Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 13ης Ιουλίου 2017*

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Άρθρα 191 και 193 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/35/ΕΚ – Δυνατότητα εφαρμογής ratione materiae – Ατμοσφαιρική ρύπανση από παράνομη αποτέφρωση αποβλήτων – Αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει" – Εθνική κανονιστική ρύθμιση που προβλέπει εις ολόκληρον ευθύνη του κυρίου του ακινήτου εντός του οποίου προκλήθηκε η ρύπανση και του ρυπαίνοντος»

Στην υπόθεση C-129/16,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής απόφασης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιο δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szolnok, Ουγγαρία) με απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 2016, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο την 1η Μαρτίου 2016, στο πλαίσιο της δίκης

Túrkevei Tejtermelő Kft.

κατά

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Ilešič, πρόεδρο τμήματος, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (εισηγήτρια) και E. Jarašiūnas, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, εκπροσωπούμενη από τους Z. Szurovecz και L. Búsi,

– η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Z. Fehér και G. Koós, καθώς και από την A. M. Pálfy,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους E. White και A. Tokár,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 16ης Φεβρουαρίου 2017,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία των άρθρων 191 και 193 ΣΛΕΕ, καθώς και της οδηγίας 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (ΕΕ 2004, L 143, σ. 56).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Túrkevei Tejtermelő Kft. (στο εξής: ΤΤΚ) και της Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Εθνικής Γενικής Διεύθυνσης Προστασίας του Περιβάλλοντος και της Φύσης, στο εξής: Γενική Διεύθυνση) με αντικείμενο πρόστιμο που επιβλήθηκε στην ΤΤΚ λόγω παράνομης αποτέφρωσης αποβλήτων εντός ακινήτου της, συνεπεία της οποίας προκλήθηκε ατμοσφαιρική ρύπανση.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Η οδηγία 2004/35 θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 175 ΕΚ, παράγραφος 1, νυν άρθρου 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει τις διαδικασίες έκδοσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση κανονιστικών ρυθμίσεων για την υλοποίηση των στόχων του άρθρου 191, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ στον τομέα του περιβάλλοντος.

4 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2, 4, 13, 18, 20 και 24 της οδηγίας 2004/35 αναφέρουν τα ακόλουθα:

«(1) Σήμερα στην Κοινότητα υπάρχουν πολυάριθμες τοποθεσίες που έχουν υποστεί ρύπανση, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, ενώ παράλληλα κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται θεαματική επιτάχυνση της απώλειας της βιοποικιλότητας. Οιαδήποτε αδράνεια εν προκειμένω θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την κλιμάκωση της ρύπανσης και την ακόμα μεγαλύτερη απώλεια της βιοποικιλότητας στο μέλλον. Η πρόληψη και η αποκατάσταση, στο μέτρο του δυνατού, των περιβαλλοντικών ζημιών συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων και των αρχών της κοινοτικής πολιτικής για το περιβάλλον, όπως διατυπώνονται στη Συνθήκη. Θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές συνθήκες όταν αποφασίζεται ο τρόπος αποκατάστασης των ζημιών.

(2) Η πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω της προώθησης της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”, όπως αναφέρεται στη Συνθήκη και σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Η θεμελιώδης αρχή της παρούσας οδηγίας θα πρέπει, ως εκ τούτου, να είναι ότι ο φορέας εκμετάλλευσης η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή τον άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, είναι οικονομικά υπεύθυνος, έτσι ώστε να παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας προκειμένου να μειώνεται η έκθεσή τους σε οικονομικές ευθύνες.

[…]

(4) Η περιβαλλοντική ζημία περιλαμβάνει επίσης τη ζημία που προκαλείται από αεροφερόμενα στοιχεία, εφόσον η ζημία αφορά στα ύδατα, στο έδαφος ή σε προστατευόμενα είδη ή φυσικούς οικοτόπους.

[…]

(13) Δεν είναι δυνατό να αποκατασταθούν όλες οι μορφές περιβαλλοντικής ζημίας μέσω του μηχανισμού της ευθύνης. Η αποτελεσματική χρήση του μηχανισμού αυτού προϋποθέτει ότι θα πρέπει να υφίστανται ένας ή περισσότεροι ρυπαντές οι οποίοι να μπορούν να εντοπισθούν, η ζημία θα πρέπει να είναι συγκεκριμένη και να μπορεί να προσδιορισθεί ποσοτικά και θα πρέπει να μπορεί να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών. Κατά συνέπεια, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατον να συνδεθούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων εξατομικευμένων παραγόντων.

[…]

(18) Σύμφωνα με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, κάθε φορέας εκμετάλλευσης που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας θα πρέπει, κατ’ αρχήν, να επωμίζεται το κόστος των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, η αρμόδια αρχή αυτενεργεί ή επεμβαίνει μέσω τρίτων αντί του φορέα εκμετάλλευσης, η αρχή αυτή θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι το προκύπτον γι’ αυτήν κόστος θα ανακτάται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Κρίνεται επίσης σκόπιμο οι φορείς εκμετάλλευσης να επωμίζονται τελικά το κόστος της εκτίμησης περιβαλλοντικής ζημίας και, κατά περίπτωση, την αξιολόγηση του άμεσου κινδύνου πρόκλησης τέτοιας ζημίας.

[…]

(20) Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν θα πρέπει να υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης που πραγματοποιούνται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία ή ο κίνδυνος πρόκλησης τέτοιας ζημίας είναι το αποτέλεσμα συμβάντων εκτός του ελέγχου του φορέα εκμετάλλευσης. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι φορείς εκμετάλλευσης που δεν έχουν ενεργήσει εκ δόλου ή εξ αμελείας δεν επωμίζονται το κόστος των μέτρων αποκατάστασης σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η συγκεκριμένη ζημία είναι το αποτέλεσμα εκπομπών ή γεγονότων για τα οποία έχει εκδοθεί ρητή άδεια ή των οποίων θα ήταν αδύνατο να είναι γνωστή η εν δυνάμει καταστροφική φύση όταν πραγματοποιήθηκε το αντίστοιχο συμβάν ή η εκπομπή.

[…]

(24) Είναι απαραίτητο να εξασφαλισθούν αποτελεσματικά μέσα εφαρμογής και επιβολής της εφαρμογής, εξασφαλίζοντας συγχρόνως ότι τα έννομα συμφέροντα των σχετικών φορέων εκμετάλλευσης και των άλλων ενδιαφερομένων διαφυλάσσονται καταλλήλως. Οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να διεκπεραιώνουν οι ίδιες ορισμένα καθήκοντα που συνεπάγονται κατάλληλη διοικητική διακριτική ευχέρεια, και συγκεκριμένα, το καθήκον αξιολόγησης του μεγέθους της ζημίας και του καθορισμού των μέτρων αποκατάστασης τα οποία θα πρέπει να ληφθούν.

[…]»

5 Κατά το άρθρο 1, η οδηγία 2004/35 διαμορφώνει ένα πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», με σκοπό την πρόληψη και την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών.

6 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1. Ως “περιβαλλοντική ζημία” νοείται:
   α) Ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων, ήτοι οποιαδήποτε ζημία έχει σημαντικά δυσμενείς συνέπειες για την επίτευξη ή τη συντήρηση της ευνοϊκής κατάστασης διατήρησης αυτών των οικοτόπων ή ειδών. Η σημασία αυτών των συνεπειών πρέπει να αξιολογείται σε σχέση με την αρχική κατάσταση, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Ι.

   […]
   β) Ζημία των υδάτων, ήτοι οποιαδήποτε ζημία επηρεάζει δυσμενώς σε σημαντικό βαθμό: i) την οικολογική, χημική ή ποσοτική κατάσταση ή το οικολογικό δυναμικό, όπως ορίζει η οδηγία 2000/60/ΕΚ, των συγκεκριμένων υδάτων, εξαιρουμένων των δυσμενών επιπτώσεων στις οποίες εφαρμόζεται το άρθρο 4 παράγραφος 7 της εν λόγω οδηγίας,
   γ) Ζημία του εδάφους, ήτοι οιαδήποτε ρύπανση του εδάφους η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο δυσμενών συνεπειών για την ανθρώπινη υγεία, ως αποτέλεσμα της άμεσης ή έμμεσης εισαγωγής εντός του εδάφους, επί του εδάφους ή στο υπέδαφος, ουσιών, παρασκευασμάτων, οργανισμών ή μικροοργανισμών.

[…]

6. Ως “φορέας εκμετάλλευσης” νοείται οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο, ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, το οποίο εκμεταλλεύεται ή ελέγχει την επαγγελματική δραστηριότητα ή, όταν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία, στο οποίο έχει μεταβιβασθεί αποφασιστική οικονομική αρμοδιότητα όσον αφορά την τεχνική λειτουργία τέτοιας δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένου του κατόχου σχετικής αδείας ή εξουσιοδότησης ή οποιουδήποτε προσώπου καταχωρεί ή κοινοποιεί τέτοια δραστηριότητα.

7. Ως “επαγγελματική δραστηριότητα” νοείται οποιαδήποτε δραστηριότητα που ασκείται στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας ή επιχείρησης, ανεξαρτήτως εάν αυτή είναι ιδιωτική ή δημόσια, κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα.

[…]

10. Ως “προληπτικά μέτρα” νοούνται οποιαδήποτε μέτρα λαμβάνονται για την αντιμετώπιση γεγονότος, πράξεως ή παραλείψεως που προκαλεί επικείμενη απειλή περιβαλλοντικής ζημίας, ούτως ώστε να προληφθεί ή να ελαχιστοποιηθεί η εν λόγω ζημία.

11. Ως “μέτρα αποκατάστασης” νοούνται οποιαδήποτε δράση, ή συνδυασμός δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των ελαφρυντικών ή προσωρινών μέτρων, για την αποκατάσταση, την επανόρθωση ή την αντικατάσταση των φυσικών πόρων ή/και υπηρεσιών που υπέστησαν ζημία, ή την εξασφάλιση εναλλακτικών δυνατοτήτων ισοδύναμων προς τους εν λόγω πόρους ή υπηρεσίες, όπως προβλέπεται στο Παράρτημα ΙΙ.

[…]»

7 Το τιτλοφορούμενο «Πεδίο εφαρμογής» άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας ορίζει, στην παράγραφο 1, τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται:

α) στην περιβαλλοντική ζημία που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών,

β) στη ζημία προστατευόμενων ειδών και φυσικών οικοτόπων που προκαλεί η άσκηση οιασδήποτε από τις επαγγελματικές δραστηριότητες πλην εκείνων οι οποίες απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙΙ, και σε οιαδήποτε επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας συνεπεία οιασδήποτε εκ των δραστηριοτήτων αυτών, οσάκις ο φορέας εκμετάλλευσης ενήργησε εκ δόλου ή εξ αμελείας.»

8 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, η οδηγία «εφαρμόζεται σε περιβαλλοντική ζημία ή επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας, λόγω ρύπανσης διάχυτου χαρακτήρα, μόνον εφόσον είναι δυνατόν να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και των δραστηριοτήτων μεμονωμένων φορέων εκμετάλλευσης».

9 Το τιτλοφορούμενο «Προληπτική δράση» άρθρο 5 της οδηγίας 2004/35 ορίζει τα εξής:

«1. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχει ακόμη συμβεί περιβαλλοντική ζημία αλλά υπάρχει επικείμενη απειλή να προκληθεί τέτοια ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης λαμβάνει αμελλητί τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα.

[…]

3. Η αρμόδια αρχή μπορεί, ανά πάσα στιγμή:

[…]

β) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα,

[…]

δ) να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα.

4. Η αρμόδια αρχή απαιτεί τα προληπτικά μέτρα να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 3, στοιχεία β) ή γ), ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της παρούσας οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες, η αρμόδια αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα προληπτικά μέτρα.»

10 Το τιτλοφορούμενο «Δράση αποκατάστασης» άρθρο 6 της οδηγίας αυτής προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει συμβεί περιβαλλοντική ζημία, ο φορέας εκμετάλλευσης ενημερώνει την αρμόδια αρχή αμελλητί για όλες τις σχετικές πτυχές της κατάστασης και λαμβάνει:

α) όλα τα εφικτά μέτρα για τον άμεσο έλεγχο, περιορισμό, απομάκρυνση ή άλλου είδους διαχείριση των συγκεκριμένων ρύπων ή/και οιωνδήποτε άλλων ζημιογόνων παραγόντων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περαιτέρω περιβαλλοντική ζημία και οι δυσμενείς συνέπειες για την ανθρώπινη υγεία, ή η περαιτέρω υποβάθμιση των υπηρεσιών, και

β) τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης […]

2. Η αρμόδια αρχή μπορεί, ανά πάσα στιγμή:

α) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης συμπληρωματικές πληροφορίες για οιαδήποτε προκληθείσα ζημία,

β) να λάβει όλα τα εφικτά μέτρα ή να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα μέτρα αυτά, ή να δώσει σχετικές εντολές στο φορέα εκμετάλλευσης, για τον άμεσο έλεγχο, περιορισμό, απομάκρυνση ή άλλου είδους διαχείριση των συγκεκριμένων ρύπων ή/και οιωνδήποτε άλλων ζημιογόνων παραγόντων προκειμένου να περιορισθεί ή να προληφθεί η περαιτέρω περιβαλλοντική ζημία και οι δυσμενείς συνέπειες για την ανθρώπινη υγεία, ή η περαιτέρω υποβάθμιση υπηρεσιών,

γ) να απαιτήσει από τον φορέα εκμετάλλευσης να λάβει τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης,

[…]

ε) να λάβει η ίδια τα αναγκαία μέτρα αποκατάστασης.

3. Η αρμόδια αρχή απαιτεί τα μέτρα αποκατάστασης να λαμβάνονται από τον φορέα εκμετάλλευσης. Εάν ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 2, στοιχεία β), γ) ή δ), ή δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί, ή δεν υποχρεούται δυνάμει της παρούσας οδηγίας να αναλάβει τις δαπάνες, η αρμόδια αρχή δύναται να λαμβάνει η ίδια αυτά τα μέτρα αποκατάστασης, ως μέσον έσχατης ανάγκης.»

11 Το άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 3, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Ο φορέας εκμετάλλευσης επιβαρύνεται με το κόστος των δράσεων πρόληψης και αποκατάστασης που αναλαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία.

[…]

3. Ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να επωμισθεί το κόστος των δράσεων πρόληψης ή αποκατάστασης που αναλαμβάνονται δυνάμει της παρούσας οδηγίας, εάν μπορεί να αποδείξει ότι η περιβαλλοντική ζημία ή η επικείμενη απειλή τέτοιας ζημίας:

α) προκλήθηκε από τρίτο, και επήλθε παρά την ύπαρξη των ενδεδειγμένων μέτρων ασφαλείας, ή

β) οφείλεται σε συμμόρφωση προς υποχρεωτική διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής, διαφορετικής από διαταγή ή εντολή λόγω εκπομπής ή συμβάντος που προκλήθηκε από τις δραστηριότητες του ίδιου του φορέα εκμετάλλευσης.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να μπορέσει ο φορέας εκμετάλλευσης να ανακτήσει το κόστος με το οποίο επιβαρύνθηκε.»

12 Το άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«2. Στην αρμόδια αρχή εξακολουθεί να εμπίπτει το καθήκον να εντοπίσει τον φορέα εκμετάλλευσης που προκάλεσε τη ζημία ή την επικείμενη απειλή ζημίας, να εκτιμήσει τη σοβαρότητα της ζημίας και να καθορίσει ποια μέτρα αποκατάστασης θα πρέπει να ληφθούν κατά το Παράρτημα ΙΙ. […]

3. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι η αρμόδια αρχή μπορεί να εξουσιοδοτήσει τρίτους ή να απαιτήσει από τρίτους να εκτελέσουν τα αναγκαία προληπτικά μέτρα ή μέτρα αποκατάστασης.»

13 Το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σχέση με την εθνική νομοθεσία», διευκρινίζει, στην παράγραφο 1, ότι η οδηγία αυτή «δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των πρόσθετων δραστηριοτήτων που είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο των απαιτήσεων πρόληψης και αποκατάστασης της […] οδηγίας [αυτής] και του εντοπισμού πρόσθετων υπευθύνων».

14 Στο παράρτημα ΙΙΙ της εν λόγω οδηγίας απαριθμούνται δώδεκα δραστηριότητες οι οποίες χαρακτηρίζονται από τον νομοθέτη της Ένωσης ως επικίνδυνες κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Οι δραστηριότητες αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, διαδικασίες διαχείρισης αποβλήτων που προϋποθέτουν άδεια ή καταχώριση σύμφωνα με τις σχετικές πράξεις της Ένωσης.

Το ουγγρικό δίκαιο

Ο νόμος περί προστασίας του περιβάλλοντος

15 Οι διατάξεις του νόμου αυτού προσαρμόστηκαν προκειμένου να μεταφερθεί στην ουγγρική έννομη τάξη η οδηγία 2004/35.

16 Το άρθρο 4 του környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII Törvény (νόμου LIII του 1995 περί γενικών κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος, στο εξής: νόμος περί προστασίας του περιβάλλοντος) περιλαμβάνει του ακόλουθους ορισμούς:

«1. “περιβαλλοντικό σύστημα”: το έδαφος, η ατμόσφαιρα, τα ύδατα, η πανίδα και η χλωρίδα, το περιβάλλον που έχει κατασκευάσει ο άνθρωπος (τεχνητό), καθώς και τα συστατικά τους·

[…]

10. “περιβαλλοντικός κίνδυνος”: η άμεση απειλή να επέλθει περιβαλλοντική ζημία·

[…]

12. “υποβάθμιση του περιβάλλοντος”: πράξη ή παράλειψη που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία·

13. “περιβαλλοντική ζημία”: σημαντική και μετρήσιμη αρνητική μεταβολή του περιβάλλοντος ή ενός περιβαλλοντικού συστήματος, ή σημαντική και μετρήσιμη υποβάθμιση υπηρεσίας συνδεόμενης με περιβαλλοντικό σύστημα, που μπορεί να επέλθει άμεσα ή έμμεσα·

[…]».

17 Το άρθρο 101, παράγραφος 1, του νόμου αυτού προβλέπει τα εξής:

«Ο χρήστης του περιβάλλοντος υπέχει ποινική, αστική και διοικητική ευθύνη, σύμφωνα με τα όσα ορίζουν ο παρών νόμος και οι λοιπές κανονιστικές ρυθμίσεις, για τις συνέπειες που έχει η δραστηριότητά του στο περιβάλλον. […]»

18 Κατά το άρθρο 102, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, για την πρόκληση περιβαλλοντικών ζημιών ή περιβαλλοντικών κινδύνων ευθύνονται από κοινού και εις ολόκληρον, μέχρις αποδείξεως του αντιθέτου, τα πρόσωπα τα οποία, αμέσως μετά την πρόκληση της περιβαλλοντικής ζημίας ή του περιβαλλοντικού κινδύνου, είναι οι εκάστοτε κύριοι ή οι κάτοχοι (χρήστες) του ακινήτου εντός του οποίου εκτελέσθηκε η ζημιογόνος για το περιβάλλον δραστηριότητα ή προκλήθηκε ο περιβαλλοντικός

κίνδυνος. Κατά την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, ο κύριος απαλλάσσεται από την από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη του, εάν προσδιορίσει το πρόσωπο που πράγματι χρησιμοποιεί το ακίνητο και αποδείξει, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι ο ίδιος δεν ευθύνεται.

19 Το άρθρο 106 του ίδιου νόμου ορίζει τα ακόλουθα:

«1) Όποιος παραβαίνει άμεσα ή έμμεσα διάταξη σκοπούσα στην προστασία του περιβάλλοντος, που έχει θεσπιστεί μέσω κανονιστικής ρύθμισης, διοικητικής απόφασης ή κοινοτικής νομικής πράξης άμεσης εφαρμογής, ή όποιος υπερβαίνει τα όρια που έχουν τεθεί σχετικώς, οφείλει να καταβάλει περιβαλλοντικό πρόστιμο προσαρμοσμένο στη σοβαρότητα της παραβατικής συμπεριφοράς και ιδίως στην έκταση, τη διάρκεια ή την επανάληψη της περιβαλλοντικής ρύπανσης ή της ζημίας στο περιβάλλον την οποία προκάλεσε.

2) Το περιβαλλοντικό πρόστιμο καταβάλλεται επιπλέον της εισφοράς για τη χρήση περιβαλλοντικών πόρων και του οφειλόμενου τέλους για την επιβάρυνση του περιβάλλοντος.

[…]»

Το κυβερνητικό διάταγμα περί προστασίας της ποιότητας του αέρα

20 Το άρθρο 2, σημείο 29, του Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet [υπ' αριθ. 306/2010 (XII23) κυβερνητικό διάταγμα περί προστασίας της ποιότητας του αέρα] χαρακτηρίζει ως «απαίτηση για την προστασία της ποιότητας του αέρα» κάθε διάταξη ή απαγόρευση, τεθείσα μέσω κανονιστικής ρύθμισης ή απόφασης αρχής, η οποία σκοπεί στην πρόληψη ή τη μείωση των βλαβερών επιπτώσεων στην ποιότητα του αέρα.

21 Κατά το άρθρο 27, παράγραφος 2, του διατάγματος αυτού, απαγορεύεται η αποτέφρωση αποβλήτων σε ανοικτούς χώρους ή σε εγκαταστάσεις που δεν είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις της νομοθεσίας η οποία ορίζει τις προϋποθέσεις αποτέφρωσης αποβλήτων, με εξαίρεση την αποτέφρωση χάρτινων αποβλήτων οικιακής προέλευσης ή αποβλήτων μη επεξεργασμένου ξύλου που δεν θεωρούνται επικίνδυνα και των οποίων η αποτέφρωση πραγματοποιείται σε οικιακές εγκαταστάσεις. Θεωρείται ότι πραγματοποιείται αποτέφρωση αποβλήτων σε ανοικτό χώρο όταν η καύση οφείλεται σε οιαδήποτε άλλη αιτία πλην φυσικών αιτιών.

22 Κατά το άρθρο 34, παράγραφος 1, του εν λόγω διατάγματος, εκτός αντίθετης διάταξης, η αρχή περιβαλλοντικής προστασίας επιβάλλει πρόστιμο στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή στις στερούμενες νομικής προσωπικότητας οντότητες που παραβαίνουν τις διατάξεις περί προστασίας της ποιότητας του αέρα, ενώ τους υποχρεώνει ταυτόχρονα να παύσουν την παράνομη δραστηριότητα και να μην παραλείπουν να αναλάβουν δράση.

23 Από την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προκύπτει ότι, οσάκις επιβάλλει πρόστιμο, η αρχή περιβαλλοντικής προστασίας συνεκτιμά, πρώτον, τις περιστάσεις υπό τις οποίες διαπράχθηκε η παράβαση, δεύτερον, τη σοβαρότητα της παράβασης των υποχρεώσεων και, τρίτον, τη διάρκεια ή την επανάληψη της παράβασης των υποχρεώσεων.

24 Το παράρτημα 9, σημείο 20, του ίδιου διατάγματος προβλέπει το ύψος των προστίμων που επιβάλλονται λόγω του ότι «δεν απετράπη αυτανάφλεξη ή καύση αποθηκευμένων αποβλήτων ή υλικών ή απορριμμάτων, ή δεν έγιναν οι αναγκαίες ενέργειας για την παύση της καύσης (για ποσότητες άνω των 10 m^3)».

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

25 Στις 2 Ιουλίου 2014, η αρμόδια πρωτοβάθμια αρχή περιβαλλοντικής προστασίας ενημερώθηκε ότι σε ευρισκόμενο στο Túrkeve (Ουγγαρία) ακίνητο της TTK πραγματοποιείτο αποτέφρωση αποβλήτων.

26 Σύμφωνα με το πρακτικό που συνέταξε η αρχή κατά τον επιτόπιο έλεγχο που διενήργησε, σε κάθε ένα από τα τρία αποθηκευτικά σιλό αποτεφρώθηκαν 30 έως 40 m^3 αποβλήτων, κυρίως μεταλλικών, ενώ τρία φορτηγά που βρίσκονταν στον χώρο ετοιμάζονταν να απομακρύνουν τα εναπομείναντα μετά την αποτέφρωση μεταλλικά απόβλητα.

27 Η TTK δήλωσε στην εν λόγω αρχή ότι είχε εκμισθώσει το ακίνητο αυτό σε φυσικό πρόσωπο στις 15 Μαρτίου 2014. Αποδείχθηκε, ωστόσο, ότι το πρόσωπο αυτό είχε αποβιώσει την 1η Απριλίου 2014.

28 Η πρωτοβάθμια αρχή περιβαλλοντικής προστασίας αποφάσισε να επιβάλει στην TTK, ως κυρία του ακινήτου, πρόστιμο ύψους 500 000 φιορινιών (περίπου 1 630 ευρώ), λόγω μη τήρησης των διατάξεων του υπ' αριθ. 306/2010 κυβερνητικού διατάγματος.

29 Η TTK αμφισβήτησε το πρόστιμο αυτό ενώπιον της ίδιας αρχής, η οποία απέρριψε την ένστασή της. Η απόρριψη αυτή επικυρώθηκε από τη Γενική Διεύθυνση.

30 Στη διοικητική απορριπτική απόφαση, η Γενική Διεύθυνση έκρινε ότι η αποτέφρωση αποβλήτων σε ανοικτό χώρο είχε προκαλέσει περιβαλλοντικό κίνδυνο. Κατά τον νόμο περί προστασίας του περιβάλλοντος, ευθύνονται από κοινού και εις ολόκληρον ο κύριος και ο κάτοχος του συγκεκριμένου ακινήτου κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, εκτός εάν ο κύριος μπορεί να αποδείξει, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι δεν είναι υπεύθυνος. Κατά τη Γενική Διεύθυνση, δεδομένου ότι ο μισθωτής του ακινήτου είχε αποβιώσει, ορθώς έκρινε η πρωτοβάθμια αρχή περιβαλλοντικής προστασίας ότι έπρεπε να θεωρηθεί υπεύθυνη η TTK.

31 Η TTK προσέφυγε κατά της Γενικής Διεύθυνσης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, του Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szolnok, Ουγγαρία).

32 Κατά το αιτούν δικαστήριο, το πρόστιμο λόγω ατμοσφαιρικής ρύπανσης δεν εμπίπτει, λόγω του τιμωρητικού του χαρακτήρα, στα «μέτρα αποκατάστασης» του άρθρου 2, παράγραφος 11, της οδηγίας 2004/35. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, εντούτοις, ότι το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής παρέχει, σύμφωνα με το άρθρο 193 ΣΛΕΕ, στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών.

33 Παραπέμποντας στη σκέψη 54 της απόφασης της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ. (C-534/13, EU:C:2015:140), το αιτούν δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης που εγκαθιδρύει η οδηγία 2004/35 απαιτεί, προκειμένου να λειτουργεί, να αποδεικνύει η αρμόδια αρχή ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας ενός ή πλειόνων φορέων εκμετάλλευσης οι οποίοι είναι δυνατό να προσδιορισθούν και των συγκεκριμένων και ποσοτικά προσδιορίσιμων περιβαλλοντικών ζημιών, για τους σκοπούς επιβολής μέτρων αποκατάστασης στον φορέα ή στους φορείς εκμετάλλευσης, ανεξαρτήτως του είδους της εκάστοτε ρύπανσης. Πλην όμως, εν προκειμένω, η αρχή δεν απέδειξε ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας της TTK και της περιβαλλοντικής ζημίας. Ως εκ τούτου, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν υπάρχει καμία νομική βάση για την επιβολή διοικητικού προστίμου στον κύριο του ακινήτου.

34 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιο δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szolnok) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Προσκρούει στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ και στις διατάξεις της οδηγίας [2004/35] εθνική ρύθμιση η οποία –υπερβαίνοντας την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει"– επιτρέπει στη διοικητική αρχή προστασίας του περιβάλλοντος να επιρρίπτει την ευθύνη για την αποκατάσταση της ζημίας του περιβάλλοντος με συγκεκριμένο τρόπο στον φορέα του δικαιώματος ιδιοκτησίας, χωρίς να χρειάζεται να διαπιστωθεί προηγουμένως επί της ουσίας η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του εν λόγω προσώπου (φορέα εκμετάλλευσης) και του γεγονότος που αποτελεί την πηγή της ρύπανσης;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα και σε περίπτωση που δεν απαιτείται –λαμβανομένης υπόψη της ατμοσφαιρικής ρύπανσης– αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας, δικαιολογείται η επιβολή προστίμου για την προστασία της ποιότητας του αέρα, βάσει ρύθμισης κράτους μέλους αυστηρότερης από εκείνη η οποία προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας [2004/35] και στο άρθρο 193 ΣΛΕΕ, ή δεν μπορεί να οδηγήσει ούτε η εν λόγω αυστηρότερη ρύθμιση στην επιβολή στον κύριο, ο οποίος δεν ευθύνεται για την προκληθείσα ρύπανση, προστίμου αμιγώς τιμωρητικού χαρακτήρα;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

35 Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί κατά πόσον οι διατάξεις της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με τα άρθρα 191 και 193 ΣΛΕΕ, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία, πέραν των φορέων εκμετάλλευσης των ακινήτων επί των οποίων προκλήθηκε η παράνομη ρύπανση, αναγνωρίζει ως εις ολόκληρον υπεύθυνους μιας τέτοιας περιβαλλοντικής ζημίας και μια άλλη κατηγορία προσώπων, ήτοι τους κυρίους των ακινήτων, χωρίς να χρειάζεται να αποδειχθεί η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς των εν λόγω κυρίων και της διαπιστωθείσας ρύπανσης.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ

36 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποσκοπεί σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται κυρίως στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Επομένως, η διάταξη αυτή περιορίζεται απλώς στον ορισμό των γενικών σκοπών της Ένωσης ως προς το περιβάλλον, στο μέτρο που το άρθρο 192 ΣΛΕΕ αναθέτει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενεργούντα κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, να αποφασίζουν για τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν προς επίτευξη των σκοπών αυτών (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, στο οποίο διατυπώνεται η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», αφορά τη δράση της Ένωσης, δεν χωρεί επίκληση της διάταξης αυτής καθαυτήν από ιδιώτες προκειμένου να αποκλεισθεί η εφαρμογή εθνικής ρύθμισης, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, που παρεμβαίνει σε τομέα σχετικό με την πολιτική περιβάλλοντος, εφόσον δεν έχει εφαρμογή καμία ρύθμιση της Ένωσης θεσπισθείσα βάσει του άρθρου 192 ΣΛΕΕ που να καλύπτει ειδικώς τη σχετική περίπτωση (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 39, καθώς και της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

38 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι επίκληση από την ΤΤΚ της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ χωρεί μόνον στο μέτρο που η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περίπτωση καλύπτεται ειδικώς από κανονιστική ρύθμιση της Ένωσης θεσπισθείσα βάσει του άρθρου 192 ΣΛΕΕ.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2004/35

39 Με την επιφύλαξη του ζητήματος, που δεν εγέρθηκε στην παρούσα προδικαστική παραπομπή, κατά πόσον κανονιστική ρύθμιση της Ένωσης πλην της οδηγίας 2004/35, όπως η οδηγία 2008/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών (ΕΕ 2008, L 312, σ. 3), καλύπτει μια περίπτωση όπως αυτή της υπόθεσης της κύριας δίκης, τίθεται το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, λαμβανομένου υπόψη του ότι, όπως προκύπτει από την υποβληθείσα στο Δικαστήριο δικογραφία, η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά ατμοσφαιρική ρύπανση.

40 Το άρθρο 2, σημείο 1, της προμνησθείσας οδηγίας ορίζει ως «περιβαλλοντική ζημία» τη ζημία που προκαλείται στα προστατευόμενα είδη και στους φυσικούς οικοτόπους ή τη ζημία που υφίστανται τα ύδατα ή το έδαφος.

41 Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η ατμοσφαιρική ρύπανση δεν συνιστά αυτή καθαυτήν περιβαλλοντική ζημία εμπίπτουσα στην οδηγία 2004/35.

42 Εντούτοις, η αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας αυτής διευκρινίζει ότι η περιβαλλοντική ζημία περιλαμβάνει επίσης τη ζημία που προκαλείται από αεροφερόμενα στοιχεία, στο μέτρο που αυτά μπορούν να προκαλέσουν ζημία στα ύδατα, στο έδαφος ή σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους.

43 Δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το οποίο βασίζεται σε σαφή διαχωρισμό των καθηκόντων μεταξύ εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων και του Δικαστηρίου, το δεύτερο είναι αρμόδιο μόνο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας ή του κύρους νομοθετήματος του δικαίου της Ένωσης, βάσει πραγματικών περιστατικών που τίθενται υπόψη του από το εθνικό δικαστήριο. Συνεπώς, στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέπει το ανωτέρω άρθρο, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο, αλλά στο εθνικό δικαστήριο να εφαρμόσει επί εθνικών μέτρων ή καταστάσεων τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης όπως τους ερμήνευσε το Δικαστήριο (απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

44 Εναπόκειται επομένως στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει, βάσει των πραγματικών περιστατικών που μόνο αυτό καλείται να εκτιμήσει, κατά πόσον, στην υπόθεση της κύριας δίκης, η ατμοσφαιρική ρύπανση προκάλεσε τέτοια ζημία ή αποτέλεσε άμεση απειλή τέτοιας ζημίας, ώστε να συντρέχει λόγος για λήψη μέτρων πρόληψης ή αποκατάστασης κατά την έννοια της οδηγίας 2004/35.

45 Εάν το δικαστήριο αυτό καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση στην υπό κρίση υπόθεση, θα πρέπει να κρίνει ότι η επίμαχη εν προκειμένω ρύπανση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, με αποτέλεσμα να εμπίπτει η περίπτωση αυτή στο εθνικό δίκαιο, τηρουμένων των κανόνων των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ και με την επιφύλαξη άλλων πράξεων του παραγώγου δικαίου (βλ., συναφώς, απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

46 Αντιθέτως, εάν το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης ατμοσφαιρική ρύπανση προκαλεί επίσης ζημία ή συνιστά άμεση απειλή τέτοιας ζημίας για τα ύδατα, το έδαφος ή για προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, η ατμοσφαιρική αυτή ρύπανση θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35.

Επί των προϋποθέσεων της περιβαλλοντικής ευθύνης

47 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/35, σκοπός της είναι να διαμορφώσει ένα πλαίσιο για την περιβαλλοντική ευθύνη βάσει της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», αποβλέποντας στην πρόληψη και την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών. Στο πλαίσιο του προβλεπόμενου από την οδηγία αυτή καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης, το οποίο βασίζεται σε υψηλού βαθμού προστασία του περιβάλλοντος και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», οι φορείς εκμετάλλευσης υπόκεινται σε υποχρεώσεις τόσο πρόληψης όσο και αποκατάστασης (βλ., συναφώς, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψεις 75 και 76).

48 Όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 5, και από το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 13, το προβλεπόμενο από την εν λόγω οδηγία καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης επιτάσσει να αποδεικνύει η αρμόδια αρχή ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δραστηριότητας ενός ή πλειόνων φορέων εκμετάλλευσης δυναμένων να προσδιορισθούν και των περιβαλλοντικών ζημιών ή της άμεσης απειλής τέτοιων ζημιών (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

49 Ερμηνεύοντας το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να αποδείξει την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας εφαρμόζεται στο πλαίσιο του καθεστώτος αντικειμενικής περιβαλλοντικής ευθύνης των φορέων εκμετάλλευσης (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

50 Όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/35, η εν λόγω υποχρέωση ισχύει επίσης και στο πλαίσιο του καθεστώτος υποκειμενικής ευθύνης λόγω υπαιτιότητας ή αμέλειας του φορέα εκμετάλλευσης, το οποίο προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας αυτής για τις λοιπές επαγγελματικές δραστηριότητες πέραν αυτών που διαλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙΙ της εν λόγω οδηγίας (βλ., συναφώς, απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 56 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 Η ιδιαίτερη σημασία της ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της δραστηριότητας του φορέα εκμετάλλευσης και της περιβαλλοντικής ζημίας για την εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» και, ως εκ τούτου, για το καθεστώς ευθύνης που εγκαθιδρύει η οδηγία 2004/35 προκύπτει επίσης από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής σχετικά με τις συνέπειες που πρέπει να αποδίδονται στο γεγονός ότι ο φορέας εκμετάλλευσης δεν συνέτεινε στην πρόκληση ρύπανσης ή στον κίνδυνο ρύπανσης (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 57).

52 Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι, κατά το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/35, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 20, ο φορέας εκμετάλλευσης δεν υποχρεούται να φέρει τα έξοδα, οσάκις δύναται να αποδείξει ότι οι ζημίες που προκλήθηκαν στο περιβάλλον οφείλονται σε τρίτον, παρά τη λήψη κατάλληλων μέτρων ασφάλειας, ή σε διαταγή ή εντολή δημόσιας αρχής (βλ., συναφώς, απόφαση της 4ης Μαρτίου 2015, Fipa Group κ.λπ., C-534/13, EU:C:2015:140, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

53 Όπως προκύπτει από το σύνολο των ως άνω στοιχείων, το καθεστώς περιβαλλοντικής ευθύνης που εγκαθιδρύει η οδηγία 2004/35 βασίζεται στην αρχή της πρόληψης και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Για τον σκοπό αυτό, η οδηγία αυτή επιβάλλει στους φορείς εκμετάλλευσης υποχρεώσεις τόσο πρόληψης όσο και αποκατάστασης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 75).

54 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η ΤΤΚ θεωρήθηκε υπεύθυνη όχι ως φορέας εκμετάλλευσης, αλλά ως κυρία του ακινήτου εντός του οποίου προκλήθηκε η ρύπανση. Φαίνεται, επίσης, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, ότι η αρμόδια αρχή επέβαλε στην ΤΤΚ πρόστιμο και δεν την υποχρέωσε να λάβει επίσης μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης.

55 Από την υποβληθείσα στο Δικαστήριο δικογραφία προκύπτει, ως εκ τούτου, ότι οι διατάξεις της ουγγρικής νομοθεσίας που εφαρμόστηκαν έναντι της ΤΤΚ δεν περιλαμβάνονται σε εκείνες που υλοποιούν το καθεστώς ευθύνης που εγκαθιδρύει η οδηγία 2004/35.

56 Πάντως, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να διατηρούν ή να θεσπίζουν αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των πρόσθετων δραστηριοτήτων που είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο των απαιτήσεων πρόληψης και αποκατάστασης της οδηγίας αυτής, καθώς και του εντοπισμού πρόσθετων υπευθύνων.

57 Το άρθρο 102, παράγραφος 1, του νόμου περί προστασίας του περιβάλλοντος προβλέπει ότι ευθύνονται από κοινού και εις ολόκληρον, μέχρις αποδείξεως του αντιθέτου, τόσον ο κύριος όσο και ο φορέας εκμετάλλευσης του ακινήτου «επί του οποίου προκλήθηκε η περιβαλλοντική ζημία ή εκτελέσθηκε η δραστηριότητα η οποία συνιστά κίνδυνο για το περιβάλλον», ο δε κύριος του ακινήτου απαλλάσσεται από την ευθύνη αυτή μόνον εάν προσδιορίσει το πρόσωπο που πράγματι χρησιμοποιεί το ακίνητο και αποδείξει, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι δεν προκάλεσε ο ίδιος τη ζημία, πράγμα που μπορεί να ενισχύσει το καθεστώς ευθύνης που προβλέπει η οδηγία 2004/35.

58 Στο μέτρο που, χωρίς να επηρεάζει την κατ' αρχήν ευθύνη του φορέα εκμετάλλευσης, αποβλέπει στο να προλάβει τυχόν αμέλεια εκ μέρους του κυρίου του ακινήτου, καθώς και στο να τον παρακινήσει να λάβει μέτρα και να αναπτύξει πρακτικές ικανές να ελαχιστοποιήσουν τον κίνδυνο να πληγεί το περιβάλλον, μια τέτοια εθνική κανονιστική ρύθμιση συμβάλλει στην πρόληψη των περιβαλλοντικών ζημιών και, κατά συνέπεια, στην επίτευξη των σκοπών της οδηγίας 2004/35.

59 Πράγματι, η εθνική αυτή κανονιστική ρύθμιση συνεπάγεται ότι οι κύριοι ακινήτων εντός του οικείου κράτους μέλους οφείλουν, προκειμένου να μη θεωρηθούν οι ίδιοι ως ευθυνόμενοι από κοινού και εις ολόκληρον, να επιτηρούν τη συμπεριφορά των φορέων εκμετάλλευσης των ακινήτων τους και να αναφέρουν τους τελευταίους στην αρμόδια αρχή σε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας ή απειλής τέτοιας ζημίας.

60 Δεδομένου ότι τέτοια εθνική κανονιστική ρύθμιση ενισχύει τον προβλεπόμενο από την οδηγία 2004/35 μηχανισμό μέσω του προσδιορισμού μιας κατηγορίας προσώπων που μπορούν να θεωρηθούν εις ολόκληρον υπεύθυνοι με τους φορείς εκμετάλλευσης, ένας τέτοιος μηχανισμός εμπίπτει στο άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 το οποίο, σε συνδυασμό με το άρθρο 193 ΣΛΕΕ, επιτρέπει ενισχυμένα μέτρα προστασίας, υπό τον όρο να συνάδουν προς τις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ και να κοινοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

61 Όσον αφορά την απαίτηση της συμβατότητας προς τις Συνθήκες, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, απόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τέτοια ενισχυμένα μέτρα προστασίας, τα οποία, αφενός, πρέπει να αποβλέπουν στην επίτευξη του σκοπού της οδηγίας 2004/35, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας, ήτοι στην πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας, και, αφετέρου, να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης και δη τις γενικές αρχές του, στις οποίες συγκαταλέγεται η αρχή της αναλογικότητας (βλ., συναφώς, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 79).

62 Πρέπει, τέλος, να υπομνησθεί ότι η παράβαση της υποχρέωσης κοινοποίησης που επιβάλλει το άρθρο 193 ΣΛΕΕ δεν συνεπάγεται, αυτή καθαυτήν, το παράνομο των ενισχυμένων μέτρων προστασίας (απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini και Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

63 Υπ' αυτές τις συνθήκες, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2004/35 έχουν, υπό το πρίσμα των άρθρων 191 και 193 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι, εφόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία, πέραν των φορέων εκμετάλλευσης των ακινήτων όπου προκλήθηκε παράνομη ρύπανση, αναγνωρίζει ως εις ολόκληρον υπεύθυνους μιας τέτοιας περιβαλλοντικής ζημίας και μια άλλη κατηγορία προσώπων, ήτοι τους κυρίους των εν λόγω ακινήτων, χωρίς να χρειάζεται να αποδειχθεί η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς των εν λόγω κυρίων των ακινήτων και της διαπιστωθείσας ζημίας, υπό την προϋπόθεση ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση συνάδει προς τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, καθώς και προς κάθε σχετική διάταξη των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ και των πράξεων του παραγώγου δικαίου της Ένωσης.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

64 Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 και το άρθρο 193 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, βάσει της οποίας οι κύριοι των ακινήτων εντός των οποίων προκλήθηκε παράνομη ρύπανση όχι μόνον θεωρούνται υπεύθυνοι για την περιβαλλοντική αυτή ζημία εις ολόκληρον με τους φορείς εκμετάλλευσης των ακινήτων αυτών, αλλά η αρμόδια εθνική διοικητική αρχή μπορεί επίσης να τους επιβάλει πρόστιμο.

65 Πρέπει να σημειωθεί συναφώς ότι, οσάκις κράτος μέλος προσδιορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας και το άρθρο 193 ΣΛΕΕ καθώς και τηρουμένης κάθε άλλης σχετικής διάταξης και των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, τους προμνησθέντες κυρίους ακινήτων ως εις ολόκληρον υπευθύνους, το εν λόγω κράτος μέλος δύναται να προβλέπει κυρώσεις που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα αυτού του καθεστώτος ενισχυμένης προστασίας.

66 Διοικητικό πρόστιμο που επιβάλλεται στον κύριο ακινήτου εξαιτίας παράνομης ρύπανσης την οποία αυτός δεν απέτρεψε και της οποίας δεν προσδιορίζει τον αυτουργό μπορεί ως εκ τούτου να περιλαμβάνεται στο καθεστώς ευθύνης του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/35 και του άρθρου 193 ΣΛΕΕ, εφόσον η προβλέπουσα το πρόστιμο αυτό νομοθεσία είναι, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, ικανή να συμβάλει στην επίτευξη του σκοπού περί ενισχυμένης προστασίας τον οποίο επιδιώκει η νομοθεσία που καθιερώνει την εις ολόκληρον ευθύνη και εφόσον ο τρόπος καθορισμού του ύψους του προστίμου δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του σκοπού αυτού (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 9ης Ιουνίου 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

67 Εν προκειμένω, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κανονιστική ρύθμιση, ιδίως το άρθρο 34, παράγραφος 1, του υπ' αριθ. 306/2010 κυβερνητικού διατάγματος περί προστασίας της ποιότητας του αέρα, πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις.

68 Συνεπώς, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 και το άρθρο 193 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι, εφόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας οι κύριοι των ακινήτων εντός των οποίων προκλήθηκε παράνομη ρύπανση όχι μόνο θεωρούνται υπεύθυνοι για την περιβαλλοντική αυτή ζημία εις ολόκληρον με τους φορείς εκμετάλλευσης των ακινήτων αυτών, αλλά η αρμόδια εθνική διοικητική αρχή μπορεί επίσης να τους επιβάλει πρόστιμο, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση είναι ικανή να συμβάλει στην επίτευξη του

σκοπού της ενισχυμένης προστασίας και ότι ο τρόπος καθορισμού του ύψους του προστίμου δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του σκοπού αυτού, πράγμα που εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.

Επί των δικαστικών εξόδων

69 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) **Οι διατάξεις της οδηγίας 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, έχουν, υπό το πρίσμα των άρθρων 191 και 193 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι, εφόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία, πέραν των φορέων εκμετάλλευσης των ακινήτων όπου προκλήθηκε παράνομη ρύπανση, αναγνωρίζει ως εις ολόκληρον υπεύθυνους μιας τέτοιας περιβαλλοντικής ζημίας και μια άλλη κατηγορία προσώπων, ήτοι τους κυρίους των εν λόγω ακινήτων, χωρίς να χρειάζεται να αποδειχθεί η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς των εν λόγω κυρίων των ακινήτων και της διαπιστωθείσας ζημίας, υπό την προϋπόθεση ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση συνάδει προς τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, καθώς και προς κάθε σχετική διάταξη των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ και των πράξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης.**

2) **Το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 και το άρθρο 193 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι, εφόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/35, δεν αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας οι κύριοι των ακινήτων εντός των οποίων προκλήθηκε παράνομη ρύπανση όχι μόνο θεωρούνται υπεύθυνοι για την περιβαλλοντική αυτή ζημία εις ολόκληρον με τους φορείς εκμετάλλευσης των ακινήτων αυτών, αλλά η αρμόδια εθνική διοικητική αρχή μπορεί επίσης να τους επιβάλει πρόστιμο, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση είναι ικανή να συμβάλει στην επίτευξη του σκοπού της ενισχυμένης προστασίας και ότι ο τρόπος καθορισμού του ύψους του προστίμου δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του σκοπού αυτού, πράγμα που εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.**

(υπογραφές)