Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 iulie 2017*

„Trimitere preliminară – Mediu – Articolele 191 și 193 TFUE – Directiva 2004/35/CE – Aplicabilitate ratione materiae – Poluarea aerului prin incinerare ilegală de deșeuri – Principiul poluatorul plătește – Reglementare națională care stabilește o răspundere solidară între proprietarul terenului pe care s-a generat poluarea și poluator”

În cauza C-129/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szolnok, Ungaria), prin decizia din 18 februarie 2016, primită de Curte la 1 martie 2016, în procedura

Túrkevei Tejtermelő Kft.

împotriva

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul M. Ilešič, președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnul A. Rosas, doamna C. Toader (raportor) și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, de Z. Szurovecz și de L. Búsi, în calitate de agenți;

– pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér, de G. Koós și de A. M. Pálfy, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de E. White și de A. Tokár, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 februarie 2017,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 191 și 193 TFUE, precum și a Directivei 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO 2004, L 143, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Túrkevei Tejtermelő Kft. (denumită în continuare „TTK”), pe de o parte, și Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Inspecția Națională pentru Protecția Mediului și a Naturii, Ungaria, denumită în continuare „inspecția”), pe de altă parte, în legătură cu o amendă aplicată TTK ca urmare a unei incinerări ilegale de deșeuri care a avut loc pe un teren care îi aparține și care a determinat o poluare a aerului.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Directiva 2004/35 a fost adoptată în temeiul articolului 175 CE alineatul (1), care a devenit articolul 192 alineatul (1) TFUE și care prevede procedurile de adoptare de către Uniunea Europeană a reglementărilor în vederea realizării obiectivelor în domeniul mediului prevăzute la articolul 191 alineatul (1) TFUE.

4 Considerentele (1), (2), (4), (13), (18), (20) și (24) ale Directivei 2004/35 au următorul cuprins:

„(1) În Comunitate există, în prezent, numeroase situri poluate care prezintă riscuri grave pentru sănătate, iar pierderea biodiversității s-a accelerat în mod dramatic în ultimele decenii. Absența unor acțiuni ar putea duce la o poluare și mai mare a așezărilor [a se citi «siturilor»] și la pierderi și mai mari ale biodiversității în viitor. Prevenirea și repararea, în cea mai mare măsură posibilă, a daunelor aduse mediului contribuie la realizarea obiectivelor și la aplicarea principiilor politicii comunitare în domeniul mediului, astfel cum sunt stabilite de tratat. La luarea deciziilor privind modul de reparare a daunelor, trebuie să se țină seama de condițiile locale.

(2) Prevenirea și repararea daunelor aduse mediului trebuie să se pună în aplicare în conformitate cu principiul «poluatorul plătește» prevăzut de tratat și cu principiul dezvoltării durabile. Prin urmare, principiul fundamental al prezentei directive ar trebui să fie cel potrivit căruia operatorul a cărui activitate a cauzat o daună asupra mediului sau o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune trebuie să răspundă financiar, pentru a-i determina pe operatori să adopte măsuri și să dezvolte practici menite să diminueze riscurile de producere a unor daune asupra mediului, astfel încât să se reducă expunerea la riscurile financiare asociate.

[…]

(4) Daunele aduse mediului se referă, de asemenea, la daunele cauzate de elementele prezente în aer, în măsura în care acestea dăunează apelor, solului sau speciilor sau habitatelor naturale protejate.

[…]

(13) Nu toate formele de daune aduse mediului pot fi reparate prin intermediul unui regim de răspundere. Pentru ca acesta să funcționeze, este nevoie de unul sau mai mulți poluatori identificabili, dauna ar trebui să fie concretă și cuantificabilă și ar trebui stabilită o legătură de cauzalitate între daună și poluatorul sau poluatorii identificați. Răspunderea nu constituie, prin

urmare, un instrument adecvat pentru poluarea cu caracter extins și difuz, în cazul căreia este imposibil să se stabilească o legătură între efectele negative asupra mediului și acțiunile sau lipsa acțiunilor anumitor actori individuali.

[…]

(18) În conformitate cu principiul «poluatorul plătește», un operator care cauzează o daună gravă mediului sau este sursa unei amenințări iminente de producere a unei asemenea daune ar trebui să suporte, în principiu, costurile legate de măsurile de prevenire sau de reparare necesare. În cazurile în care o autoritate competentă acționează, ea însăși sau prin intermediul unui terț, în locul unui operator, această autoritate ar trebui să se asigure că cheltuielile pe care le-a suportat vor fi recuperate de la operator. De asemenea, operatorii ar trebui să suporte, în ultimă instanță, costul evaluării daunelor aduse mediului și, după caz, al evaluării amenințării iminente de producere a unor asemenea daune.

[…]

(20) Un operator nu ar trebui să fie obligat să suporte costurile legate de acțiunile de prevenire sau de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive, în cazul în care dauna respectivă sau amenințarea iminentă de producere a unei asemenea daune este rezultatul unor evenimente independente de voința sa. Statele membre pot prevedea ca operatorul care nu a comis vreo eroare sau vreo neglijență să nu suporte costurile referitoare la măsurile de reparare, în cazul în care dauna respectivă se datorează unor emisii sau evenimente autorizate în mod explicit sau al căror caracter dăunător nu putea fi cunoscut în momentul în care a avut loc evenimentul sau emisia.

[…]

(24) Este necesar să se garanteze existența unor mijloace eficiente de punere în aplicare și de executare, asigurând o protecție adecvată a intereselor legitime ale operatorilor în cauză, precum și ale altor părți interesate. Autoritățile competente trebuie să fie responsabile de sarcinile specifice care implică discreție administrativă corespunzătoare, în special în ceea ce privește evaluarea importanței daunelor și determinarea măsurilor de reparare ce ar trebui întreprinse.

[…]”

5 Conform articolului 1 din Directiva 2004/35, aceasta stabilește un cadru de răspundere pentru daunele aduse mediului întemeiat pe principiul poluatorul plătește, pentru a preveni și a repara daunele aduse mediului.

6 Articolul 2 din această directivă conține următoarele definiții:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «daună adusă mediului» înseamnă:
   (a) daunele cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate, adică orice daună care are efecte negative grave asupra constituirii sau menținerii unei stări favorabile de conservare a unor asemenea habitate sau specii. Importanța impactului acestor daune se evaluează în raport cu starea inițială, ținându-se seama de criteriile prevăzute de anexa I.

[…]

(b) daunele aduse apelor, și anume orice daună cu efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice și/sau cantitative și/sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză, astfel cum au fost definite de Directiva 2000/60/CE, cu excepția efectelor negative pentru care se aplică articolul 4 alineatul (7) din directiva menționată anterior;
(c) daunele aduse solului, și anume orice contaminare a solului care creează un risc semnificativ de consecințe negative asupra sănătății umane prin introducerea directă sau indirectă în sol sau în subsol a unor substanțe, preparate, organisme sau microorganisme;

[…]

6. «operator» înseamnă orice persoană fizică sau juridică, privată sau publică, care desfășoară sau controlează o activitate profesională sau, în cazul în care legislația internă prevede acest lucru, căreia i s-a încredințat o putere economică însemnată asupra funcționării tehnice a unei astfel de activități, inclusiv titularul unui permis sau al unei autorizații pentru o astfel de activitate sau persoana care înregistrează sau notifică o astfel de activitate;

7. «activitate profesională» înseamnă orice activitate desfășurată în cadrul unei activități economice, afaceri sau întreprinderi, indiferent de caracterul său privat sau public, lucrativ sau nelucrativ;

[…]

10. «măsuri de prevenire» înseamnă orice măsuri luate pentru a răspunde la un eveniment, o acțiune sau lipsă de acțiune care a creat o amenințare iminentă de producere a unei daune asupra mediului, pentru a preveni sau a limita respectiva daună;

11. «măsuri de reparare» înseamnă orice acțiune sau combinație de acțiuni, inclusiv măsurile de atenuare sau măsurile intermediare menite să refacă, să reabiliteze sau să înlocuiască resursele naturale prejudiciate și/sau serviciile deteriorate sau să furnizeze o alternativă echivalentă pentru aceste resurse sau servicii, în conformitate cu anexa II;

[…]”

7 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică:

(a) daunelor aduse mediului, prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale enumerate în anexa III, și oricărei amenințări iminente de producere a unor asemenea daune care este determinată de una dintre aceste activități;

(b) daunelor aduse speciilor și habitatelor naturale protejate prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale, altele decât cele enumerate în anexa III, și oricărei amenințări iminente de producere a unor asemenea daune determinate de una dintre aceste activități, în cazul în care operatorul a comis o eroare sau o neglijență.”

8 Potrivit articolului 4 alineatul (5) din aceeași directivă, aceasta „se aplică exclusiv daunelor aduse mediului sau amenințării iminente de producere a unor astfel de daune cauzate de o poluare cu caracter difuz, în cazul în care se poate stabili o legătură de cauzalitate între daune și activitățile diferiților operatori”.

9 Articolul 5 din Directiva 2004/35, intitulat „Acțiunea de prevenire”, are următorul cuprins:

„(1) În cazul în care nu a survenit încă o daună asupra mediului, dar există o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune, operatorul ia, fără întârziere, măsurile de prevenire necesare.

[…]

(3) Autoritatea competentă poate, în orice moment:

[…]

(b) să solicite operatorului să ia măsurile preventive necesare;

[…]

(d) să ia ea însăși măsurile de prevenire necesare.

(4) Autoritatea competentă solicită operatorului să ia măsuri de prevenire. În cazul în care operatorul nu se achită de obligațiile menționate la alineatul (1) sau la alineatul (3) litera (b) sau (c), nu poate fi identificat sau nu este obligat să suporte costurile în temeiul prezentei directive, autoritatea competentă poate lua ea însăși aceste măsuri.”

10 Articolul 6 din această directivă, intitulat „Acțiunea de reparare”, prevede:

„(1) În cazul producerii unei daune asupra mediului, operatorul informează, fără întârziere, autoritatea competentă cu privire la toate aspectele relevante ale situației și ia:

(a) toate măsurile practice pentru a controla, a limita, a elimina sau a gestiona imediat contaminanții relevanți și/sau orice alți factori dăunători, pentru a limita sau a preveni producerea unor noi daune aduse mediului și a efectelor negative asupra sănătății umane sau deteriorarea ulterioară a serviciilor și

(b) măsurile de reparare necesare […]

(2) Autoritatea competentă poate, în orice moment:

(a) să solicite operatorului să furnizeze informații suplimentare privind producerea unei daune;

(b) să ia toate măsurile practice, să solicite operatorului să ia măsuri practice sau să dea instrucțiuni operatorului cu privire la toate măsurile practice cu scopul de a controla, a limita, a elimina sau a gestiona imediat contaminanții relevanți și/sau orice alți factori dăunători, pentru a limita sau a preveni noi daune aduse mediului și efectele negative asupra sănătății umane sau deteriorarea ulterioară a serviciilor;

(c) să solicite operatorului să ia măsurile de reparare necesare;

[…]

(e) să ia ea însăși măsurile de reparare necesare.

(3) Autoritatea competentă solicită operatorului să ia măsuri de reparare. În cazul în care acesta nu se achită de obligațiile sale, prevăzute la alineatul (1) sau (2) litera (b), (c) […], nu poate fi identificat sau nu este obligat să suporte costurile în temeiul prezentei directive, autoritatea competentă poate lua ea însăși, în ultimă instanță, aceste măsuri.”

11 Articolul 8 alineatele (1) și (3) din directiva menționată prevede:

„(1) Operatorul suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive.

[…]

(3) Un operator nu este obligat să suporte costul acțiunilor de prevenire sau de reparare întreprinse în temeiul prezentei directive, în cazul în care poate demonstra că dauna adusă mediului sau amenințarea iminentă de producere a acesteia:

(a) a fost cauzată de un terț, în pofida aplicării măsurilor de securitate corespunzătoare sau

(b) a rezultat din respectarea unui ordin sau a unei instrucțiuni provenind de la o autoritate publică, alta decât un ordin sau o instrucțiune dată ca urmare a unei emisii sau a unui incident cauzat de activitățile proprii ale operatorului.

În aceste cazuri, statele membre iau măsurile necesare pentru a permite operatorului să își recupereze costurile.”

12 Articolul 11 alineatele (2) și (3) din aceeași directivă are următorul cuprins:

„(2) Obligația de a identifica operatorul care a cauzat daunele sau amenințarea iminentă de producere a daunelor, de a evalua importanța daunelor și de a determina măsurile de reparare care trebuie luate în temeiul anexei II revine autorității competente. […]

(3) Statele membre veghează ca autoritatea competentă să poată delega sau impune terților să aplice măsurile necesare de prevenire sau de reparare.”

13 Articolul 16 din Directiva 2004/35, intitulat „Relația cu legislația internă”, precizează la alineatul (1) că această directivă „nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte dispoziții mai stricte cu privire la prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, inclusiv identificarea altor activități în vederea supunerii lor la cerințele [acestei] directive în ceea ce privește prevenirea și repararea, precum și identificarea altor părți responsabile”.

14 Anexa III la directiva menționată enumeră 12 activități considerate de legiuitorul Uniunii periculoase în sensul articolului 3 alineatul (1) din aceasta. Aceste activități se referă printre altele la operațiunile de gestionare a deșeurilor care fac obiectul unui permis sau al unei înregistrări în temeiul actelor Uniunii în materie.

Dreptul maghiar

Legea privind protecția mediului

15 Dispozițiile acestei legi au fost adaptate în vederea transpunerii Directivei 2004/35 în ordinea juridică maghiară.

16 Articolul 4 din környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Legea nr. LIII din 1995 privind normele generale pentru protecția mediului, denumită în continuare „Legea privind protecția mediului”) cuprinde următoarele definiții:

„1. «compartiment al mediului»: pământul, aerul, apa, fauna și flora, mediul construit de om (artificial), precum și componentele acestora;

[…]

10. «punere în pericol a mediului»: amenințarea directă de producere a unei daune asupra mediului;

[…]

12. «degradarea mediului»: o acțiune sau o inacțiune care cauzează o daună mediului;

13. «daună adusă mediului»: o modificare negativă semnificativă și măsurabilă a mediului sau a unui compartiment al mediului ori o deteriorare semnificativă și măsurabilă a unui serviciu legat de un compartiment al mediului care poate surveni direct sau indirect;

[…]”

17 Articolul 101 alineatul (1) din această lege prevede:

„Utilizatorul mediului suportă răspunderea juridică în drept penal, în drept civil și în drept administrativ, potrivit modalităților definite de prezenta lege și de celelalte reglementări, pentru efectele produse de activitatea sa asupra mediului. […]”

18 Conform articolului 102 alineatul (1) din legea menționată, răspunderea pentru o daună adusă mediului sau un risc pentru mediu revine în solidar, până la proba contrară, celui care, în oricare moment următor momentului în care a fost cauzată dauna asupra mediului sau riscul pentru mediu, este proprietar sau posesor (utilizator) al imobilului cu privire la care a avut loc comportamentul dăunător pentru mediu sau care a pus în pericol mediul. Potrivit alineatului (2) al aceluiași articol, proprietarul este eliberat de răspunderea sa solidară, dacă desemnează utilizatorul efectiv al imobilului și dovedește în mod indubitabil că nu poate fi considerat răspunzător.

19 Articolul 106 din aceeași lege prevede:

„(1) Oricine încalcă direct sau indirect o dispoziție destinată protejării mediului stabilită printr-o reglementare, printr-o decizie administrativă ori printr-un act juridic comunitar direct aplicabil sau depășește limitele stabilite în materie este obligat la plata unei amenzi în materie de mediu adaptată la gravitatea comportamentului infracțional și astfel în special la amploarea, [la] durata sau [la] caracterul repetat al poluării mediului sau al atingerii aduse mediului la originea căreia se află.

(2) Amenda în materie de mediu trebuie să fie plătită în plus față de cotizația pentru utilizarea resurselor de mediu și de redevența datorată pentru impactul asupra mediului.

[…]”

Decretul guvernamental privind protecția calității aerului

20 Articolul 2 punctul 29 din Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet [Decretul guvernamental 306/2010 (XII 23) privind protecția calității aerului] califică drept „cerință în materie de protecție a calității aerului” orice dispoziție sau interdicție, stabilită de o reglementare sau de o decizie a autorității, care urmărește prevenirea sau reducerea efectelor negative pentru calitatea aerului.

21 Potrivit articolului 27 alineatul (2) din acest decret, este interzisă incinerarea deșeurilor în aer liber sau în instalații care nu respectă dispozițiile reglementării care stabilește condițiile în care pot fi incinerate deșeurile, cu excepția cazului în care aceste deșeuri sunt deșeuri menajere din hârtie sau deșeuri din lemn netratat care nu pot fi considerate deșeuri periculoase și care sunt incinerate în instalații domestice. Se consideră că există o incinerare de deșeuri în aer liber atunci când deșeurile ard din orice motiv, cu excepția cauzelor naturale.

22 Conform articolului 34 alineatul (1) din decretul menționat, autoritatea pentru protecția mediului aplică o amendă persoanelor fizice sau juridice sau entităților lipsite de personalitate juridică care au încălcat dispozițiile în materie de protecție a calității aerului, dacă reglementarea nu prevede altfel, impunându-le în același timp obligația de a înceta activitatea ilicită sau de a remedia abținerea de a acționa.

23 Reiese din alineatul (3) al aceluiași articol că, atunci când aplică o amendă, autoritatea pentru protecția mediului ține seama, în primul rând, de împrejurările neîndeplinirii obligațiilor, în al doilea rând, de gravitatea neîndeplinirii obligațiilor și, în al treilea rând, de durata sau de repetarea neîndeplinirii obligațiilor.

24 Anexa 9 punctul 20 la același decret prevede rata amenzilor pentru faptul de „a nu fi împiedicat autocombustia sau aprinderea unor depozite de deșeuri sau de materiale ori a unui deșeu sau de a nu fi făcut ceea ce este necesar pentru a pune capăt combustiei (pentru cantități de peste 10 m^3)”.

Litigiul principal și întrebările preliminare

25 La 2 iulie 2014, autoritatea pentru protecția mediului de prim grad competentă a fost informată că erau incinerate deșeuri pe un teren care aparține TTK, situat în Túrkeve (Ungaria).

26 Potrivit procesului verbal întocmit cu ocazia inspecției realizate de această autoritate, 30 m^3-40 m^3 de deșeuri, în special metalice, au fost incinerate în fiecare dintre cele trei silozuri de stocare, iar trei camioane, prezente în cadrul sitului, erau pe punctul de a transporta deșeurile metalice care rămăseseră după incinerare.

27 TTK a declarat autorității menționate că închiriase acest teren unei persoane fizice la 15 martie 2014. S-a constatat însă că aceasta decedase la 1 aprilie 2014.

28 Autoritatea pentru protecția mediului de prim grad a decis să aplice TTK, în calitatea sa de proprietară a terenului, o amendă în cuantum de 500 000 de forinți (aproximativ 1 630 de euro) pentru nerespectarea dispozițiilor Decretului guvernamental 306/2010.

29 TTK a contestat această amendă în fața aceleiași autorități, care i-a respins reclamația. Această respingere a fost confirmată de inspecție.

30 În decizia administrativă de respingere, inspecția a considerat că incinerarea în aer liber a deșeurilor provocase o punere în pericol a mediului. Or, potrivit Legii privind protecția mediului, răspunderea revine în solidar proprietarului și posesorului bunului imobil în cauză la momentul faptelor, cu excepția cazului în care proprietarul poate să dovedească, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că nu poate fi considerat răspunzător. Dat fiind că locatarul terenului decedase, autoritatea pentru protecția mediului de prim grad ar fi apreciat în mod întemeiat că TTK trebuia considerată răspunzătoare.

31 TTK a formulat o cale de atac împotriva deciziei inspecției la instanța de trimitere, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szolnok, Ungaria).

32 Potrivit instanței de trimitere, amenda în materie de poluare a aerului nu face parte, din cauza obiectivului său de sancționare, dintre „măsurile de reparare” definite la articolul 2 alineatul (11) din Directiva 2004/35. Această instanță arată însă că articolul 16 din această directivă prevede, conform articolului 193 TFUE, posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri mai stricte în materie de prevenire și de reparare a daunelor aduse mediului.

33 Făcând trimitere la punctul 54 din Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții (C-534/13, EU:C:2015:140), instanța de trimitere amintește că regimul de răspundere pentru mediul înconjurător instituit de Directiva 2004/35 impune, pentru a funcționa, stabilirea de către autoritatea competentă a unei legături de cauzalitate între activitatea unuia sau mai multor operatori identificabili și daunele concrete și cuantificabile aduse mediului, în scopul impunerii măsurilor de reparare acestui sau acestor operatori, indiferent de tipul de poluare cauzată. Or, în speță, ar lipsi legătura de cauzalitate stabilită de autoritate între activitatea TTK și dauna adusă mediului. Prin urmare, potrivit acestei instanțe, nu există niciun temei legal pentru aplicarea amenzii administrative proprietarului terenului.

34 În aceste condiții, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szolnok) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 191 TFUE și dispozițiile Directivei [2004/35] se opun unei reglementări naționale care – mergând dincolo de principiul poluatorul plătește – permite autorității administrative pentru protecția mediului să atribuie răspunderea pentru repararea daunelor aduse mediului într-o formă specifică proprietarului, fără a fi necesar să se stabilească în prealabil, pe fond, existența unei legături de cauzalitate între conduita acestei persoane (societate comercială) și evenimentul care se află la originea poluării?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare și dacă se consideră, în ceea ce privește poluarea aerului, că nu se impune repararea daunelor aduse mediului, se poate justifica aplicarea unei amenzi în domeniul protecției calității aerului, invocând reglementările mai stricte ale statelor membre, în sensul articolului 16 din Directiva [2004/35] și al articolului 193 TFUE, sau nici aceste reglementări mai stricte nu pot da naștere aplicării unei amenzi care are un scop exclusiv sancționator proprietarului care nu este responsabil de poluare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

35 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dispozițiile Directivei 2004/35, citite în lumina articolelor 191 și 193 TFUE, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care identifică, în afara operatorilor terenurilor pe care s-a generat o poluare ilicită, o altă categorie de persoane răspunzătoare în solidar pentru o asemenea daună adusă mediului, și anume proprietarii terenurilor, fără a fi necesar să se stabilească existența unei legături de cauzalitate între comportamentul proprietarilor menționați și poluarea constatată.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 191 alineatul (2) TFUE

36 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 191 alineatul (2) TFUE prevede că politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție și se bazează, printre altele, pe principiul poluatorul plătește. Această dispoziție se limitează astfel la definirea obiectivelor generale ale Uniunii în materie de mediu, în măsura în care articolul 192 TFUE încredințează Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, sarcina de a decide cu privire la acțiunea care urmează a fi întreprinsă în vederea realizării acestor obiective (Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 39 și jurisprudența citată).

37 În consecință, având în vedere că articolul 191 alineatul (2) TFUE, care stabilește principiul poluatorul plătește, se referă la acțiunea Uniunii, această dispoziție nu poate fi invocată ca atare de particulari în scopul excluderii aplicării unei reglementări naționale precum cea în cauză în litigiul principal într-un domeniu care ține de politica de mediu în cazul în care nu este aplicabilă nicio reglementare a Uniunii adoptată în temeiul articolului 192 TFUE care să se refere în mod specific la situația în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 39, precum și Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 40 și jurisprudența citată).

38 Rezultă că principiul poluatorul plătește prevăzut la articolul 191 alineatul (2) TFUE nu poate fi invocat de TTK decât în măsura în care situația vizată în cauza principală este acoperită în mod specific de o reglementare a Uniunii adoptată în temeiul articolului 192 TFUE.

Cu privire la aplicabilitatea Directivei 2004/35

39 Fără a se aduce atingere chestiunii, care nu este ridicată de prezenta trimitere preliminară, dacă o altă reglementare a Uniunii decât Directiva 2004/35, precum Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO 2008, L 312, p. 3), acoperă o situație precum cea din cauza principală, este necesar, ținând seama de faptul că din dosarul prezentat Curții rezultă că cauza principală privește o poluare a aerului, să se ridice problema aplicabilității Directivei 2004/35.

40 Articolul 2 punctul 1 din directiva menționată definește „dauna adusă mediului” ca fiind o daună cauzată speciilor și habitatelor naturale protejate sau o daună adusă apelor sau solului.

41 Rezultă de aici că poluarea aerului nu constituie în sine o daună adusă mediului prevăzută de Directiva 2004/35.

42 Cu toate acestea, considerentul (4) al acestei directive precizează că daunele aduse mediului se referă, de asemenea, la daunele cauzate de elementele prezente în aer, în măsura în care acestea dăunează apelor, solului sau speciilor sau habitatelor naturale protejate.

43 În temeiul articolului 267 TFUE, care se întemeiază pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta este abilitată să se pronunțe numai cu privire la interpretarea sau la validitatea unui text din dreptul Uniunii, pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională. Rezultă că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul menționat, nu Curtea, ci instanța națională este competentă să aplice normele de drept al Uniunii, pe care Curtea le-a interpretat, în cazul unor măsuri sau al unor situații naționale (Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 35 și jurisprudența citată).

44 Prin urmare, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, pe baza situației de fapt pe care numai aceasta o poate aprecia, dacă, în cauza principală, poluarea aerului a putut determina asemenea daune sau amenințarea iminentă de producere a unei asemenea daune, astfel încât să fie necesară adoptarea unor măsuri preventive sau de reparare, în sensul Directivei 2004/35.

45 Dacă instanța menționată va ajunge la concluzia că nu aceasta este situația în cauza cu care este sesizată, ea va trebui să considere că poluarea în discuție în această cauză nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, o astfel de situație încadrându-se, în această ipoteză, în sfera dreptului național, cu respectarea normelor Tratatelor UE și FUE și fără a se aduce atingere altor acte de drept derivat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 46 și jurisprudența citată).

46 În schimb, dacă instanța de trimitere va considera că poluarea aerului în discuție în litigiul principal se află de asemenea la originea unor daune sau a unei amenințări iminente de producere a unei astfel de daune în ceea ce privește apele, solurile sau speciile și habitatele naturale protejate, o asemenea poluare a aerului ar intra în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35.

Cu privire la condițiile răspunderii pentru mediul înconjurător

47 Trebuie amintit că, potrivit articolului 1 din Directiva 2004/35, aceasta are ca obiect stabilirea unui cadru de răspundere pentru daunele aduse mediului întemeiat pe principiul poluatorul plătește, pentru a preveni și a repara daunele aduse mediului. În cadrul regimului de răspundere pentru mediul înconjurător prevăzut de această directivă, întemeiat pe un nivel înalt de protecție a mediului și pe principiul poluatorul plătește, operatorii sunt supuși atât unor obligații de prevenire, cât și unor obligații de reparare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctele 75 și 76).

48 După cum reiese din articolul 4 alineatul (5) și din articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2004/35 coroborate cu considerentul (13) al acesteia, regimul de răspundere pentru mediul înconjurător prevăzut de această directivă impune stabilirea de către autoritatea competentă a unei legături de cauzalitate între activitatea unuia sau mai multor operatori identificabili și daunele aduse mediului sau amenințarea iminentă de producere a unor astfel de daune (Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 54 și jurisprudența citată).

49 Interpretând articolul 3 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată, Curtea a reținut că obligația autorității competente de a stabili existența unei legături de cauzalitate se aplică în cadrul regimului de răspundere obiectivă pentru mediul înconjurător a operatorilor (Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 55 și jurisprudența citată).

50 După cum rezultă din articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2004/35, obligația menționată există și în cadrul regimului de răspundere subiectivă care rezultă din eroarea sau din neglijența operatorului, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) litera (b) din această directivă pentru celelalte activități profesionale decât cele menționate în anexa III la directiva menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 56 și jurisprudența citată).

51 Importanța deosebită a existenței unei legături de cauzalitate între activitatea operatorului și dauna adusă mediului pentru aplicarea principiului poluatorul plătește și, prin urmare, pentru regimul de răspundere instituit de Directiva 2004/35 rezultă și din dispozițiile acesteia referitoare la consecințele care trebuie deduse din absența contribuției operatorului la poluare sau la riscul de poluare (Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 57).

52 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 8 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2004/35 coroborat cu considerentul (20) al acesteia, operatorul nu este obligat să suporte costurile în cazul în care poate demonstra că daunele aduse mediului sunt rezultatul acțiunii unui terț, în pofida aplicării măsurilor de securitate corespunzătoare sau al unui ordin ori al unei instrucțiuni provenind de la o autoritate publică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții, C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 58 și jurisprudența citată).

53 Din ansamblul acestor elemente reiese că regimul de răspundere instituit de Directiva 2004/35 se întemeiază pe principiile precauției și poluatorul plătește. În acest sens, această directivă supune operatorii atât unor obligații de prevenire, cât și unor obligații de reparare (a se vedea în special Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 75).

54 În speță, este cert că TTK a fost considerată răspunzătoare nu în calitatea sa de operator, ci în aceea de proprietar al bunului imobil în cadrul căruia s-a generat poluarea. Se pare, de asemenea, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere, că autoritatea competentă a aplicat TTK o amendă și nu a obligat-o să ia și măsuri de prevenire sau de reparare.

55 Prin urmare, din dosarul prezentat Curții reiese că dispozițiile din reglementarea maghiară aplicate TTK nu fac parte dintre cele care pun în aplicare regimul de răspundere instituit de Directiva 2004/35.

56 Astfel fiind, trebuie amintit că articolul 16 din Directiva 2004/35 prevede posibilitatea statelor membre de a menține sau de a adopta dispoziții mai stricte cu privire la prevenirea și la repararea daunelor aduse mediului, inclusiv identificarea altor activități în vederea supunerii lor la cerințele acestei directive în ceea ce privește prevenirea și repararea, precum și identificarea altor părți responsabile.

57 Articolul 102 alineatul (1) din Legea privind protecția mediului prevede că răspunderea revine în solidar, până la proba contrară, atât proprietarului, cât și operatorului imobilului „în cadrul căruia a avut loc comportamentul dăunător pentru mediu sau care a pus în pericol mediul”, proprietarul nefiind eliberat de această răspundere decât dacă desemnează utilizatorul efectiv al imobilului și dovedește, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că nu a cauzat el însuși dauna, ceea ce este de natură să consolideze regimul de răspundere prevăzut de Directiva 2004/35.

58 În măsura în care, fără a aduce atingere răspunderii de principiu a operatorului, o asemenea reglementare națională urmărește prevenirea unei lipse de diligență din partea proprietarului, precum și incitarea acestuia din urmă să adopte măsuri și să dezvolte practici de natură să minimizeze riscurile de atingeri aduse mediului, ea contribuie la prevenirea daunelor aduse mediului și, în consecință, la realizarea obiectivelor Directivei 2004/35.

59 Astfel, această reglementare națională presupune că proprietarii de bunuri imobile din statul membru în cauză trebuie, sub sancțiunea de a fi considerați ei înșiși răspunzători în solidar, să supravegheze comportamentul operatorilor bunurilor lor și să desemneze acești operatori autorității competente în cazul unei daune aduse mediului sau al unei amenințări de producere a unei astfel de daune.

60 Dat fiind că o asemenea reglementare consolidează mecanismul prevăzut de Directiva 2004/35 prin identificarea unei categorii de persoane care pot fi considerate răspunzătoare în solidar cu operatorii, ea intră sub incidența articolului 16 din Directiva 2004/35 care, coroborat cu articolul 193 TFUE, autorizează măsuri sporite de protecție, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu Tratatele UE și FUE și să fie notificate Comisiei Europene.

61 În ceea ce privește cerința compatibilității cu tratatele, din jurisprudența Curții reiese că revine fiecărui stat membru sarcina de a stabili asemenea măsuri sporite de protecție care, pe de o parte, trebuie să urmărească realizarea obiectivului Directivei 2004/35, astfel cum este definit la articolul 1, și anume prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, și, pe de altă parte, să respecte dreptul Uniunii, în special principiile generale ale acestui drept, printre care figurează principiul proporționalității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 79).

62 În sfârșit, trebuie amintit că, în cazul nerespectării obligației de notificare prevăzute la articolul 193 TFUE, această omisiune nu determină prin ea însăși nelegalitatea măsurilor sporite de protecție (Hotărârea din 21 iulie 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini și Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punctul 53 și jurisprudența citată).

63 În aceste condiții, este necesar să se răspundă la prima întrebare că dispozițiile Directivei 2004/35, citite în lumina articolelor 191 și 193 TFUE, trebuie interpretate în sensul că, în măsura în care situația în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, aspect a

cărui verificare revine instanței de trimitere, nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care identifică, în afara operatorilor terenurilor pe care s-a generat o poluare ilicită, o altă categorie de persoane răspunzătoare în solidar pentru o asemenea daună adusă mediului, și anume proprietarii terenurilor menționate, fără a fi necesar să se stabilească existența unei legături de cauzalitate între comportamentul proprietarilor și dauna constatată, cu condiția ca această reglementare să fie conformă cu principiile generale ale dreptului Uniunii, precum și cu orice dispoziție relevantă a Tratatelor UE și FUE și a actelor de drept derivat al Uniunii.

Cu privire la a doua întrebare

64 Prin intermediul celei de a doua întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 16 din Directiva 2004/35 și articolul 193 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia proprietarii de terenuri pe care s-a generat o poluare ilicită nu numai că sunt considerați răspunzători în solidar cu operatorii acestor terenuri pentru o asemenea daună adusă mediului, ci li se poate aplica și o amendă de către autoritatea administrativă națională competentă.

65 În această privință, trebuie să se arate că, atunci când un stat membru îi identifică, în conformitate cu articolul 16 din directiva menționată și cu articolul 193 TFUE, precum și cu respectarea oricărei alte dispoziții relevante și a principiilor generale ale dreptului Uniunii, pe proprietarii menționați ai terenurilor ca fiind răspunzători în solidar, el poate să prevadă sancțiuni care să contribuie la eficacitatea acestui regim de protecție sporită.

66 O amendă administrativă impusă proprietarului unui teren ca urmare a unei poluări ilicite pe care nu a împiedicat-o și în privința căreia nici nu desemnează autorul poate, prin urmare, să facă parte din regimul de răspundere acoperit de articolul 16 din Directiva 2004/35 și de articolul 193 TFUE, cu condiția ca reglementarea care prevede o asemenea amendă să fie aptă, conform principiului proporționalității, să contribuie la realizarea obiectivului de protecție sporită urmărit de reglementarea care instituie răspunderea solidară, iar modalitățile de stabilire a cuantumului amenzii să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 iunie 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, punctul 51 și jurisprudența citată).

67 În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal, în special articolul 34 alineatul (1) din Decretul guvernamental 306/2010, îndeplinește aceste condiții.

68 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 16 din Directiva 2004/35 și articolul 193 TFUE trebuie interpretate în sensul că, în măsura în care situația în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia proprietarii de terenuri pe care s-a generat o poluare ilicită nu numai că sunt considerați răspunzători în solidar cu operatorii acestor terenuri pentru o asemenea daună adusă mediului, ci li se poate aplica și o amendă de către autoritatea națională competentă, cu condiția ca o asemenea reglementare să fie aptă să contribuie la realizarea obiectivului de protecție sporită, iar modalitățile de stabilire a cuantumului amenzii să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

69 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

1) **Dispozițiile Directivei 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, citite în lumina articolelor 191 și 193 TFUE, trebuie interpretate în sensul că, în măsura în care situația în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere, nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care identifică, în afara operatorilor terenurilor pe care s-a generat o poluare ilicită, o altă categorie de persoane răspunzătoare în solidar pentru o asemenea daună adusă mediului, și anume proprietarii terenurilor menționate, fără a fi necesar să se stabilească existența unei legături de cauzalitate între comportamentul proprietarilor și dauna constatată, cu condiția ca această reglementare să fie conformă cu principiile generale ale dreptului Uniunii, precum și cu orice dispoziție relevantă a Tratatelor UE și FUE și a actelor de drept derivat al Uniunii.**

2) **Articolul 16 din Directiva 2004/35 și articolul 193 TFUE trebuie interpretate în sensul că, în măsura în care situația în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/35, nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, în temeiul căreia proprietarii de terenuri pe care s-a generat o poluare ilicită nu numai că sunt considerați răspunzători în solidar cu operatorii acestor terenuri pentru o asemenea daună adusă mediului, ci li se poate aplica și o amendă de către autoritatea națională competentă, cu condiția ca o asemenea reglementare să fie aptă să contribuie la realizarea obiectivului de protecție sporită, iar modalitățile de stabilire a cuantumului amenzii să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.**

Semnături