsakt eller bryter mot de gränser som fastställts på området ska betala en miljöbot, anpassad till överträdelsens allvar och varaktighet eller om miljöföreningen skett vid upprepade tillfällen, för den förorening eller hot mot miljön som han åsamkat.

2) Miljöboten ska betalas utöver avgiften för användandet av miljöresurser och avgiften för miljöbelastning.

…”

Regeringsdekret om skydd av luftkvaliteten

20 Enligt 2 § punkt 29 i Levegö vedelméröl szóló 306/2010 (XII 23) Korm. rendelet (regeringsdekret 306/2010 av den 23 december 2010 om skydd av luftkvaliteten) är ett ”krav om skydd av luftkvaliteten” varje bestämmelse eller förbud som anges i lag eller i myndighetsbeslut vars syfte är att förhindra eller minska skador på luftkvaliteten.

21 Enligt 27 § andra stycket i dekretet är det förbjudet att förbränna avfall i öppna utrymmen eller i anläggningar som inte uppfyller kraven i gällande bestämmelser om avfallsförbränning, med undantag av sådan förbränning av pappersavfall från hushåll och träavfall som betraktas som ofarlig och som sker i hushållsanläggningar. Det ska anses vara fråga om avfallsförbränning i öppet utrymme när avfallet brinner, och detta inte sker av naturliga orsaker.

22 Enligt 34§ första stycket i nämnda regeringsdekret ska miljöskyddsmyndigheten påföra den fysiska eller juridiska person eller de enheter som inte utgör juridiska personer, som har åsidosatt kraven på luftkvalitet, böter till för skydd av luftkvaliteten och samtidigt ålägga rättsubjektet att upphöra med den olagliga hanteringen eller underlåtenheten, om inget annat har föreskrivits.

23 Det framgår av 34 § tredje stycket att miljöskyddsmyndigheten när den påför böter, ska beakta omständigheterna vid överträdeldsen, vidare hur allvarlig underlåtenheten att uppfylla förpliktelsen var och slutligen varaktigheten eller upprepningen av underlåtenheten att uppfylla skyldigheten

24 I bilaga 9 punkt 20 i samma dekret föreskrivs bötesnivåerna för att ”inte ha förhindrat självtändning eller förbränning av avfallsdepåer eller material eller för att inte ha gjort vad som krävs för att få den okontrollerade förbränningen att upphöra (för volymer över 10 kubikmeter).”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

25 Den 2 juli 2014 informerades miljöskyddsmyndigheten i första instans om att avfallsförbränning skett på mark som tillhörde TTK i Túrkeve (Ungern)

26 Enligt det protokoll som upprättades efter det att nämnda myndighet genomfört en inspektion hade mellan 30 och 40 kubikmeter avfall, bland annat metallavfall, förbränts i vart och ett av tre förvaringsmagasin och tre lastbilar fanns på plats för att frakta bort det metallavfall som återstod efter förbränningen.

27 TTK förklarade för miljöskyddsmyndigheten att det hade hyrt ut marken till en fysisk person den 15 mars 2014. Denna person avled emellertid den 1 april 2014.

28 Miljöskyddsmyndigheten i första instans beslutade att påföra TTK, i egenskap av markägare, böter på 500 000 forinter (cirka 1 630 euro) för att inte ha iakttagit bestämmelserna i regeringsdekret 306/2010.

29 TTK begärde att myndigheten skulle ompröva bötesbeslutet men den vidhöll sitt beslut. Avslaget bekräftades av tillsynsmyndigheten.

30 I avslagsbeslutet angav tillsynsmyndigheten att förbränning av avfall i ett öppet utrymme utgör en fara för miljön. Enligt miljöskyddslagen bärs ansvaret gemensamt och solidariskt av ägaren och nyttjanderättsinnehavaren av den berörda fastigheten vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna om inte ägaren kan styrka bortom allt rimligt tvivel att han inte kan hållas ansvarig. Eftersom den som hyrt marken hade avlidit var det korrekt rättstillämpning när miljöskyddsmyndigheten i första instans ansåg att TTK kunde hållas ansvarigt.

31 TTK överklagade beslutet vid den hänskjutande domstolen, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Szolnok, Ungern).

32 Enligt den hänskjutande domstolen utgör inte böter för luftföroreningar, på grund av syftet med sanktionen, ”hjälpåtgärder” såsom dessa definieras i artikel 2.11 i direktiv 2004/35. Den hänskjutande domstolen erinrar emellertid om att det i artikel 16 i detta direktiv föreskrivs att medlemsstaterna, enligt artikel 193 FEUF, får införa strängare bestämmelser för förebyggande och avhjälpande av miljöskador.

33 Med hänvisning till punkt 54 i dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl. (C-534/13, EU:C:2015:140), erinrade den hänskjutande domstolen om att det miljöskyddsansvar som införts genom direktiv 2004/35 för att fungera förutsätter att den behöriga myndigheten kan fastställa att det föreligger ett orsakssamband mellan den verksamhet som bedrivs av en eller flera identifierbarta verksamhetsutövare och konkreta och kvantifierbara miljöskador och detta oberoende av vilken typ av förorening som orsakats. I förevarande fall är det orsakssamband som fastställts av myndigheten mellan TTK:s verksamhet och miljöskadan icke-existerande. Enligt nämnda domstol finns det således ingen rättslig grund för att påföra markägaren administrativa böter.

34 Mot denna bakgrund beslutade Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstol i Szolnok, Ungern) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör artikel 191 FEUF och bestämmelserna i direktiv [2004/35] hinder för en nationell lagstiftning som går längre än principen att förorenaren ska betala genom att ge miljöskyddsmyndigheten rätt att specifikt tillskriva ägaren ansvaret för att ersätta miljöskadan, utan att det dessförinnan i sak behöver visas att det föreligger ett orsakssamband mellan rättssubjektets (verksamhetsutövarens) handlande och föroreningen?

2) Om den första frågan ska besvaras nekande och om luftföroreningen är sådan att ingen miljöskada behöver gottgöras, är det då möjligt att rättfärdiga ett påförande av böter för skydd av luftkvaliteten med åberopande av en sådan strängare lagstiftning i medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 16 i direktiv [2004/35] och i artikel 193 FEUF, eller får en sådan strängare lagstiftning inte heller leda till att böter som är av rent sanktionerande karaktär påförs en ägare som inte är ansvarig för föroreningen?

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 2004/35, mot bakgrund av artiklarna 191 FEUF och 193 FEUF, ska tolkas så, att de utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som i det nationella målet, vilken utöver användarna av den mark där en otillåten förorening har skett, utpekar en annan kategori av personer som är solidariskt ansvariga för en sådan miljöskada, nämligen markägarna, utan att det krävs att det fastställs att det föreligger ett orsakssamband mellan ägarnas handlande och den konstaterade föroreningen.

Tillämpligheten av artikel 191.2 FEUF

36 Domstolen erinrar inledningsvis om att i artikel 191.2 FEUF föreskrivs att unionens miljöpolitik syftar till att åstadkomma en hög skyddsnivå och att denna politik bland annat grundas på principen att förorenaren ska betala. I denna bestämmelse definieras således endast unionens allmänna mål på miljöområdet, eftersom artikel 192 FEUF överlämnar åt Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet avgöra vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå dessa mål (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

37 Eftersom artikel 191.2 FEUF, vilken innehåller principen att förorenaren ska betala, avser åtgärder från unionens sida, kan den inte som sådan åberopas av enskilda i syfte att göra gällande att en nationell lagstiftning, av det slag som är i fråga i målen vid den nationella domstolen, inte får tillämpas, när denna lagstiftning rör miljöpolitik och det inte finns någon unionslagstiftning antagen med stöd av artikel 192 FEUF som omfattar just denna situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 39 och dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m. fl.; C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

38 Härav följer att principen om att förorenaren ska betala i artikel 191.2 FEUF enbart kan åberopas av TTK såvida den situation som avses i det nationella målet har särskilt stöd av unionsbestämmelser som antagits med stöd av artikel 192 FEUF.

Tillämpligheten av direktiv 2004/35

39 Med förbehåll för en fråga som den hänskjutande domstolen inte har ställt huruvida andra unionsbestämmelser än direktiv 2004/35, såsom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3) omfattar en sådan situation som i det nationella målet, ska det, mot bakgrund av den omständigheten, att det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att det nationella målet avser en luftförorening, prövas om direktiv 2004/35 är tillämpligt.

40 I artikel 2.1 i direktiv 2004/35 definieras en ”miljöskada” som skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer eller skador på vatten eller markskador.

41 Härav följer att luftförorening inte i sig utgör en sådan miljöskada som avses i direktiv 2004/35.

42 I skäl 4 i direktivet preciseras emellertid att miljöskador även omfattar skador som orsakats av luftburna element, om de förorsakar skador på vatten, mark eller skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer.

43 Enligt artikel 267 FEUF, vilken grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är EU-domstolen endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som den nationella domstolen har lämnat. Härav följer att det inte ankommer på EU-domstolen utan på den nationella domstolen att inom ramen för förfarandet enligt nämnda artikel tillämpa de unionsrättsliga bestämmelser som har tolkats av EU-domstolen på nationella bestämmelser eller situationer (dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

44 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva, mot bakgrund av de omständigheter som enbart den domstolen ska pröva, om luftföroreningen i det nationella målet kunde förorsaka sådana skador eller en överhängande fara sådana skador att det är nödvändigt att tillgripa förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder i den mening som avses i direktiv 2004/35.

45 Om den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att så inte är fallet i det nationella målet ska den beakta att den berörda föroreningen inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35 med följd att en sådan situation omfattas av nationell rätt, varvid hänsyn ska tas till reglerna i EU-fördraget och EUF-fördraget och andra sekundärrättsakter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m. fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

46 Om den hänskjutande domstolen emellertid skulle finna att den luftförorening som avses i det nationella målet även är orsak till skador eller utgör en överhängande fara för skador på vatten, mark eller skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer omfattas en sådan förorening av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35.

Villkoren för miljöansvar

47 Domstolen erinrar om att enligt artikel 1 i direktiv 2004/35 är syftet med detta direktiv att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Inom ramarna för den miljöansvarsordning som fastställs i detta direktiv och som bygger på en hög miljöskyddsnivå och principen om att förorenaren ska betala ska verksamhetsutövarna vidta förebyggande åtgärder och hjälpåtgärder (se, för ett likande resonemang, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkterna 75 och 76).

48 Såsom framgår av artiklarna 4.5 och 11.2 i direktiv 2004/35, jämförda med skäl 13 i samma direktiv är en förutsättning för att miljöansvarsordningen ska vara effektiv att behöriga myndigheter fastställer att det föreligger ett orsakssamband mellan den verksamhet som en eller flera identifierbara verksamhetsutövare bedriver och konkreta och mätbara miljöskador eller fara för miljöskador (dom av den 4 mars.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

49 Domstolen har vid tolkningen av artikel 3.1 a i direktiv 2004/35 slagit fast att behöriga myndigheters skyldighet att fastställa ett orsakssamband är tillämplig inom ramen för verksamhetsutövarnas objektiva miljöansvar (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

50 Såsom framgår av artikel 4.5 i direktiv 2004/35 gäller denna skyldighet även inom ramen för den subjektiva ansvarsordning som avser verksamhetsutövarens fel eller försummelse enligt artikel 3.1 b i direktivet vid annan yrkesverksamhet än sådan som avses i bilaga III till direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

51 Kravet på orsakssamband mellan verksamhetsutövarens verksamhet och miljöskadan, som måste vara uppfyllt för att principen att förorenaren ska betala och därmed även den ansvarsordning som inrättats genom direktiv 2004/35 ska kunna tillämpas, har särskild vikt. Detta följer även av direktivets bestämmelser avseende konsekvenserna av att verksamhetsutövaren inte har bidragit till föroreningen eller risken för förorening (dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 57).

52 Domstolen erinrar härvidlag om att enligt artikel 8.3 i direktiv 2004/35, jämförd med skäl 20 i direktivet, är verksamhetsutövaren inte skyldig att bära kostnaderna när denna kan visa att miljöskadorna har orsakats av tredje part trots att nödvändiga säkerhetsåtgärder har vidtagits eller är ett resultat av efterlevnaden av tvingade beslut eller anvisningar från en offentlig myndighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

53 Det framgår av samtliga dessa omständigheter att den ansvarsordning som införts genom direktiv 2004/35 vilar på försiktighetsprincipen och principen att förorenaren ska betala. För att uppnå detta syfte ålägger direktivet verksamhetsutövarna att vidta såväl förebyggande åtgärder som hjälpåtgärder (se, bland annat, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 75).

54 Det är i målet ostridigt att TTK inte har hållits ansvarigt i egenskap av verksamhetsutövare utan som ägare till den fastighet där föroreningen skedde. Det förefaller även, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att behörig myndighet har ålagt TTK böter men inte har förpliktat TTK att vidta förebyggande åtgärder eller hjälpåtgärder.

55 Det framgår av de handlingar som har ingetts till domstolen att bestämmelserna i den ungerska lagstiftning som tillämpats i förhållande till TTK inte är en del av de bestämmelser som införlivar den ansvarsordning som inrättats genom direktiv 2004/35.

56 Domstolen erinrar dock om att det i artikel 16 i direktiv 2004/35 föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare bestämmelser om förebyggande och avhjälpande av miljöskador, till exempel om att ytterligare verksamheter ska omfattas av kraven om förebyggande och avhjälpande åtgärder, och om identifiering av ytterligare ansvariga parter.

57 I 102 § första stycket i miljöskyddslagen föreskrivs att ansvaret åvilar både ägaren och verksamhetsutövaren – solidariskt och gemensamt – av den fastighet ”där miljöskadan skedde eller där den verksamhet som medförde en fara för miljön bedrevs”, då ägaren enbart kan undgå detta ansvar om han pekar ut den faktiska användaren av fastigheten och kan visa bortom allt rimligt tvivel att han inte själv har orsakat skadan, vilket är en skärpning av den ansvarsordning som föreskrivs i direktiv 2004/35.

58 Såtillvida som en sådan nationell lagstiftning, vilken utan att underminera principen om att det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret, syftar till att föregripa ägarens bristande omsorg och att påverka denne att vidta åtgärder och att utveckla beteenden som kan minska risken för miljöskador, bidrar denna lagstiftning till att förebygga miljöskador och följaktligen till att uppnå syftena med direktiv 2004/35.

59 Denna nationella lagstiftning innebär nämligen att fastighetsägarna i den berörda medlemsstaten förväntas, då de riskerar att själva hållas solidariskt och gemensamt ansvariga, kontrollera beteendet hos de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på deras fastigheter och att anmäla dessa till behörig myndighet vid miljöskador eller risk för sådan skada.

60 Eftersom en sådan lagstiftning styrker den mekanism som föreskrivs i direktiv 2004/35 genom att identifiera en kategori av personer som kan hållas solidariskt ansvariga vid sidan av verksamhetsutövarna, omfattas en sådan mekanism av artikel 16 i direktiv 2004/35, vilken, jämförd med artikel 193 FEUF, möjliggör strängare skyddsåtgärder, förutsatt att de är förenliga med EU-fördraget och EUF-fördraget och har meddelats till Europeiska kommissionen.

61 Vad beträffar kravet på förenlighet med fördragen framgår det av domstolens praxis att det ankommer på varje medlemsstat att fastställa sådana strängare skyddsåtgärder, vilka dels ska syfta till att uppnå målet med direktiv 2004/355, såsom detta har definierats i artikel 1 i direktivet, det vill säga att förebygga och avhjälpa miljöskador, dels vara förenliga med unionsrätten, däribland de allmänna principerna i unionsrätten, inbegripet proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och 380/08, EU:C:20110:127, punkt 79).

62 Domstolen erinrar slutligen om att ett åsidosättande av skyldigheten att lämna information enligt artikel 193 FEUF inte i sig medför att de strängare skyddsåtgärder som vidtagits är olagliga (dom av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

63 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Bestämmelserna i direktiv 2004/35, jämförda med artiklarna 191 FEUF och 193 FEUF, ska tolkas så, att de – såvitt den situation som avses i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva – inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, vilken, utöver de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på den mark på vilken det har skett en otillåten förorening, utpekar en annan personkategori som solidariskt ansvarig för en sådan miljöskada, nämligen markägarna, utan att det krävs att det fastställs att det föreligger ett orsakssamband mellan ägarnas beteenden och den konstaterade föroreningen, förutsatt att denna lagstiftning är förenlig med de allmänna principerna i unionsrätten och samtliga andra relevanta bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget och unionens sekundärrätt.

Den andra frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16 i direktiv 2004/35 och artikel 193 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som i det nationella målet, enligt vilken ägarna till den mark på vilken det skett en otillåten förorening inte enbart är solidariskt ansvariga med de verksamhetsutövare som använder marken för en sådan miljöskada men även kan påföras böter av behörig nationell förvaltningsmyndighet.

65 Domstolen erinrar härvidlag om att när en medlemsstat enligt artikel 16 i direktiv 2004/35 och artikel 193 FEUF och med iakttagande av samtliga övriga relevanta bestämmelser och de allmänna principerna i unionsrätten anger att dessa markägare är solidariskt ansvariga har den möjlighet att föreskriva sanktioner som bidrar till den strängare skyddsordningens effektivitet.

66 Administrativa böter som påförs en markägare på grund av en otillåten förorening som vederbörande inte har förhindrat och för vilken han inte anger vem som har orsakat föroreningen utgör därför en del av den ansvarsordning som omfattas av artikel 16 i direktiv 2004/35 och artikel 193 FEUF, förutsatt att den lagstiftning i vilken böterna föreskrivs är förenlig med proportionalitetsprincipen och ägnad att bidra till förverkligandet av målet med det strängare skyddet och att sättet att fastställa bötesbeloppet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva. (se, analogt, dom av den 9 juni 2016, Nutrivet, C-69/15:, EU:C:2016:425, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

67 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om den berörda nationella lagstiftningen, bland annat 34 § första stycket i regeringsdekret nr 306/2010 uppfyller dessa villkor.

68 Således ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 16 i direktiv 2004/35 och artikel 193 FEUF ska tolkas så, att de – såvitt den situation som avses i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35 – inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ägarna av den mark på vilken det har skett en otillåten förorening inte enbart är solidariskt ansvariga med de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på deras mark för en sådan miljöskada, men även kan påföras böter av behörig nationell myndighet, förutsatt att en sådan lagstiftning är ägnad att bidra till förverkligandet av målet med det strängare skyddet och att det sätt på vilket bötesbeloppet fastställs inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, jämförda med artiklarna 191 FEUF och 193 FEUF, ska tolkas så, att de – såvitt den situation som avses i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva – inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, vilken, utöver de verksamhetshetsutövare som bedriver verksamhet på den mark på vilken de har skett en otillåten förorening, utpekar en annan personkategori som solidariskt ansvarig för en sådan miljöskada, nämligen markägarna, utan att det krävs att det fastställs att det föreligger ett orsakssamband mellan ägarnas beteenden och den konstaterade föroreningen, förutsatt att denna lagstiftning är förenlig med de allmänna principerna i unionsrätten och samtliga andra relevanta bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget och unionens sekundärrätt.**

2) **Artikel 16 i direktiv 2004/35 och artikel 193 FEUF ska tolkas så, att de – såvitt den situation som avses i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/35 – inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ägarna av den mark på vilken det har skett en otillåten förorening inte enbart är solidariskt ansvariga med de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på deras mark för en sådan miljöskada, men även kan påföras böter av behörig nationell myndighet, förutsatt att en sådan lagstiftning är ägnad att bidra till förverkligandet av målet med det strängare skyddet och att det sätt på vilket bötesbeloppet fastställts inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.**

Underskrifter