Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

13 de julho de 2017*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Artigos 191.° e 193.° TFUE — Diretiva 2004/35/CE — Aplicabilidade *ratione materiae* — Contaminação do ar por incineração ilegal de resíduos — Princípio do poluidor-pagador — Regulamentação nacional que estabelece uma responsabilidade solidária entre o proprietário do terreno no qual ocorreu a contaminação e o poluidor»

No processo C-129/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.° TFUE, pelo Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szolnok, Hungria), por decisão de 18 de fevereiro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de março de 2016, no processo

Túrkevei Tejtermelő Kft.

contra

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (relatora) e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, por Z. Szurovecz e L. Búsi, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Koós e A. M. Pálfy, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. White e A. Tokár, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de fevereiro de 2017,

* Língua do processo: húngaro.

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 191.° e 193.° TFUE e da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO 2004, L 143, p. 56).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Túrkevei Tejtermelő Kft. (a seguir «TTK») à Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Inspeção Nacional de Proteção do Ambiente e da Natureza, Hungria, a seguir «Inspeção») a respeito de uma coima aplicada à TTK na sequência de uma incineração ilegal de resíduos ocorrida num terreno que lhe pertencia e que gerou contaminação do ar.

Quadro jurídico

Direito da União

3 A Diretiva 2004/35 foi adotada com base no artigo 175.º CE, n.º 1, atual artigo 192.º, n.º 1, TFUE, que prevê os procedimentos para a adoção pela União Europeia de regulamentações com vista a realizar os objetivos no domínio do ambiente previstos no artigo 191.º, n.º 1, TFUE.

4 Os considerandos 1, 2, 4, 13, 18, 20 e 24 da Diretiva 2004/35 têm a seguinte redação:

«(1) Existem hoje na Comunidade muitos sítios contaminados que suscitam riscos significativos para a saúde, e a perda da biodiversidade acelerou-se acentuadamente durante as últimas décadas. A falta de ação poderá resultar no acréscimo da contaminação e da perda da biodiversidade no futuro. Prevenir e reparar, tanto quanto possível, os danos ambientais contribui para concretizar os objetivos e princípios da política de ambiente da Comunidade, previstos no Tratado. A decisão relativa à reparação dos danos ambientais deve ter em conta as condições locais.

(2) A prevenção e a reparação de danos ambientais devem ser efetuadas mediante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, previsto no Tratado e em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável. O princípio fundamental da presente diretiva deve portanto ser o da responsabilização financeira do operador cuja atividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos, a fim de induzir os operadores a tomarem medidas e a desenvolverem práticas por forma a reduzir os riscos de danos ambientais.

[…]

(4) Os danos ambientais incluem igualmente os danos causados pela poluição atmosférica, na medida em que causem danos à água, ao solo, às espécies ou aos habitats naturais protegidos.

[…]

(13) Nem todas as formas de danos ambientais podem ser corrigidas pelo mecanismo da responsabilidade. Para que este seja eficaz, tem de haver um ou mais poluidores identificáveis, o dano tem de ser concreto e quantificável e tem de ser estabelecido um nexo de causalidade entre o dano e o ou os poluidores identificados. Por conseguinte, a responsabilidade não é um

instrumento adequado para tratar a poluição de caráter disseminado e difuso, em que é impossível relacionar os efeitos ambientais negativos com atos ou omissões de determinados agentes individuais.

[…]

(18) Segundo o princípio do "poluidor-pagador", o operador que cause danos ambientais ou crie a ameaça iminente desses danos deve, em princípio, custear as medidas de prevenção ou reparação necessárias. Se a autoridade competente atuar, por si própria ou por intermédio de terceiros, em lugar do operador, deve assegurar que o custo em causa seja cobrado ao operador. Também se justifica que os operadores custeiem a avaliação dos danos ambientais ou, consoante o caso, da avaliação da sua ameaça iminente.

[…]

(20) Um operador não poderá ser obrigado a custear as ações de prevenção ou de reparação desenvolvidas ao abrigo dessa diretiva em situações em que os danos ou a sua ameaça iminente resultem de determinados acontecimentos independentes do controlo do operador. Os Estados-Membros podem permitir que os operadores que não tenham agido com culpa ou negligência não sejam obrigados a custear as medidas de reparação em situações em que os danos resultem de emissões ou acontecimentos expressamente autorizados, ou sempre que o potencial dano não pudesse ser conhecido à data de ocorrência do acontecimento ou emissão.

[…]

(24) É necessário assegurar a disponibilidade de meios eficazes de aplicação e execução, salvaguardando devida e simultaneamente os legítimos interesses dos operadores e de outras partes interessadas. As autoridades competentes devem ser responsáveis por funções específicas que impliquem os poderes administrativos apropriados, nomeadamente o dever de avaliar a importância dos danos e de determinar as medidas de reparação a tomar.

[…]»

5 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2004/35 estabelece um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador, com vista a prevenir e reparar danos ambientais.

6 O artigo 2.º desta diretiva contém as seguintes definições:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. "Danos ambientais":
   a) Danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, isto é, quaisquer danos com efeitos significativos adversos para a consecução ou a manutenção do estado de conservação favorável desses habitats ou espécies. O significado de tais efeitos deve ser avaliado em relação ao estado inicial, tendo em atenção os critérios do anexo I.

   […]
   b) Danos causados à água, isto é, quaisquer danos que afetem adversa e significativamente o estado ecológico, químico e/ou quantitativo e/ou o potencial ecológico das águas em questão, definidos na Diretiva 2000/60/CE, com exceção dos efeitos adversos aos quais seja aplicável o n.º 7 do seu artigo 4.º;
   c) Danos causados ao solo, isto é, qualquer contaminação do solo que crie um risco significativo de a saúde humana ser afetada adversamente devido à introdução, direta ou indireta, no solo ou à sua superfície, de substâncias, preparações, organismos ou microrganismos;

[…]

6. “Operador”, qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute ou controle a atividade profissional ou, quando a legislação nacional assim o preveja, a quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico dessa atividade, incluindo o detentor de uma licença ou autorização para o efeito ou a pessoa que registe ou notifique essa atividade;

7. “Atividade ocupacional”, qualquer atividade desenvolvida no âmbito de uma atividade económica, de um negócio ou de uma empresa, independentemente do seu caráter privado ou público, lucrativo ou não;

[…]

10. “Medidas de prevenção”, quaisquer medidas tomadas em resposta a um acontecimento, ato ou omissão que tenha causado uma ameaça iminente de danos ambientais, destinada a prevenir ou minimizar esses danos;

11. “Medidas de reparação”, qualquer ação ou combinação de ações, incluindo medidas atenuantes ou intercalares com o objetivo de reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais danificados e/ou os serviços danificados ou fornecer uma alternativa equivalente a esses recursos ou serviços, tal como previsto no anexo II;

[…]»

7 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável:

a) Aos danos ambientais causados por qualquer das atividades ocupacionais enumeradas no anexo III e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas atividades;

b) Aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos por qualquer atividade ocupacional distinta das enumeradas no anexo III, e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas atividades, sempre que o operador agir com culpa ou negligência.»

8 Nos termos do artigo 4.º, n.º 5, da mesma diretiva, esta aplica-se «apenas a danos ambientais, ou à ameaça iminente desses danos, causados por poluição de caráter difuso, sempre que seja possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as atividades de operadores individuais».

9 O artigo 5.º da Diretiva 2004/35, sob a epígrafe «Ações de prevenção», tem a seguinte redação:

«1. Quando ainda não se tiverem verificado danos ambientais, mas houver uma ameaça iminente desses danos, o operador tomará sem demora as medidas de prevenção necessárias.

[…]

3. A autoridade competente pode, em qualquer momento:

[…]

b) Exigir que o operador tome as medidas de prevenção necessárias;

[…]

d) Tomar ela própria as medidas de prevenção necessárias.

4. A autoridade competente deve exigir que as medidas de prevenção sejam tomadas pelo operador. Se o operador não cumprir as obrigações previstas no n.º 1 ou nas alíneas b) ou c) do n.º 3, não puder ser identificado ou não for obrigado a suportar os custos ao abrigo da presente diretiva, pode ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas.»

10 O artigo 6.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Ações de reparação», prevê:

«1. Quando se tiverem verificado danos ambientais, o operador informará, sem demora, a autoridade competente de todos os aspetos relevantes da situação e tomará:

a) Todas as diligências viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou, de outra forma, gerir os elementos contaminantes pertinentes e/ou quaisquer outros fatores danosos, a fim de limitar ou prevenir novos danos ambientais e efeitos adversos para a saúde humana ou uma deterioração adicional dos serviços; e

b) As medidas de reparação necessárias […]

2. A autoridade competente pode, em qualquer momento:

a) Exigir que o operador forneça informações suplementares sobre quaisquer danos ocorridos;

b) Tomar, exigir ao operador que tome ou dar instruções ao operador relativamente a todas as medidas viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou de outra forma gerir os elementos contaminantes pertinentes e/ou quaisquer outros fatores danosos, a fim de limitar ou prevenir novos danos ambientais e efeitos adversos para a saúde humana ou uma deterioração adicional dos serviços.

c) Exigir que o operador tome as medidas de reparação necessárias;

[…]

e) Tomar ela própria as medidas de reparação necessárias.

3. A autoridade competente deve exigir que as medidas de reparação sejam tomadas pelo operador. Se o operador não cumprir as obrigações previstas no n.º 1 ou nas alíneas b), c) ou d) do n.º 2, não puder ser identificado ou não for obrigado a suportar os custos ao abrigo da presente diretiva, pode ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas, como último recurso.»

11 O artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, da referida diretiva dispõe:

«1. O operador suporta os custos das ações de prevenção e de reparação executadas por força da presente diretiva.

[…]

3. Não é exigido ao operador que suporte o custo de ações de prevenção ou de reparação executadas por força da presente diretiva, se este puder provar que o dano ambiental ou a ameaça iminente desse dano:

a) Foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas; ou

b) Resultou do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública que não sejam uma ordem ou instrução resultantes de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador.

Nestes casos, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para permitir ao operador recuperar os custos incorridos.»

12 O artigo 11.º, n.os 2 e 3, da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«2. Cabe à autoridade competente a obrigação de determinar o operador que causou o dano ou a ameaça iminente de dano, avaliar a importância do dano e precisar as medidas de reparação que devem ser tomadas com referência ao anexo II. […]

3. Os Estados-Membros devem assegurar que a autoridade competente possa delegar ou solicitar a terceiros a execução das medidas de prevenção ou de reparação necessárias.»

13 O artigo 16.º da Diretiva 2004/35, sob a epígrafe «Relação com o direito nacional», refere, no seu n.º 1, que esta diretiva «não impede os Estados-Membros de manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outras atividades a sujeitar aos requisitos de prevenção e reparação [desta] diretiva e a identificação de outros responsáveis».

14 O anexo III da referida diretiva enumera doze atividades que o legislador da União considera perigosas, na aceção do seu artigo 3.º, n.º 1. Estas atividades visam designadamente operações de gestão de resíduos sujeitas a licença ou registo nos termos doa atos da União relativos a esta matéria.

Direito húngaro

Lei de proteção ambiental

15 As disposições deste diploma foram adaptadas de modo a transpor a Diretiva 2004/35 para o ordenamento jurídico húngaro.

16 O artigo 4.º da környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII, törvény (Lei n.º LIII de 1995, sobre normas gerais de proteção ambiental, a seguir «lei de proteção ambiental») compreende as seguintes definições:

«1. “Meio ambiental”: a terra, o ar, a água, a fauna e a flora, o ambiente construído pelo Homem (artificial), bem como os seus componentes;

[…]

10. “Colocação em perigo do ambiente”: a ameaça direta de ocorrência de um dano ambiental;

[…]

12. “Degradação do ambiente”: uma ação ou omissão que causa um dano ambiental;

13. “Danos ambientais”: a alteração adversa, significativa e mensurável do ambiente ou de um meio ambiental ou uma deterioração significativa e mensurável de um serviço de um recurso natural, quer ocorram direta ou indiretamente.

[…]»

17 O artigo 101.º, n.º 1, desta lei prevê:

«O utilizador suporta as responsabilidades penal, civil e administrativa, nas modalidades previstas pela presente lei e demais regulamentação, quanto aos efeitos decorrentes da sua atividade para o ambiente. […]»

18 Nos termos do artigo 102.º, n.º 1, da referida lei, a responsabilidade por danos ao meio ambiente ou por risco ambiental, salvo prova em contrário, é, solidariamente, do atual proprietário e do possuidor (utilizador) do imóvel em que ocorreu o dano ambiental ou foi levada a cabo a atividade que implicou um risco para o meio ambiente, independentemente do momento em que se produziu o dano ou risco ambiental. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o proprietário será isentado da responsabilidade solidária se identificar a pessoa que dispõe do uso efetivo do imóvel e demonstrar inequivocamente que não é responsável.

19 O artigo 106.º da mesma lei dispõe:

«1) Quem, direta ou indiretamente, violar uma norma destinada a proteger o ambiente prevista numa regulamentação, decisão administrativa ou ato jurídico comunitário de natureza pública diretamente aplicável, ou ultrapassar os limites fixados na matéria, deve pagar uma coima em matéria de ambiente adaptada à gravidade da infração, em especial ao âmbito, [à] duração ou [à] natureza reiterada da poluição ambiental ou da infração contra o ambiente que está na sua origem.

2) A coima em matéria de ambiente deve ser paga em acréscimo à quotização por utilização de recursos ambientais e da taxa devida por poluição do ambiente.

[…]»

Decreto governamental sobre proteção da qualidade do ar

20 O artigo 2, ponto 29, da Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII 23.) Korm. rendelet [Decreto governamental 306/2010 (XII 23), sobre proteção da qualidade do ar] qualifica de «exigência em matéria de proteção da qualidade do ar» qualquer dever ou interdição, fixados por regulamentação ou decisão de uma autoridade, com vista a prevenir ou reduzir os danos à qualidade do ar.

21 Nos termos do artigo 27.º, n.º 2, deste decreto, é proibida a incineração de resíduos efetuada em espaços abertos ou em instalações que não correspondam ao disposto na regulamentação na qual se estabelecem as condições de incineração de resíduos, exceto a incineração de resíduos de papel de proveniência doméstica e resíduos de madeira não tratada considerados não perigosos efetuada em instalações domésticas. Considera-se que há incineração de resíduos em espaço aberto quando estes ardam por quaisquer razões que não sejam causas naturais.

22 Segundo o artigo 34.º, n.º 1, do referido decreto, a autoridade de proteção ambiental aplica uma coima em matéria de proteção de qualidade do ar à pessoa singular ou coletiva ou à entidade sem personalidade jurídica que viole as disposições relativas à proteção da qualidade do ar e, simultaneamente, impõe a obrigação de cessação de atividade ilícita ou de omissão, salvo disposição em contrário.

23 Resulta do n.º 3 do mesmo artigo que, ao aplicar uma coima, a autoridade de proteção do ambiente tem em conta, em primeiro lugar, as circunstâncias do incumprimento, em segundo, a gravidade do incumprimento dos deveres e, em terceiro, a duração ou a reincidência no incumprimento dos deveres.

24 O anexo 9, ponto 20, do mesmo decreto prevê os montantes das coimas para os casos em que «não se tenha obstado à autocombustão ou à queima de depósitos de resíduos ou de materiais ou de resíduos, ou não se tenha feito o necessário para pôr fim à combustão (relativamente a quantidades superiores a 10 m^3)».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

25 Em 2 de julho de 2014, a autoridade competente de proteção ambiental de primeira instância foi informada de que haviam sido incinerados resíduos num terreno pertencente à TTK, situado em Túrkeve (Hungria).

26 Segundo o auto lavrado na inspeção realizada por esta autoridade, foram incinerados 30 m^3 a 40 m^3 de resíduos, designadamente metálicos, em cada um dos três silos de armazenamento, sendo que três camiões, presentes no local, se preparavam para transportar os resíduos metálicos resultantes da incineração.

27 A TTK declarou à referida autoridade que o terreno tinha sido dado em locação a uma pessoa singular em 15 de março de 2014. Todavia, afigura-se que esta havia falecido em 1 de abril de 2014.

28 A autoridade de proteção ambiental de primeira instância decidiu aplicar à TTK, na sua qualidade de proprietária do terreno, uma coima no montante de 500 000 forints húngaros (HUF) (cerca de 1 630 euros) por desrespeito das disposições do Decreto governamental 306/2010.

29 A TTK contestou a aplicação desta coima junto da mesma autoridade, a qual indeferiu a sua reclamação. Este indeferimento foi confirmado pela Inspeção.

30 Na decisão administrativa de indeferimento, a Inspeção considerou que a incineração de resíduos ao ar livre tinha provocado um risco ambiental. Ora, segundo a lei de proteção ambiental, o proprietário e o possuidor do bem imóvel em causa no momento dos factos são responsáveis solidários, salvo se o proprietário demonstrar de forma inequívoca que não é responsável pelo risco ambiental. Sendo ponto assente que o locatário do terreno tinha falecido, a autoridade de proteção ambiental de primeira instância considerou, acertadamente, que a TTK devia ser considerada responsável.

31 A TTK interpôs recurso da decisão de Inspeção no órgão jurisdicional de reenvio, o Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szolnok, Hungria).

32 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a coima em matéria de contaminação do ar, em razão do seu objetivo de punição, não faz parte das «medidas de reparação» definidas no artigo 2.º, n.º 11, da Diretiva 2004/35. No entanto, esse órgão jurisdicional salienta que o artigo 16.º desta diretiva prevê, em conformidade com o disposto no artigo 193.º TFUE, a possibilidade de os Estados-Membros adotarem medidas mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais.

33 Referindo-se ao n.º 54 do acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o. (C-534/13, EU:C:2015:140), o órgão jurisdicional de reenvio recorda que o regime de responsabilidade ambiental implementado pela Diretiva 2004/35 exige, para que funcione, que a autoridade competente estabeleça um nexo de causalidade entre a atividade de um ou mais operadores identificáveis e o dano ambiental concreto e identificável, para efeitos da imposição de medidas de reparação a esse ou esses operadores, seja qual for o tipo de poluição em causa. Ora, no caso vertente, o nexo de causalidade estabelecido pela autoridade entre a atividade da TTK e o dano ambiental não se verifica. Por conseguinte, segundo esse órgão jurisdicional, não existe nenhum fundamento legal para a aplicação de uma coima administrativa ao proprietário do terreno.

34 Nestas condições, o Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal Administrativo e do Trabalho de Szolnok) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 191.º [TFUE] e as disposições da Diretiva [2004/35] opõem-se a uma regulamentação nacional que, indo além do princípio do poluidor-pagador, permite à autoridade administrativa de proteção ambiental responsabilizar especificamente pelo dano ambiental o proprietário, sem ter de verificar previamente a existência do nexo causal entre a conduta dessa pessoa (sociedade comercial) e a contaminação?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão e, dada a contaminação do ar, caso não seja necessário reparar o dano ambiental, pode justificar-se a aplicação de uma coima em matéria de proteção da qualidade do ar com base na regulamentação mais rigorosa dos Estados-Membros [na aceção do] artigo 16.º da Diretiva [2004/35] e [do] artigo 193.º TFUE ou esta regulamentação também não pode originar a aplicação de uma coima de caráter unicamente punitivo ao proprietário que não é o responsável pela contaminação?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

35 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições da Diretiva 2004/35, lidas à luz dos artigos 191.° e 193.° TFUE, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que identifica, além de quem explora os terrenos nos quais foi gerada uma contaminação ilícita, uma outra categoria de pessoas solidariamente responsável por esses danos ambientais, a saber, os proprietários dos terrenos, sem que seja necessário demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dos referidos proprietários e a contaminação verificada.

Quanto à aplicabilidade do artigo 191.º, n.º 2, TFUE

36 A título preliminar, recorde-se que o artigo 191.º, n.º 2, TFUE dispõe que a política da União no domínio do ambiente visa um nível elevado de proteção e se baseia, nomeadamente, no princípio do poluidor-pagador. Esta disposição limita-se, assim, a definir os objetivos gerais da União no domínio do ambiente, visto que o artigo 192.º TFUE deixa ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, decidindo em consonância com o processo legislativo ordinário, a competência para decidir da ação a empreender com vista à realização desses objetivos (acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 39 e jurisprudência aí referida).

37 Consequentemente, uma vez que o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, que consagra o princípio do poluidor-pagador, é dirigido à ação da União, não pode ser invocado enquanto tal pelos particulares para afastar a aplicação de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que regula um domínio incluído na política ambiental, quando não seja aplicável regulamentação da União, adotada com base no artigo 192.º TFUE, que regule especificamente a situação em causa (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 39, e de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

38 Daqui decorre que o princípio do poluidor-pagador enunciado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE apenas pode ser invocado pela TTK na medida em que a situação em causa no processo principal esteja especificamente coberta por uma regulamentação da União adotada com base no artigo 192.º TFUE.

Quanto à aplicabilidade da Diretiva 2004/35

39 Sem prejuízo da questão, não suscitada no presente reenvio prejudicial, de saber se outra regulamentação da União que não seja a Diretiva 2004/35, como a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3), cobre uma situação como a do processo principal, há que, tendo em conta o facto de que resulta dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que o processo principal respeita a uma contaminação do ar, questionar a aplicabilidade da Diretiva 2004/35.

40 O artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva define os «danos ambientais» como os causados às espécies e aos habitats naturais protegidos ou os que afetam as águas ou os solos.

41 Daqui resulta que a contaminação do ar não constitui em si mesma um dano ambiental abrangido pela Diretiva 2004/35.

42 No entanto, o considerando 4 desta diretiva especifica que os danos ambientais incluem igualmente os danos causados pela poluição atmosférica, na medida em que causem danos às águas, aos solos, às espécies ou aos habitats naturais protegidos.

43 Nos termos do artigo 267.º TFUE, baseado numa clara separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, este só tem competência para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de uma norma da União a partir dos factos que lhe são indicados pelo tribunal nacional. Daqui decorre que, no quadro do processo previsto no mesmo artigo, não cabe ao Tribunal de Justiça, mas ao tribunal nacional, aplicar às medidas ou situações nacionais as regras do direito da União interpretadas pelo Tribunal de Justiça (acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

44 Cabe assim ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, com base em factos que só ele pode apreciar, se, no processo principal, a contaminação do ar poderá ter gerado tais danos ou a ameaça iminente de tais danos, de modo que aí se justifique a adoção de medidas preventivas ou de reparação na aceção da Diretiva 2004/35.

45 Se esse órgão jurisdicional chegar à conclusão de que não é esse o caso neste processo, deverá considerar que a contaminação aqui em causa não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, encontrando-se tal situação abrangida pelo direito nacional, com respeito pelas regras dos Tratados UE e FUE e sem prejuízo de outros atos de direito derivado (v., neste sentido, acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

46 Em contrapartida, se o órgão jurisdicional de reenvio considerar que a contaminação do ar em causa no processo principal está igualmente na origem de danos ou de uma ameaça iminente de tais danos a nível das aguas, dos solos ou das espécies e dos habitats naturais protegidos, uma tal contaminação do ar estaria abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35.

Quanto aos requisitos da responsabilidade ambiental

47 Há que recordar que, segundo o seu artigo 1.º, a Diretiva 2004/35 tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador, para prevenir e reparar danos ambientais. No âmbito do regime de responsabilidade ambiental previsto por esta diretiva, baseado num elevado grau de proteção do ambiente e no princípio do poluidor-pagador, quem explora os terrenos está sujeito a obrigações tanto de prevenção como de reparação (v., neste sentido, acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.ºs 75 e 76).

48 Conforme resulta do artigo 4.º, n.º 5, e do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2004/35, lidos em conjugação com o seu considerando 13, o regime de responsabilidade ambiental previsto nesta diretiva exige que a autoridade competente demonstre a existência de um nexo de causalidade entre a atividade de uma ou mais pessoas identificadas que exploram o terreno e os danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos (acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 54 e jurisprudência aí referida).

49 Ao interpretar o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da referida diretiva, o Tribunal de Justiça entendeu que a obrigação da autoridade competente de estabelecer um nexo de causalidade se aplica no âmbito do regime de responsabilidade ambiental objetiva dos operadores (acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 55 e jurisprudência aí referida).

50 Como decorre do artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2004/35, a referida obrigação vale igualmente no âmbito do regime de responsabilidade subjetiva resultante do dolo ou negligência do explorador, previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva para as atividades profissionais distintas das referidas no anexo III da mesma diretiva (v., neste sentido, acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

51 A importância particular da verificação do requisito da causalidade entre a atividade do operador e o dano ambiental para a aplicação do princípio do poluidor-pagador, logo, para o regime de responsabilidade estabelecido na Diretiva 2004/35, resulta igualmente das disposições desta última relativas às consequências a tirar da não contribuição do operador para a poluição ou para o risco de poluição (acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 57).

52 A este respeito, recorde-se que, de acordo com o artigo 8.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/35, lido em conjugação com o seu considerando 20, não é exigido ao operador que suporte o custo, se puder provar que o dano causado ao ambiente foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas, ou resulta de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública (v., neste sentido, acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 58 e jurisprudência aí referida).

53 Resulta do conjunto de elementos referidos que o regime de responsabilidade instaurado pela Diretiva 2004/35 se baseia nos princípios da precaução e do poluidor-pagador. Com vista a este fim, esta diretiva sujeita quem explora os terrenos a obrigações tanto de prevenção como de reparação (v., designadamente, acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 75).

54 No caso vertente, é pacífico que a TTK foi considerada responsável na sua qualidade de proprietária do bem imóvel no qual foi gerada a contaminação, e não na qualidade de operador. Parece também, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que a autoridade competente aplicou uma coima à TTK e não a obrigou a tomar também medidas de prevenção ou de reparação.

55 Por conseguinte, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que as disposições da regulamentação húngara aplicadas à TTK não fazem parte das que implementam o regime de responsabilidade instaurado pela Diretiva 2004/35.

56 Assim sendo, há que recordar que o artigo 16.º da Diretiva 2004/35 prevê a faculdade de os Estados-Membros manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outras atividades a sujeitar aos requisitos de prevenção e reparação da presente diretiva e a identificação de outros responsáveis.

57 O artigo 102.º, n.º 1, da lei de proteção ambiental prevê que a responsabilidade solidária, salvo prova em contrário, é do proprietário e do operador do imóvel «em que ocorreu o dano ambiental ou foi levada a cabo a atividade que implicou um risco para o meio ambiente», ficando o proprietário isento

desta responsabilidade apenas se identificar a pessoa que dispõe do uso efetivo do imóvel e demonstrar inequivocamente que não é responsável, o que é suscetível de reforçar o regime de responsabilidade previsto pela Diretiva 2004/35.

58 Na medida em que, sem violar a responsabilidade de base do operador, uma tal regulamentação nacional procure prevenir uma falta de diligência do proprietário e incentivar este último a adotar medidas e desenvolver práticas adequadas a minimizar os riscos de danos causados ao ambiente, contribui para a prevenção de danos ambientais e, consequentemente, para a realização dos objetivos da Diretiva 2004/35.

59 Com efeito, esta regulamentação nacional implica que os proprietários de bens imóveis no Estado-Membro em causa, sob pena de serem eles próprios considerados solidariamente responsáveis, vigiem o comportamento de quem explora os seus bens e os denunciem junto da autoridade competente em caso de dano ambiental ou de ameaça de um tal dano.

60 Na medida em que uma tal regulamentação reforça o mecanismo previsto pela Diretiva 2004/35, ao identificar uma categoria de pessoas que pode ser considerada solidariamente responsável em conjunto com os operadores, a mesma está abrangida pelo artigo 16.º da Diretiva 2004/35 que, lido em conjugação com o artigo 193.º TFUE, autoriza medidas de proteção reforçadas, desde que as mesmas sejam compatíveis com os Tratados UE e FUE e notificadas à Comissão Europeia.

61 No que se refere à exigência de compatibilidade com os Tratados, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que cabe a cada Estado-Membro determinar tais medidas de proteção reforçadas, as quais, por um lado, devem tender à realização do objetivo da Diretiva 2004/35, conforme definido no seu artigo 1.º, a saber, prevenir e reparar danos ambientais, e, por outro, respeitar o direito da União, designadamente os seus princípios gerais, entre os quais se conta o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 79).

62 Por último, importa recordar que, em caso de incumprimento da obrigação de notificação referida no artigo 193.º TFUE, esta omissão não implica, enquanto tal, a ilegalidade das medidas de proteção reforçadas (acórdão de 21 de julho de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

63 Nestas condições, há que responder à primeira questão que as disposições da Diretiva 2004/35, lidas à luz dos artigos 191.° e 193.° TFUE, devem ser interpretadas no sentido de que, se a situação em causa no processo principal estiver abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que identifique, além de quem explora os terrenos nos quais foi gerada uma contaminação ilícita, uma outra categoria de pessoas solidariamente responsável por tais danos ambientais, a saber, os proprietários dos referidos terrenos, sem que seja necessário demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dos referidos proprietários e a contaminação verificada, sob condição de que esta regulamentação seja conforme com os princípios gerais do direito da União e demais disposições relevantes dos Tratados UE e FUE e dos atos de direito derivado da União.

Quanto à segunda questão

64 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, em substância, se o artigo 16.º da Diretiva 2004/35 e o artigo 193.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, nos

termos da qual os proprietários dos terrenos em que foi gerada uma contaminação ilícita não só são considerados solidariamente responsáveis com quem explora esses terrenos por tais danos ambientais mas pode também ser-lhes aplicada uma coima pela autoridade administrativa nacional competente.

65 A este respeito, há que salientar que, quando um Estado-Membro, em conformidade com o disposto no artigo 16.º da referida diretiva e no artigo 193.º TFUE, bem como com as demais disposições relevantes e os princípios gerais do direito da União, considera os proprietários dos terrenos solidariamente responsáveis, é-lhe legítimo prever sanções que contribuam para a eficácia desse regime de proteção reforçada.

66 Uma coima administrativa aplicada ao proprietário de um terreno em razão de uma contaminação ilícita que aquele não impediu e cuja autoria também não denuncia pode desde logo ser abrangida pelo regime de responsabilidade coberto pelo artigo 16.º da Diretiva 2004/35 e pelo artigo 193.º TFUE, desde que a regulamentação que prevê uma tal coima seja, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, apta a contribuir para a realização do objetivo de proteção reforçada prosseguido pela regulamentação que institui a responsabilidade solidária e que as modalidades de determinação do montante da coima não vão além do necessário para alcançar esse objetivo (v., por analogia, acórdão de 9 de junho de 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

67 No caso vertente, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a regulamentação nacional em causa no processo principal, designadamente o artigo 34.º, n.º 1, do Decreto governamental 306/2010, cumpre esses requisitos.

68 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que o artigo 16.º da Diretiva 2004/35 e o artigo 193.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que, se a situação em causa no processo principal estiver abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os proprietários dos terrenos em que foi gerada uma contaminação ilícita são não só considerados solidariamente responsáveis com quem explora esses terrenos por tais danos ambientais mas pode também ser-lhes aplicada uma coima pela autoridade nacional competente, sob condição de que uma tal regulamentação seja apta a contribuir para a realização do objetivo de proteção reforçada e que as modalidades de determinação do montante da coima não vão além do necessário para atingir esse objetivo, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

69 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) As disposições da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, lidas à luz dos artigos 191.° e 193.° TFUE, devem ser interpretadas no sentido de que, se a situação em causa no processo principal estiver abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que identifique, além de quem explora os terrenos nos quais foi gerada uma contaminação ilícita, uma outra categoria de pessoas solidariamente responsável por tais danos ambientais, a saber, os proprietários dos referidos terrenos, sem que seja necessário demonstrar a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dos referidos proprietários e a

contaminação verificada, sob condição de que esta regulamentação seja conforme com os princípios gerais do direito da União e demais disposições relevantes dos Tratados UE e FUE e dos atos de direito derivado da União.

2) **O artigo 16.º da Diretiva 2004/35 e o artigo 193.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que, se a situação em causa no processo principal estiver abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os proprietários dos terrenos em que foi gerada uma contaminação ilícita são não só considerados solidariamente responsáveis com quem explora esses terrenos por tais danos ambientais mas pode também ser-lhes aplicada uma coima pela autoridade nacional competente, sob condição de que uma tal regulamentação seja apta a contribuir para a realização do objetivo de proteção reforçada e que as modalidades de determinação do montante da coima não vão além do necessário para atingir esse objetivo, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

Assinaturas