Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – artikel 191 TEUF og 193 TEUF – direktiv 2004/35/EF – det materielle anvendelsesområde – luftforurening som følge af ulovlig afbrænding af affald – princippet om, at forureneren betaler – national lovgivning, der indfører et solidarisk ansvar for ejeren af den grund, hvorpå forureningen fandt sted, og forureneren«

I sag C-129/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szolnok, Ungarn) ved afgørelse af 18. februar 2016, indgået til Domstolen den 1. marts 2016, i sagen

Túrkevei Tejtermelő Kft.

mod

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ved Z. Szurovecz og L. Búsi, som befuldmægtigede,

– den ungarske regering ved M.Z. Fehér og G. Koós samt ved A. Pálfy, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved E. White og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 2017,

* Processprog: ungarsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 191 TEUF og 193 TEUF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56).

2 Anmodningen er indgivet under en tvist mellem Túrkevei Tejtermelő Kft. (herefter »TTK«) og Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (det nationale generaldirektorat for miljø- og naturbeskyttelse, Ungarn, herefter »direktoratet«) vedrørende en bøde, som TTK blev pålagt efter en ulovlig forbrænding af affald, der fandt sted på en grund, der tilhører ham, og som forårsagede luftforurening.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Direktiv 2004/35 er blevet vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF, den nuværende artikel 192, stk. 1, TEUF, der fastsætter Den Europæiske Unions procedurer for vedtagelse af forordninger med henblik på at opfylde de i artikel 191, stk. 1, TEUF omhandlede miljømålsætninger.

4 1., 2., 4., 13., 18., 20. og 24. betragtning til direktiv 2004/35 har følgende ordlyd:

»(1) Fællesskabet rummer mange forurenede arealer, hvilket indebærer betydelige sundhedsrisici, og desuden er tab af biodiversitet markant accelereret i de seneste årtier. Gribes der ikke ind, vil det i fremtiden kunne resultere i yderlige jordforurening og tab af biodiversitet. Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde Fællesskabets miljøpolitiske mål og principper som fastsat i traktaten. Lokale forhold bør tages i betragtning, når der træffes beslutning om, hvordan miljøskader kan afhjælpes.

(2) Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader bør ske ud fra princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i traktaten, og i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling. For at motivere operatørerne til at træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader og dermed risikoen for økonomisk ansvar, bør det grundlæggende princip i dette direktiv derfor være, at en operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskade eller fremkaldt overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor.

[…]

(4) Miljøskade omfatter også skade forårsaget af luftbårne elementer, for så vidt de forårsager skader på vand, jord eller beskyttede arter eller naturtyper.

[…]

(13) Ikke alle former for miljøskade kan afhjælpes gennem en ansvarsordning. For at en sådan ordning kan være effektiv, må der være en eller flere identificerbare forurenere, skaden bør være konkret og målelig, og der bør kunne fastslås en årsagssammenhæng mellem skaden og den eller de identificerede forurenere. Regler om erstatningsansvar er derfor ikke et egnet redskab, hvis det drejer sig om forurening af omfattende og diffus art, hvor det ikke er muligt at påvise sammenhængen mellem negative miljøvirkninger og bestemte aktørers handlinger eller undladelser.

[…]

(18) Ifølge princippet om, at forureneren betaler, skal en operatør, der forvolder miljøskade eller fremkalder overhængende fare for sådan skade, i princippet bære omkostningerne ved de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger. Hvis en kompetent myndighed enten selv eller gennem en tredjemand træffer foranstaltninger i stedet for en operatør, bør myndigheden sikre, at de omkostninger, den afholder i denne forbindelse, dækkes af operatøren. Det er endvidere passende, at operatørerne i sidste ende bærer omkostningerne ved vurderingen af miljøskader eller i givet fald ved vurderingen af en overhængende fare for, at sådanne skader indtræder.

[…]

(20) Det bør ikke kræves, at en operatør skal bære omkostningerne ved forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv i situationer, hvor den pågældende skade eller den overhængende fare herfor skyldes begivenheder, som operatøren ikke er herre over. Medlemsstaterne kan tillade, at operatører, der ikke har handlet forsætligt eller uagtsomt, ikke skal bære omkostningerne ved afhjælpende foranstaltninger i situationer, hvor den pågældende skade skyldes emissioner eller begivenheder, der udtrykkeligt er godkendt, eller risikoen for skade ikke kunne være kendt, da begivenheden eller emissionen fandt sted.

[…]

(24) Det er nødvendigt at sikre, at der er adgang til effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler, samtidig med at det sikres, at de pågældende operatørers og andre berørte parters retmæssige interesser tilgodeses på passende måde. De kompetente myndigheder bør forestå specifikke opgaver, der kræver passende administrative skønsbeføjelser, dvs. pligt til at vurdere skadens omfang og tage stilling til, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes.

[…]«

5 I henhold til artikel 1 opstiller direktiv 2004/35 rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader.

6 Direktivets artikel 2 indeholder følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

1. »miljøskade«:
   a) skade på beskyttede arter og naturtyper, dvs. en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af indsatsen for at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for sådanne naturtyper og arter. Påvirkningens omfang vurderes i forhold til den hidtidige tilstand under hensyn til kriterierne i bilag I

[…]

   b) skade på vandmiljøet, dvs. en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale som defineret i direktiv 2000/60/EF, med undtagelse af negative virkninger, der er omfattet af artikel 4, stk. 7, i nævnte direktiv
   c) skade på jord, dvs. en jordforurening, der medfører en betydelig risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt som følge af en direkte eller indirekte tilførsel af stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer til jord eller undergrund

[…]

6. »operatør«: en fysisk eller juridisk, privatretlig eller offentligretlig person, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet, eller som, såfremt dette fremgår af national lovgivning, har fået overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten, herunder indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af en sådan aktivitet eller den person, der registrerer eller anmelder en sådan aktivitet

7. »erhvervsmæssig aktivitet«: enhver aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig eller udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje

[…]

10. »forebyggende foranstaltninger«: foranstaltninger, der træffes, når en begivenhed, handling eller undladelse har medført overhængende fare for miljøskade, med henblik på at forebygge eller minimere den pågældende skade

11. »afhjælpende foranstaltninger«: enhver foranstaltning eller kombination af foranstaltninger, herunder afbødende eller foreløbige foranstaltninger, der tjener til at genoprette, genskabe eller erstatte skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder eller til at tilvejebringe tilsvarende alternativer til disse naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, jf. bilag II

[…]«

7 Direktivets artikel 3, der har overskriften »Anvendelsesområde«, fastsætter i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på:

a) miljøskader, der forvoldes ved udøvelsen af enhver af de erhvervsmæssige aktiviteter, der er opført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter

b) skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt.«

8 I henhold til artikel 4, stk. 5, i det pågældende direktiv finder det »kun anvendelse på miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forvoldt af forurening af diffus art, hvor det er muligt at fastslå årsagssammenhængen mellem skaden og en operatørs aktiviteter«.

9 Artikel 5 i direktiv 2004/35 med overskriften »Forebyggende foranstaltninger« har følgende ordlyd:

»1. Såfremt en miljøskade endnu ikke er indtrådt, men der er overhængende fare for en sådan skade, skal operatøren omgående træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

[…]

3. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:

[…]

b) kræve, at operatøren træffer de nødvendige forebyggende foranstaltninger

[…]

d) selv træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

4. Den kompetente myndighed skal kræve, at operatøren træffer forebyggende foranstaltninger. Hvis operatøren ikke opfylder forpligtelserne i henhold til stk. 1 eller stk. 3, litra b) eller c), ikke kan identificeres eller ikke kan pålægges at afholde omkostningerne i henhold til dette direktiv, kan den kompetente myndighed selv træffe disse foranstaltninger.«

10 Artikel 6 i dette direktiv, der har overskriften »Afhjælpende foranstaltninger«, fastsætter:

»1. Er der indtrådt en miljøskade, skal operatøren straks underrette den kompetente myndighed om alle relevante aspekter ved situationen og træffe:

a) enhver praktisk gennemførlig foranstaltning til øjeblikkeligt at kontrollere, indeslutte, fjerne eller på anden måde håndtere de pågældende forurenende stoffer og/eller enhver anden skadelig påvirkning for at begrænse og forhindre yderligere miljøskade og negativ virkning på menneskers sundhed eller yderligere forringelse af udnyttelsesmulighederne, og

b) de nødvendige afhjælpende foranstaltninger […]

2. Den kompetente myndighed kan til enhver tid:

a) kræve, at operatøren forelægger supplerende oplysninger om indtrufne skader

b) træffe, kræve, at operatøren træffer, eller give operatøren instrukser om enhver praktisk gennemførlig foranstaltning til øjeblikkeligt at kontrollere, indeslutte, fjerne eller på anden måde håndtere de pågældende forurenende stoffer og/eller enhver anden skadelig påvirkning for at begrænse og forhindre yderligere miljøskade og negativ virkning på menneskers sundhed eller yderligere forringelse af udnyttelsesmulighederne

c) kræve, at operatøren træffer de nødvendige afhjælpende foranstaltninger

[…]

e) selv træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger.

3. Den kompetente myndighed skal kræve, at operatøren træffer afhjælpende foranstaltninger. Hvis operatøren ikke opfylder forpligtelserne i henhold til stk. 1 eller stk. 2, litra b), c) […], ikke kan identificeres eller ikke kan pålægges at afholde omkostningerne i henhold til dette direktiv, kan den kompetente myndighed som en sidste udvej selv træffe disse foranstaltninger.«

11 Det nævnte direktivs artikel 8, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Operatøren bærer omkostningerne ved de forebyggende og afhjælpende foranstaltninger, der udføres i henhold til dette direktiv.

[…]

3. En operatør er ikke forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv, hvis han kan bevise, at miljøskaden eller den overhængende fare for sådan skade

a) er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet, eller

b) skyldes overholdelse af påbud eller instrukser udstedt af en offentlig myndighed med undtagelse af påbud eller instrukser som følge af en emission eller hændelse, der skyldes operatørens egne aktiviteter.

I sådanne tilfælde træffer medlemsstaterne hensigtsmæssige foranstaltninger, således at operatøren kan få dækket de afholdte omkostninger.«

12 Samme direktivs artikel 11, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

»2. Det påhviler den kompetente myndighed at fastslå, hvilken operatør der har forvoldt skaden eller fremkaldt den overhængende fare for skade, at vurdere skadens betydning og afgøre, hvilke afhjælpende foranstaltninger der bør træffes i overensstemmelse med bilag II. […]

3. Medlemsstaterne sørger for, at den kompetente myndighed kan bemyndige tredjemænd til at udføre de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger eller kræve, at de træffer de pågældende foranstaltninger.«

13 Artikel 16 i direktiv 2004/35 med overskriften »Forholdet til national ret« præciserer i stk. 1, at direktivet »ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som f.eks. påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse og afhjælpning og påvisning af yderligere ansvarlige parter«.

14 Bilag III til det nævnte direktiv angiver 12 aktiviteter, som EU-lovgiver anser for farlige i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1. Disse aktiviteter omfatter navnlig affaldshåndteringsoperationer, der kræver en tilladelse eller en registrering i henhold til de relevante EU-retsakter.

Ungarsk ret

Miljøbeskyttelsesloven

15 Bestemmelserne i denne lov er blevet tilpasset med henblik på at gennemføre direktiv 2004/35 i ungarsk ret.

16 § 4 i környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (lov nr. LIII fra 1995 om generelle regler om miljøbeskyttelse, herefter »miljøbeskyttelsesloven«) indeholder følgende definitioner:

»1. »delmiljø«: jorden, luften, vandet, dyr og planter, menneskeskabt miljø (kunstigt) og deres bestanddele

[…]

10. »miljørisiko«: den direkte fare for, at der vil indtræffe en miljøskade

[…]

12. »miljøforringelse«: en handling eller en undladelse, der forårsager en miljøskade

13. »miljøskade«: en væsentlig og målbar negativ ændring af miljøet eller et delmiljø eller en væsentlig og målbar forringelse af et delmiljøs udnyttelsesmuligheder, som er indtrådt direkte eller indirekte

[…]«

17 Lovens § 101, stk. 1, fastsætter:

»Brugeren af miljøet bærer i henhold til de bestemmelser, der er defineret i denne lov, og de andre regelsæt, det strafferetlige, civilretlige og forvaltningsretlige ansvar for virkningerne af vedkommendes aktivitet på miljøet. […]«

18 I henhold til lovens § 102, stk. 1, påhviler ansvaret for en miljøskade eller en miljørisiko, medmindre det modsatte kan bevises, solidarisk og i fællesskab, de personer, der på et hvilket som helst tidspunkt efter den opståede miljøskade eller miljørisiko er den faktiske ejer og den faktiske besidder (bruger) af den ejendom, hvor miljøskaden opstod, eller hvor den aktivitet, som udgjorde en risiko for miljøet, fandt sted. I henhold til § 102, stk. 2, fritages ejeren for det solidariske ansvar, hvis han identificerer den faktiske bruger af ejendommen og utvetydigt godtgør, at han ikke selv er ansvarlig.

19 Samme lovs § 106 bestemmer:

»1) Enhver, der direkte eller indirekte overtræder en bestemmelse med et miljøbeskyttelsesformål, der er fastsat i et regelsæt, i en administrativ afgørelse eller i en EU-retsakt, som finder umiddelbar anvendelse, eller overskrider de fastsatte grænser på området, har pligt til at betale en miljøbøde, der tilpasses grovheden af den ulovlige adfærd og navnlig omfanget, varigheden eller den gentagne forekomst af den miljøforurening eller miljørisiko, som vedkommende er årsag til.

2) Miljøbøden skal betales i tillæg til bidraget for brugen af miljøressourcerne og den skyldige afgift for miljøbelastningen.

[…]«

Regeringsdekretet om beskyttelse af luftkvaliteten

20 § 2, nr. 29, i Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII 23.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 306/2010 (XII 23) om beskyttelse af luftkvaliteten) betegner enhver bestemmelse eller ethvert forbud, der er fastsat i et regelsæt eller i en myndighedsafgørelse, der har til formål at forebygge eller nedsætte de skadelige virkninger på luftkvaliteten, som »krav om beskyttelse af luftkvaliteten«.

21 Ifølge dekretets § 27, stk. 2, er det forbudt at afbrænde affald i åbne områder eller i anlæg, der ikke opfylder kravene i bestemmelserne i lovgivningen, der fastsætter betingelserne for affaldsforbrænding, medmindre affaldet er papiraffald fra husholdningen eller ubehandlet træaffald, der ikke kan anses for farligt affald, og som afbrændes i husanlæg. Der er tale om affaldsafbrænding i åbne områder, når affaldet brænder af en hvilken som helst årsag, undtagen naturlige årsager.

22 I henhold til nævnte dekrets § 34, stk. 1, skal miljøbeskyttelsesmyndigheden pålægge den fysiske eller juridiske person eller det foretagende, der ikke er en juridisk person, og som har overtrådt bestemmelserne om beskyttelse af luftkvaliteten, en bøde, medmindre andet er bestemt i lovgivningen, samt udstede et pålæg om ophør af den ulovlige aktivitet eller om afhjælpning af undladelsen.

23 Det fremgår af § 34, stk. 3, at miljøbeskyttelsesmyndigheden i forbindelse med pålæggelsen af en bøde for det første skal tage hensyn til omstændighederne for undladelsen, for det andet grovheden af undladelsen af at opfylde forpligtelserne og for det tredje varigheden eller gentagelsen af undladelsen af at opfylde forpligtelserne.

24 Bilag 9, nr. 20, til samme dekret fastsætter bødesatserne for »ikke at have forhindret selvantændelsen eller brandudviklingen i affaldsdepotet eller materialer eller affald eller for ikke at have gjort det nødvendige for at bringe den ukontrollerede afbrænding til ophør (for mængder på over 10 m^3)«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25 Den 2. juli 2014 blev den kompetente miljøbeskyttelsesmyndighed i første instans underrettet om, at der var blevet afbrændt affald på den af TTK ejede grund, som ligger i Túrkeve (Ungarn).

26 I henhold til rapporten, der blev optaget i forbindelse med den inspektion, som denne myndighed udførte, var 30 m^3 til 40 m^3 affald, bl.a. metalaffald, blevet afbrændt i alle tre opbevaringssiloer, og tre lastbiler, som befandt sig på anlægget, var ved at afhente metalaffaldet efter afbrændingen.

27 TTK oplyste myndigheden om, at grunden var blevet udlejet til en fysisk person den 15. marts 2014. Det viste sig imidlertid, at vedkommende afgik ved døden den 1. april 2014.

28 Miljøbeskyttelsesmyndigheden i første instans besluttede at pålægge TTK, som ejer af grunden, en bøde på 500 000 forint (ca. 1 630 EUR) for den manglende overholdelse af regeringsdekret nr. 306/2010.

29 TTK anfægtede denne bøde for samme myndighed, som afslog klagen. Dette afslag blev opretholdt af direktoratet.

30 I den administrative afgørelse om afslag fandt direktoratet, at affaldsafbrændingen i et åbent område havde forårsaget en miljørisiko. I henhold til miljøbeskyttelsesloven hæfter ejeren og den person, der har den omhandlede ejendom i sin besiddelse, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, imidlertid solidarisk og i fællesskab, medmindre ejeren uden enhver tvivl godtgør, at han ikke kan holdes ansvarlig. Eftersom grundens lejer var afgået ved døden, var det med rette, at miljøbeskyttelsesmyndigheden i første instans fandt, at TTK skulle holdes ansvarlig.

31 TTK anlagde sag til prøvelse af direktoratets afgørelse ved Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szolnok, Ungarn).

32 Ifølge den forelæggende ret er bøden for luftforurening – på grund af sit sanktionsformål – ikke en del af de »afhjælpende foranstaltninger«, der er defineret i artikel 2, stk. 11, i direktiv 2004/35. Den forelæggende ret har dog bemærket, at direktivets artikel 16 – i overensstemmelse med artikel 193 TEUF – fastsætter en mulighed for, at medlemsstaterne vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader.

33 Med henvisning til præmis 54 i dom af 4. marts 2015, Fipa Group m.fl. (C-534/13, EU:C: 2015:140), har den forelæggende ret bemærket, at miljøansvarsordningen, der er indført ved direktiv 2004/35, for at kunne fungere kræver, at den kompetente myndighed kan fastslå en årsagssammenhæng mellem en eller flere identificerbare operatørers aktiviteter og de konkrete og kvantificerbare miljøskader med henblik på at pålægge operatøren eller operatørerne afhjælpende foranstaltninger, uanset typen af forurening. I det foreliggende tilfælde har myndigheden imidlertid ikke fastslået en årsagssammenhæng mellem TTK's aktivitet og miljøskaden. Der foreligger ifølge den forelæggende ret derfor intet retligt grundlag for at pålægge ejeren af grunden den administrative bøde.

34 På denne baggrund har Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szolnoki) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 191 TEUF og […] bestemmelser[ne] [i direktiv 2004/35] til hinder for en national lovgivning, der går videre end princippet om, at forureneren betaler, idet den tillader den administrerende myndighed for miljøbeskyttelse specifikt at pålægge ejeren ansvaret for afhjælpning af miljøskaden, uden at det er nødvendigt først at påvise en årsagssammenhæng mellem den pågældendes [(operatørens)] adfærd og forureningen?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, og såfremt det, i betragtning af, at der er tale om luftforurening, ikke er nødvendigt at afhjælpe miljøskaden, er det da berettiget at pålægge en luftkvalitetsbeskyttelsesbøde under påberåbelse af medlemsstaternes strengere lovgivning som fastsat i artikel 16 i direktiv [2004/35] og artikel 193 TEUF, eller kan denne strengere lovgivning heller ikke føre til pålæggelse af en bøde, der udelukkende sanktionerer ejeren, som ikke er ansvarlig for forureningen?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

35 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i direktiv 2004/35, sammenholdt med artikel 191 TEUF og 193 TEUF, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der – ud over operatørerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening – udpeger en anden kategori af personer, der er solidarisk ansvarlige for en sådan miljøskade, nemlig grundejerne, uden at det er nødvendigt at fastslå en årsagssammenhæng mellem ejernes adfærd og den konstaterede forurening.

Anvendelsen af artikel 191, stk. 2, TEUF

36 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 191, stk. 2, TEUF bestemmer, at Unionens politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau og især bygger på princippet om, at forureneren betaler. Denne bestemmelse fastlægger således blot Unionens almindelige formål på miljøområdet, idet artikel 192 TEUF bemyndiger Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union til at træffe afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure om de foranstaltninger, der skal træffes med henblik på at virkeliggøre disse mål (dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

37 Da artikel 191, stk. 2, TEUF, der indeholder princippet om, at forureneren betaler, er rettet mod Unionens indsats, kan denne bestemmelse derfor ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på udelukkelse af anvendelsen af en national retsregel som den i hovedsagen omhandlede på et område, der henhører under miljøpolitikken, når ingen EU-regler vedtaget på grundlag af artikel 192 TEUF specifikt dækker den pågældende situation (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 39, og af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

38 Heraf følger, at princippet om, at forureneren betaler, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF, kun kan påberåbes af TTK, for så vidt som den i hovedsagen omhandlede situation er specifikt omfattet af EU-bestemmelser, der er vedtaget på baggrund af artikel 192 TEUF.

Anvendelsen af direktiv 2004/35

39 Med forbehold af et spørgsmål, som den forelæggende ret ikke har rejst, om, hvorvidt andre EU-bestemmelser end direktiv 2004/35, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), omfatter en situation som den i hovedsagen omhandlede, skal det, henset til det forhold, at det af de for Domstolen forelagte sagsakter fremgår, at hovedsagen omhandler en luftforurening, undersøges, om direktiv 2004/35 finder anvendelse.

40 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, definerer en »miljøskade« som en skade på beskyttede arter og naturtyper eller en skade på vandmiljøet eller jorden.

41 Heraf følger, at luftforurening ikke i sig selv udgør en miljøskade som omhandlet i direktiv 2004/35.

42 Fjerde betragtning til dette direktiv præciserer imidlertid, at miljøskader også omfatter skader forårsaget af luftbårne elementer, for så vidt som de forårsager skader på vand, jord eller beskyttede arter eller naturtyper.

43 I henhold til artikel 267 TEUF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret. Det følger heraf, at det i forbindelse med den i nævnte artikel fastsatte procedure ikke tilkommer Domstolen, men den nationale ret, at anvende de EU-regler, som Domstolen har fortolket, på nationale foranstaltninger eller situationer (dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det tilkommer dermed den forelæggende ret at vurdere, på grundlag af omstændigheder, som kun den forelæggende ret skal vurdere, om luftforureningen i hovedsagen kunne forvolde sådanne skader eller skabe overhængende fare for sådan skade, hvorfor det var nødvendigt at iværksætte forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger som omhandlet i direktiv 2004/35.

45 Såfremt denne ret kommer til den konklusion, at dette ikke er tilfældet i hovedsagen, skal den tage hensyn til, at den i hovedsagen omhandlede forurening ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35, hvorfor en sådan situation således henhører under national ret under overholdelse af reglerne i EU-traktaten og EUF-traktaten og af andre retsforskrifter i den afledte ret (jf. i denne retning dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

46 Hvis den forelæggende ret derimod måtte fastslå, at den i hovedsagen omhandlede luftforurening ligeledes er årsagen til skader eller udgør en overhængende fare for en sådan skade på vandmiljøet, jorden eller beskyttede arter og naturtyper, vil en sådan luftforurening være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35.

Betingelserne for miljøansvar

47 Det bemærkes, at i henhold til artikel 1 i direktiv 2004/35 har dette til formål at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader. Inden for rammerne af den miljøansvarsordning, der er fastsat i dette direktiv, og som bygger på en høj grad af miljøbeskyttelse og princippet om, at forureneren betaler, er operatørerne underlagt forpligtelser i relation til både forebyggelse og afhjælpning (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 75 og 76).

48 Som det fremgår af artikel 4, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2004/35, sammenholdt med 13. betragtning til direktivet, kræver den miljøansvarsordning, der er fastsat i dette direktiv, at den kompetente myndighed kan fastslå en årsagssammenhæng mellem en eller flere identificerbare operatørers aktiviteter og de konkrete og kvantificerbare miljøskader (dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

49 Ved fortolkning af artikel 3, stk. 1, litra a), i det nævnte direktiv har Domstolen fastslået, at den kompetente myndigheds forpligtelse til at fastslå en årsagssammenhæng gælder i forhold til den objektive miljøansvarsordning, som operatørerne er underlagt (dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

50 Som det følger af artikel 4, stk. 5, i direktiv 2004/35, gælder den nævnte forpligtelse også i forhold til den subjektive ansvarsordning, hvor operatøren, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i dette direktiv, har handlet forsætligt eller uagtsomt under udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III til nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

51 Den særlige betydning af, at der foreligger en årsagssammenhæng mellem operatørens aktivitet og miljøskaden for anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler, og derfor for ansvarsordningen i direktiv 2004/35, følger ligeledes af dette direktivs bestemmelser om konsekvenserne af operatørens manglende medvirken til forureningen eller risikoen for forurening (dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 57).

52 I denne forbindelse skal det bemærkes, at operatørerne i henhold til artikel 8, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/35, sammenholdt med 20. betragtning til direktivet, ikke er forpligtet til at bære omkostningerne, hvis den pågældende kan bevise, at miljøskaderne er forvoldt af tredjemand og er indtrådt til trods for, at passende sikkerhedsforanstaltninger var truffet, eller skyldes overholdelse af påbud eller instrukser udstedt af en offentlig myndighed (jf. i denne retning dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det følger af disse oplysninger som helhed, at den miljøansvarsordning, der er fastsat i dette direktiv, er baseret på forsigtighedsprincippet og princippet om, at forureneren betaler. Med henblik herpå underlægger dette direktiv operatørerne forpligtelser i relation til både forebyggelse og afhjælpning (jf. navnlig dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 75).

54 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at TTK ikke er blevet holdt ansvarlig som operatør, men som ejer af den ejendom, hvorpå forureningen fandt sted. Det forekommer ligeledes, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, at den kompetente myndighed har pålagt TTK en bøde og ikke har pålagt denne også at træffe forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger.

55 Det fremgår derfor af de for Domstolen forelagte sagsakter, at de bestemmelser i den ungarske lovgivning, der gjaldt for TTK, ikke er en del af de bestemmelser, der gennemfører den i direktiv 2004/35 fastsatte ansvarsordning.

56 Det skal ikke desto mindre bemærkes, at artikel 16 i direktiv 2004/35 fastsætter muligheden for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som f.eks. påvisning af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets krav med hensyn til forebyggelse og afhjælpning og påvisning af yderligere ansvarlige parter.

57 Miljøbeskyttelseslovens § 102, stk. 1, fastsætter, at ansvaret påhviler både ejeren og operatøren – solidarisk og i fællesskab, indtil det modsatte er bevist – af den ejendom, »hvor miljøskaden opstod, eller hvor den aktivitet, som udgjorde en risiko for miljøet, fandt sted«, idet ejeren kun kan fraskrive sig dette ansvar, såfremt han udpeger den faktiske bruger af ejendommen og uden tvivl godtgør, at han ikke selv har forårsaget skaden, hvilket skærper den i direktiv 2004/35 fastsatte ansvarsordning.

58 For så vidt som en sådan national lovgivning uden at undergrave princippet om, at ansvaret påhviler operatøren, tilsigter at forebygge ejerens manglende omhu og at tilskynde denne sidstnævnte til at træffe foranstaltninger og at udvikle en praksis, som kan minimere risici for miljøskader, bidrager den til forebyggelsen af miljøskader og følgelig til opfyldelsen af målene i direktiv 2004/35.

59 Denne nationale lovgivning indebærer således, at ejerne af ejendomme i den omhandlede medlemsstat forventes, idet de risikerer selv at hæfte solidarisk og i fællesskab, at overvåge, hvilken adfærd operatørerne af deres ejendomme har, og at udpege disse operatører ved den kompetente myndighed i tilfælde af miljøskader eller fare for en sådan skade.

60 Eftersom en sådan lovgivning styrker den mekanisme, der er fastsat i direktiv 2004/35, ved at identificere en kategori af personer, som vil kunne holdes solidarisk ansvarlig med operatørerne, henhører en sådan mekanisme under artikel 16 i direktiv 2004/35, som, sammenholdt med artikel 193 TEUF, tillader skærpede beskyttelsesforanstaltninger, forudsat at de er forenelige med EU-traktaten og med EUF-traktaten og er blevet meddelt Europa-Kommissionen.

61 Hvad angår kravet om forenelighed med traktaterne fremgår det af Domstolens praksis, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat at fastlægge sådanne skærpede beskyttelsesforanstaltninger, som på den ene side skal tilsigte at realisere formålet med direktiv 2004/35, som defineret i dettes artikel 1, dvs. at forebygge og afhjælpe miljøskader, og på den anden side at overholde EU-retten, herunder navnlig dens generelle retsprincipper, der bl.a. omfatter proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 79).

62 Endelig skal det bemærkes, at i det tilfælde, at forpligtelsen i artikel 193 TEUF om at give meddelelse ikke er opfyldt, kan denne udladelse ikke i sig selv medføre, at strengere beskyttelsesforanstaltninger, der er vedtaget således, bliver retsstridige (dom af 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini og Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

63 Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i direktiv 2004/35, sammenholdt med artikel 191 TEUF og 193 TEUF, skal fortolkes således, at de – for så vidt som den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – ikke er til hinder for en national lovgivning, som den i hovedsagen omhandlede, der – ud over operatørerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening – udpeger en anden kategori af personer, der er solidarisk ansvarlige for en sådan miljøskade, nemlig grundejerne, uden at det er nødvendigt at fastslå en årsagssammenhæng mellem ejernes adfærd og den konstaterede forurening, forudsat at denne lovgivning er forenelig med de generelle principper i EU-retten og enhver relevant bestemmelse fra EU-traktaten og EUF-traktaten og afledte EU-retsakter.

Det andet spørgsmål

64 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16 i direktiv 2004/35 og artikel 193 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter ejerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening, ikke alene holdes solidarisk ansvarlige med operatørerne af disse grunde for en sådan miljøskade, men også kan pålægges en bøde af den kompetente nationale myndighed.

65 I denne henseende skal det bemærkes, at når en medlemsstat i henhold til nævnte direktivs artikel 16 og artikel 193 TEUF samt under overholdelse af enhver anden relevant bestemmelse og de generelle principper i EU-retten identificerer disse grundejere som solidarisk ansvarlige, kan den fastsætte sanktioner, der bidrager til denne skærpede beskyttelsesordnings effektivitet.

66 En administrativt pålagt bøde til ejeren af en grund som følge af en ulovlig forurening, som vedkommende ikke har forhindret, og i hvilken forbindelse ejeren heller ikke udpeger ophavsmanden, kan derfor være en del af den ansvarsordning, der er omfattet af artikel 16 i direktiv 2004/35 og artikel 193 TEUF, forudsat at den lovgivning, der fastsætter en sådan bøde, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er egnet til at bidrage til opfyldelsen af formålet med den skærpede beskyttelse, som forfølges med den lovgivning, som har indført det solidariske ansvar, og at fremgangsmåden for fastsættelsen af bøden ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende mål (jf. analogt dom af 9.6.2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

67 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, navnlig § 34, stk. 1, i regeringsdekret nr. 306/2010, opfylder disse betingelser.

68 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 16 i direktiv 2004/35 og artikel 193 TEUF fortolkes således, at de – for så vidt som den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35 – ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter ejerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening, ikke alene holdes solidarisk ansvarlige med operatørerne af disse grunde for en sådan miljøskade, men også kan pålægges en bøde af den kompetente nationale myndighed, forudsat at en sådan lovgivning er egnet til at bidrage til opfyldelsen af formålet med den skærpede beskyttelse, og at fremgangsmåden for fastsættelsen af bøden ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende mål, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, sammenholdt med artikel 191 TEUF og 193 TEUF, skal fortolkes således, at de – for så vidt som den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der – ud over operatørerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening – udpeger en anden kategori af personer, der er solidarisk ansvarlige for en sådan miljøskade, nemlig grundejerne, uden at det er nødvendigt at fastslå en årsagssammenhæng mellem ejernes adfærd og den konstaterede forurening, forudsat at denne lovgivning er forenelig med de generelle principper i EU-retten og enhver relevant bestemmelse fra EU-traktaten og EUF-traktaten og afledte EU-retsakter.

2) Artikel 16 i direktiv 2004/35 og artikel 193 TEUF skal fortolkes således, at de – for så vidt som den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/35 – ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter ejerne af de grunde, hvorpå der er sket en ulovlig forurening, ikke alene holdes solidarisk ansvarlige med operatørerne af disse grunde for en sådan miljøskade, men også kan pålægges en bøde af den kompetente nationale myndighed, forudsat at en sådan lovgivning er egnet til at bidrage til opfyldelsen af formålet med den skærpede beskyttelse, og at fremgangsmåden for fastsættelsen af bøden ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende mål, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Underskrifter