Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de julio de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Artículos 191 TFUE y 193 TFUE — Directiva 2004/35/CE — Aplicabilidad *ratione materiae* — Contaminación del aire por incineración ilegal de residuos — Principio de quien contamina paga — Normativa nacional que establece la responsabilidad solidaria del propietario del terreno en el que se haya generado la contaminación y de quien contamina»

En el asunto C-129/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szolnok, Hungría), mediante resolución de 18 de febrero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de marzo de 2016, en el procedimiento entre

Túrkevei Tejtermelő Kft.

y

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, por los Sres. Z. Szurovecz y L. Búsi, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós y por la Sra. A.M. Pálfy, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. White y A. Tokár, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de febrero de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 191 TFUE y 193 TFUE y de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Túrkevei Tejtermelő Kft. (en lo sucesivo, «TTK») y la Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Inspección nacional de la protección del medio ambiente y de la naturaleza, Hungría; en lo sucesivo, «inspección») en relación con una multa impuesta a TTK como consecuencia de una incineración ilegal de residuos en un terreno suyo que dio lugar a una contaminación del aire.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 La Directiva 2004/35 fue adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, que actualmente es el artículo 192 TFUE, apartado 1, y que prevé los procedimientos de adopción por parte de la Unión Europea de las normas para la realización de los objetivos en materia de medio ambiente fijados en el artículo 191 TFUE, apartado 1.

4 Los considerandos 1, 2, 4, 13, 18, 20 y 24 de la Directiva 2004/35 son del siguiente tenor:

«(1) Actualmente existen en la Comunidad muchos parajes contaminados que presentan importantes riesgos sanitarios, y la pérdida de biodiversidad ha sufrido una considerable aceleración durante las últimas décadas. La falta de acción puede acarrear un incremento de la contaminación y que la pérdida de biodiversidad aún sea mayor en el futuro. La prevención y la reparación, en la medida de lo posible, de los daños medioambientales contribuye[n] a la realización de los objetivos y principios de la política de medio ambiente de la Comunidad establecida en el Tratado. A la hora de decidir el modo de reparar los daños, deben tenerse en cuenta las circunstancias locales.

(2) La prevención y reparación de los daños medioambientales debe[n] llevarse a cabo mediante el fomento del principio con arreglo al cual "quien contamina paga", tal como se establece en el Tratado y coherentemente con el principio de desarrollo sostenible. El principio fundamental de la presente Directiva debe, por tanto, consistir en que un operador cuya actividad haya causado daños al medio ambiente o haya supuesto una amenaza inminente de tales daños sea declarado responsable desde el punto de vista financiero a fin de inducir a los operadores a adoptar medidas y desarrollar prácticas dirigidas a minimizar los riesgos de que se produzcan daños medioambientales, de forma que se reduzca su exposición a responsabilidades financieras.

[…]

(4) Por daño medioambiental debe entenderse también los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos.

[…]

(13) No es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz, es preciso que pueda identificarse a uno o más contaminantes, los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por consiguiente, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales.

[…]

(18) De acuerdo con el principio de "quien contamina paga", un operador que cause daños medioambientales o que amenace de forma inminente con causar tales daños debe sufragar, en principio, el coste de las medidas preventivas o reparadoras necesarias. Cuando una autoridad competente actúe por sí misma o a través de un tercero en lugar de un operador, dicha autoridad debe garantizar que el coste en que haya incurrido se cobre al operador. Procede igualmente que sean los operadores quienes sufraguen en último término el coste ocasionado por la evaluación de los daños medioambientales y, en su caso, por la evaluación del riesgo inminente de que tales daños se produzcan.

[…]

(20) No debe exigirse al operador que se haga cargo de los costes de las medidas preventivas o reparadoras adoptadas con arreglo a la presente Directiva en las situaciones en que los daños en cuestión o la amenaza inminente de tales daños se deriven de actos que estén fuera del control del operador. Los Estados miembros podrán permitir que los operadores que no hayan incurrido en culpa o negligencia no sufraguen el coste de las medidas reparadoras en aquellas situaciones en las que el daño de que se trate sea resultado de emisiones o actos explícitamente autorizados, o en que no pueda haberse conocido el daño potencial de dichas emisiones o actos cuando tuvieron lugar.

[…]

(24) Es necesario garantizar la disponibilidad de medios efectivos de aplicación y cumplimiento, así como la debida salvaguardia de los intereses legítimos de los operadores afectados y otras partes interesadas. Conviene que las autoridades competentes se encarguen de tareas específicas que impliquen la discreción administrativa apropiada, a saber, la tarea de evaluar la importancia de los daños y determinar qué medidas reparadoras deben adoptarse.

[…]»

5 Conforme a su artículo 1, la Directiva 2004/35 establece un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de quien contamina paga, para la prevención y la reparación de los daños medioambientales.

6 El artículo 2 de la citada Directiva contiene las siguientes definiciones:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1. “daño medioambiental”:
   a) los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies. El carácter significativo de dichos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I;

   […]
   b) los daños a las aguas, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos:
      i) en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva 2000/60/CE, de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva […]

      […]
   c) los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo;

[…]

6. “operador”, cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que desempeñe o controle una actividad profesional o, cuando así lo disponga la legislación nacional, que ostente, por delegación, un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de esa actividad, incluido el titular de un permiso o autorización para la misma, o la persona que registre o notifique tal actividad;

7. “actividad profesional”, cualquier actividad efectuada con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público y de que tenga o no fines lucrativos;

[…]

10. “medida preventiva”, toda medida adoptada en respuesta a un suceso, acto u omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, con objeto de impedir o reducir al máximo dicho daño;

11. “medida reparadora”, toda acción o conjunto de acciones, incluidas las medidas paliativas o provisionales, que tenga por objeto reparar, rehabilitar o reemplazar los recursos naturales y servicios dañados, o facilitar una alternativa equivalente a los mismos según lo previsto en el Anexo II;

[…]»

7 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», preceptúa en su apartado 1 lo siguiente:

«Se aplicará la presente Directiva:

a) a los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debid[a] a alguna de esas actividades;

b) a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debid[a] a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador.»

8 A tenor del artículo 4, apartado 5, de la misma Directiva, ésta «sólo se aplicará a los daños medioambientales, o a la amenaza inminente de tales daños, causados por una contaminación de carácter difuso cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos».

9 El artículo 5 de la Directiva 2004/35, bajo la rúbrica «Acción preventiva», presenta la siguiente redacción:

«1. Cuando aún no se hayan producido los daños medioambientales pero exista una amenaza inminente de que se produzcan, el operador adoptará, sin demora, las medidas preventivas necesarias.

[…]

3. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

[…]

b) exigir al operador que adopte las medidas preventivas necesarias;

[…]

d) adoptar por sí misma las medidas preventivas necesarias.

4. La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas preventivas. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras b) o c) del apartado 3, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas preventivas.»

10 El artículo 6 de la mencionada Directiva, titulado «Acción reparadora», establece lo siguiente:

«1. Cuando se hayan producido daños medioambientales, el operador informará sin demora a la autoridad competente de todos los aspectos pertinentes de la situación y adoptará:

a) todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con objeto de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios, y

b) las medidas reparadoras necesarias […]

2. La autoridad competente podrá en cualquier momento:

a) exigir al operador que facilite información adicional sobre cualquier daño que se haya producido;

b) adoptar, exigir al operador que adopte, o dar instrucciones al operador respecto de todas las medidas posibles para, de forma inmediata, controlar, contener, eliminar o hacer frente de otra manera a los contaminantes de que se trate y a cualesquiera otros factores perjudiciales, con objeto de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o mayores daños en los servicios;

c) exigir al operador que adopte las medidas reparadoras necesarias;

[…]

e) adoptar por sí misma las medidas reparadoras necesarias.

3. La autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas reparadoras. Si el operador incumple las obligaciones estipuladas en el apartado 1 o en las letras b) o c) del apartado 2, no puede ser identificado o no está obligado a sufragar los costes en virtud de la presente Directiva, la propia autoridad competente podrá adoptar dichas medidas reparadoras como último recurso.»

11 El artículo 8, apartados 1 y 3, de la referida Directiva dispone lo siguiente:

«1. El operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva.

[…]

3. No se exigirá a un operador que sufrague el coste de las acciones preventivas o reparadoras adoptadas en virtud de la presente Directiva cuando pueda demostrar que los daños medioambientales o la amenaza inminente de que se produzcan tales daños:

a) fueron causados por un tercero, habiéndose producido a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas; o

b) se produjeron como consecuencia del cumplimiento de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública, salvo las órdenes o instrucciones subsiguientes a una emisión o incidente generados por las propias actividades del operador.

En tales casos, los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para permitir que el operador recupere los costes en que haya incurrido.»

12 El artículo 11, apartados 2 y 3, de la misma Directiva tiene el siguiente tenor:

«2. Corresponderá a la autoridad competente establecer qué operador ha causado el daño o la amenaza inminente del mismo, evaluar la importancia del daño y determinar qué medidas reparadoras han de adoptarse de acuerdo con el Anexo II. […]

3. Los Estados miembros velarán por que la autoridad competente pueda facultar o requerir a terceros para que ejecuten las medidas preventivas o reparadoras necesarias.»

13 El artículo 16 de la Directiva 2004/35, que lleva por epígrafe «Relación con la legislación nacional», precisa en su apartado 1 que esta Directiva «no constituirá obstáculo para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de [dicha] Directiva y la determinación de otros responsables».

14 El anexo III de la citada Directiva enumera doce actividades que el legislador de la Unión considera peligrosas a efectos del artículo 3, apartado 1, de la propia Directiva. Tales actividades se refieren en particular a operaciones de gestión de residuos sujetas a autorización o a registro en virtud de los actos de la Unión en la materia.

Derecho húngaro

Ley de protección medioambiental

15 Las disposiciones de esta Ley fueron adaptadas para transponer la Directiva 2004/35 al ordenamiento jurídico húngaro.

16 El artículo 4 de la környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Ley LIII de 1995, sobre normas generales de protección medioambiental; en lo sucesivo, «Ley de protección medioambiental»), comprende las siguientes definiciones:

«1. “parte del medio ambiente”: la tierra, el aire, el agua, la fauna y la flora, el medio ambiente creado por el hombre (artificial), así como sus componentes;

[…]

10. “poner en riesgo el medio ambiente”: la amenaza directa de que se produzca un daño medioambiental;

[…]

12. “degradación del medio ambiente”: cualquier acción o inacción que cause un daño medioambiental;

13. “daño medioambiental”: una modificación negativa significativa y cuantificable del medio ambiente o de una parte del medio ambiente, o un deterioro significativo y cuantificable de un servicio relacionado con una parte del medio ambiente, que puede producirse de manera directa o indirecta;

[…]»

17 El artículo 101, apartado 1, de la mencionada Ley preceptúa lo siguiente:

«La responsabilidad jurídica de Derecho penal, de Derecho civil y de Derecho administrativo recaerá en el usuario del medio ambiente, según las modalidades definidas en [dicha] Ley y demás normativa, por los efectos en el medio ambiente de su actividad. […]»

18 Conforme al artículo 102, apartado 1, de la referida Ley, la responsabilidad por daños al medio ambiente o por riesgo medioambiental —salvo prueba en contrario— recaerá solidariamente en quienes, tras la producción del daño o riesgo medioambiental, sean propietario y poseedor (quien disponga del uso) del terreno en el que se produjo el daño medioambiental o se llevó a cabo la

actividad que supuso un riesgo para el medio ambiente. Según el apartado 2 del citado artículo 102, el propietario será eximido de la responsabilidad solidaria si identifica a la persona que disponga del uso efectivo del terreno y prueba inequívocamente que no es responsable.

19 El artículo 106 de la misma Ley estipula lo siguiente:

«1) El que infrinja directa o indirectamente una disposición destinada a proteger el medio ambiente fijada por una normativa, una decisión administrativa o un acto jurídico comunitario directamente aplicable, o sobrepase los límites establecidos en la materia, deberá pagar una multa en materia medioambiental adaptada a la gravedad del comportamiento infractor y, en particular, a la amplitud, duración o reiteración de la contaminación medioambiental o del perjuicio al medio ambiente que haya originado.

2) La multa en materia medioambiental habrá de pagarse además de la cuota por la utilización de recursos medioambientales y del canon debido por la carga sobre el medio ambiente.

[…]»

Decreto sobre protección de la calidad del aire

20 El artículo 2, punto 29, del Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet [Decreto 306/2010, de 23 de diciembre, sobre protección de la calidad del aire] califica de «exigencia en materia de protección de la calidad del aire» toda disposición o prohibición, fijada por una normativa o una decisión de la autoridad, que tenga por objeto prevenir o reducir el daño a la calidad del aire.

21 Según el artículo 27, apartado 2, de ese Decreto, se prohíbe la incineración de residuos en espacios abiertos o en instalaciones que no se ajusten a lo dispuesto en la normativa que establece las condiciones de incineración de residuos, con excepción de la incineración de residuos de papel de procedencia doméstica y residuos de madera sin tratar considerados no peligrosos efectuada en instalaciones domésticas. Se produce una incineración de residuos en un espacio abierto cuando éstos arden por cualquier causa, excluidas las causas naturales.

22 Con arreglo al artículo 34, apartado 1, del citado Decreto, la autoridad de protección del medio ambiente impondrá una multa a aquella persona física o jurídica o entidad sin personalidad jurídica que haya infringido las disposiciones sobre protección de la calidad del aire y, simultáneamente, la obligación de cese de la actividad ilícita o de la omisión, salvo disposición en contrario.

23 Del apartado 3 del mismo artículo se desprende que, al imponer una multa, la autoridad de protección del medio ambiente tendrá en cuenta, primero, las circunstancias del incumplimiento; segundo, la gravedad del incumplimiento de las obligaciones y, tercero, la duración o la reiteración del incumplimiento de las obligaciones.

24 El anexo 9, punto 20, del propio Decreto establece la cuantía de las multas por «no haberse impedido la autocombustión o la quema de depósitos de residuos o de materiales o del residuo o por no haberse hecho lo necesario para poner fin a la combustión (respecto a cantidades superiores a 10 m^3)».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

25 El 2 de julio de 2014, la autoridad competente de protección medioambiental de primer grado fue informada de que se incineraban residuos en un terreno perteneciente a TTK, ubicado en Túrkeve (Hungría).

26 Según el acta redactada en la inspección efectuada por dicha autoridad, entre 30 m^3 y 40 m^3 de residuos, especialmente metálicos, fueron incinerados en cada uno de los tres silos de almacenaje, y tres camiones, presentes en el lugar, estaban preparados para retirar los residuos metálicos subsistentes tras la incineración.

27 TTK declaró a esa autoridad que había arrendado dicho terreno el 15 de marzo de 2014 a una persona física. Sin embargo, resultó que ésta había fallecido el 1 de abril de 2014.

28 La autoridad de protección medioambiental de primer grado decidió imponer a TTK, en su condición de propietaria del terreno, una multa por importe de 500 000 forintos (1 630 euros, aproximadamente) por infracción de las disposiciones del Decreto 306/2010.

29 TTK impugnó la multa ante la misma autoridad, la cual desestimó su reclamación. Tal desestimación fue confirmada por la inspección.

30 En la resolución administrativa desestimatoria, la inspección consideró que la incineración de residuos en un espacio abierto había originado un riesgo para el medio ambiente. Pues bien, según la Ley de protección medioambiental, la responsabilidad recae solidariamente en el propietario y el poseedor del bien inmueble de que se trate en el momento de los hechos, salvo que el propietario demuestre, más allá de toda duda razonable, que no puede ser considerado responsable. Dado que el arrendatario del terreno había fallecido, la autoridad de protección medioambiental de primer grado estimó fundadamente que TTK debía ser considerada responsable.

31 TTK interpuso recurso contra la resolución de la inspección ante el tribunal remitente, el Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szolnok, Hungría).

32 Según el tribunal remitente, la multa en materia de contaminación del aire no constituye, por su finalidad sancionatoria, una «medida reparadora» definida en el artículo 2, apartado 11, de la Directiva 2004/35. Dicho tribunal indica no obstante que el artículo 16 de ésta prevé, conforme al artículo 193 TFUE, la posibilidad de los Estados miembros de adoptar medidas más rigurosas en materia de prevención y reparación de daños medioambientales.

33 Haciendo referencia al apartado 54 de la sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros (C-534/13, EU:C:2015:140), el tribunal remitente recuerda que el régimen de responsabilidad medioambiental instaurado por la Directiva 2004/35 requiere, para que sea eficaz, que la autoridad competente establezca un nexo causal entre la actividad de alguno de los operadores que puedan identificarse y los daños medioambientales concretos y cuantificables a los efectos de imponer medidas reparadoras a esos operadores, sea cual fuere el tipo de contaminación de que se trate. Pues bien, a juicio del tribunal remitente, en el presente asunto la autoridad no ha establecido un nexo causal entre la actividad de TTK y el daño medioambiental. Por tanto, según ese tribunal, no existe ninguna base legal para la imposición de la multa administrativa al propietario del terreno.

34 En tales circunstancias, el Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szolnok) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen el artículo 191 TFUE y las disposiciones de la Directiva [2004/35] a una normativa nacional que —yendo más allá del principio de quien contamina paga— permite a la autoridad administrativa de protección medioambiental atribuir la responsabilidad del resarcimiento del daño medioambiental de forma específica al propietario, sin necesidad de comprobar previamente respecto al fondo la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta de esta persona (sociedad mercantil) y el hecho contaminante?

2) En caso de que se responda negativamente a la primera cuestión y de que, considerando la contaminación del aire, no sea necesario reparar el daño medioambiental, ¿puede justificarse la imposición de una multa en materia de protección de la calidad del aire invocando la normativa del Estado miembro más rigurosa en el sentido del artículo 16 de la Directiva [2004/35] y el artículo 193 TFUE, o esta normativa más rigurosa tampoco puede dar lugar a la imposición de una multa de carácter únicamente sancionador al propietario que no es responsable de la contaminación?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

35 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente solicita esencialmente que se dilucide si las disposiciones de la Directiva 2004/35, leídas a la luz de los artículos 191 TFUE y 193 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que determina, además de los operadores de los terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita, otra categoría de personas solidariamente responsables del daño medioambiental, a saber, los propietarios de los terrenos, sin que se exija acreditar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de esos propietarios y la contaminación constatada.

Sobre la aplicabilidad del artículo 191 TFUE, apartado 2

36 Con carácter liminar, procede recordar que el artículo 191 TFUE, apartado 2, dispone que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en el principio de quien contamina paga. Por lo tanto, dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 192 TFUE confía al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la tarea de decidir qué acción debe emprenderse para realizar esos objetivos (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 39 y jurisprudencia citada).

37 Por consiguiente, dado que el artículo 191 TFUE, apartado 2, que recoge el principio de quien contamina paga, se dirige a la acción de la Unión, esta disposición no puede ser invocada en cuanto tal por los particulares a fin de excluir la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable ninguna normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE que cubra específicamente la situación de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 39, y de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 40 y jurisprudencia citada).

38 De lo anterior se infiere que el principio de quien contamina paga enunciado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, sólo puede ser invocado por TTK en la medida en que la situación de que se trata en el asunto principal esté específicamente cubierta por una normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE.

Sobre la aplicabilidad de la Directiva 2004/35

39 Sin perjuicio de la cuestión, no planteada en este procedimiento prejudicial, de si una normativa de la Unión distinta de la Directiva 2004/35, como la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas

Directivas (DO 2008, L 312, p. 3), cubre una situación como la del asunto principal, cabe preguntarse sobre la aplicabilidad de la Directiva 2004/35, habida cuenta de que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el asunto principal versa sobre una contaminación del aire.

40 El artículo 2, punto 1, de esta Directiva define el «daño medioambiental» como el daño a las especies y hábitats naturales protegidos o a las aguas o al suelo.

41 De ello resulta que la contaminación del aire no constituye, en sí misma, un daño medioambiental contemplado por la Directiva 2004/35.

42 No obstante, el considerando 4 de dicha Directiva precisa que por daño medioambiental debe entenderse también los daños provocados por los elementos transportados por el aire siempre que causen daños a las aguas, al suelo o a especies y hábitats naturales protegidos.

43 En virtud del artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones del órgano jurisdiccional nacional y del Tribunal de Justicia, éste sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma del Derecho de la Unión a partir de los hechos que le indique el órgano jurisdiccional nacional. De lo anterior se desprende que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento regulado en dicho artículo, sino al órgano jurisdiccional nacional aplicar a medidas o a situaciones nacionales las normas del Derecho de la Unión cuya interpretación ha facilitado el Tribunal de Justicia (sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 35 y jurisprudencia citada).

44 Así pues, corresponde al tribunal remitente verificar, sobre la base de los hechos que sólo él puede apreciar, si, en el asunto principal, la contaminación del aire pudo entrañar tales daños o la amenaza inminente de tales daños, de modo que procediera adoptar medidas preventivas o reparadoras, en el sentido de la Directiva 2004/35.

45 Si dicho tribunal concluyera que no sucede así en este asunto, deberá considerar que la contaminación de que se trata no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35, de modo que tal situación queda incluida en el ámbito de aplicación del Derecho nacional, dentro del respeto de las reglas de los Tratados UE y FUE y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 46 y jurisprudencia citada).

46 En cambio, si el tribunal remitente considerara que la contaminación del aire en cuestión en el asunto principal se halla igualmente en el origen de daños o de una amenaza inminente de daños a las aguas, al suelo o a especies y de hábitats naturales protegidos, esa contaminación del aire estaría comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35.

Sobre los requisitos de la responsabilidad medioambiental

47 Es preciso recordar que, a tenor de su artículo 1, la Directiva 2004/35 tiene por objeto establecer un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de quien contamina paga, para la prevención y la reparación de los daños medioambientales. En el marco del régimen de responsabilidad medioambiental previsto por esta Directiva, basado en un grado elevado de protección del medio ambiente y en el principio de quien contamina paga, los operadores están sujetos tanto a obligaciones de prevención como de reparación (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartados 75 y 76).

48 Como se desprende del artículo 4, apartado 5, y del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2004/35, en relación con el considerando 13 de ésta, el régimen de responsabilidad medioambiental que prevé dicha Directiva requiere que la autoridad competente establezca un nexo causal entre la actividad de

alguno de los operadores que puedan identificarse y los daños medioambientales o la amenaza inminente de tales daños (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 54 y jurisprudencia citada).

49 Al interpretar el artículo 3, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, el Tribunal de Justicia ha considerado que la obligación que tiene la autoridad competente de demostrar la existencia de un nexo causal se impone en el régimen de responsabilidad medioambiental objetiva de los operadores (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 55 y jurisprudencia citada).

50 Como se desprende del artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2004/35, tal obligación es también válida en el régimen de responsabilidad subjetiva derivado de la culpa o negligencia del operador, establecido en el artículo 3, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, para actividades profesionales distintas de las mencionadas en el anexo III de la propia Directiva (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 56 y jurisprudencia citada).

51 La importancia concreta de la existencia de un nexo causal entre la actividad del operador y el daño medioambiental para la aplicación del principio de quien contamina paga y, en consecuencia, para el régimen de responsabilidad establecido por la Directiva 2004/35 se desprende también de las disposiciones de ésta relativas a las consecuencias que deben extraerse de que el operador no haya contribuido a la contaminación o al riesgo de contaminación (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 57).

52 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/35, en relación con el considerando 20 de ésta, no se exigirá al operador que sufrague el coste cuando pueda demostrar que los daños medioambientales resultan de la actuación de un tercero, a pesar de existir medidas de seguridad adecuadas, o de una orden o instrucción obligatoria cursada por una autoridad pública (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 58 y jurisprudencia citada).

53 De todos estos elementos se desprende que el régimen de responsabilidad instaurado por la Directiva 2004/35 se basa en los principios de cautela y de quien contamina paga. A tal efecto, dicha Directiva impone a los operadores tanto obligaciones de prevención como de reparación (véase, en particular, la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 75).

54 En el presente asunto, consta que TTK fue considerada responsable en su condición, no de operadora, sino de propietaria del bien inmueble en el que se había generado la contaminación. Parece asimismo que la autoridad competente impuso una multa a TTK y no obligó a ésta a adoptar también medidas de prevención o de reparación, extremo que incumbe comprobar al tribunal remitente.

55 Así pues, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones de la normativa húngara aplicadas a TTK no ponen en práctica el régimen de responsabilidad instaurado por la Directiva 2004/35.

56 Sentado lo anterior, procede recordar que el artículo 16 de la Directiva 2004/35 prevé la facultad de los Estados miembros de mantener o adoptar disposiciones más rigurosas en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, en particular en lo que atañe a la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de dicha Directiva en materia de prevención y reparación y la determinación de otros responsables.

57 El artículo 102, apartado 1, de la Ley de protección medioambiental prevé que, salvo prueba en contrario, la responsabilidad recae solidariamente tanto en el propietario como en el operador del inmueble «en el que se produjo el daño medioambiental o se llevó a cabo la actividad que supuso un riesgo para el medio ambiente», quedando el propietario eximido de tal responsabilidad únicamente si

identifica a la persona que disponga del uso efectivo del inmueble y prueba, con exclusión de toda duda razonable, que no causó él mismo el daño, lo que refuerza el régimen de responsabilidad previsto por la Directiva 2004/35.

58 En la medida en que, sin menoscabar la responsabilidad de principio del operador, una normativa nacional de este tipo tiene por objeto prevenir la falta de diligencia por parte del propietario e inducir a éste a adoptar medidas y a desarrollar prácticas que minimicen el riesgo de perjudicar al medio ambiente, tal normativa contribuye a la prevención de los daños medioambientales y, por consiguiente, a la realización de los objetivos de la Directiva 2004/35.

59 En efecto, esta normativa nacional implica que se repute que los propietarios de bienes inmuebles en el Estado miembro en cuestión supervisan, so pena de ser considerados ellos mismos responsables solidariamente, el comportamiento de los operadores de sus bienes e identifican a estos operadores ante la autoridad competente en caso de daño medioambiental o de amenaza de tal daño.

60 Dado que una normativa de esta índole refuerza el mecanismo previsto por la Directiva 2004/35 mediante la determinación de una categoría de personas a las que puede considerarse solidariamente responsables, junto con los operadores, está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 16 de la Directiva 2004/35, que, interpretado conjuntamente con el artículo 193 TFUE, permite medidas de mayor protección, siempre que sean compatibles con los Tratados UE y FUE y se notifiquen a la Comisión Europea.

61 En lo atinente a la exigencia de compatibilidad con los Tratados, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que corresponde a cada Estado miembro determinar tales medidas de mayor protección, que, por una parte, deben estar dirigidas a alcanzar el objetivo de la Directiva 2004/35, como viene definido en su artículo 1, es decir, a prevenir y reparar los daños medioambientales, y, por otra parte, han de respetar el Derecho de la Unión, en particular sus principios generales, entre los que se encuentra el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 79).

62 Ha de recordarse, por último, que, en caso de incumplimiento de la obligación de notificación enunciada en el artículo 193 TFUE, esta omisión no entraña, como tal, la ilegalidad de las medidas de mayor protección (sentencia de 21 de julio de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, apartado 53 y jurisprudencia citada).

63 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las disposiciones de la Directiva 2004/35, leídas a la luz de los artículos 191 TFUE y 193 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que —en la medida en que la situación concurrente en el litigio principal esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente— no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que determina, además de los operadores de los terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita, otra categoría de personas solidariamente responsables del daño medioambiental, a saber, los propietarios de dichos terrenos, sin que se exija acreditar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de los propietarios y el daño constatado, siempre que tal normativa sea conforme con los principios generales del Derecho de la Unión y con cualquier disposición pertinente de los Tratados UE y FUE y de los actos de Derecho derivado de la Unión.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

64 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende, en lo sustancial, saber si el artículo 16 de la Directiva 2004/35 y el artículo 193 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual no sólo se considera que los propietarios de terrenos en los que se haya generado una

contaminación ilícita son responsables solidariamente, con los operadores de esos terrenos, de tal daño medioambiental, sino que la autoridad administrativa nacional competente puede imponerles también una multa.

65 A este respecto, debe señalarse que, cuando un Estado miembro determina, conforme al artículo 16 de la citada Directiva y al artículo 193 TFUE, así como con observancia de cualquier otra disposición pertinente y de los principios generales del Derecho de la Unión, que dichos propietarios de terrenos son responsables solidariamente, puede prever sanciones que contribuyan a la eficacia de este régimen de mayor protección.

66 Una multa administrativa impuesta al propietario de un terreno por la contaminación ilícita que no ha impedido y por no designar tampoco al causante de la misma puede, por tanto, formar parte del régimen de responsabilidad cubierto por el artículo 16 de la Directiva 2004/35 y por el artículo 193 TFUE, siempre que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la normativa que prevé tal multa sea idónea para contribuir a la realización del objetivo de mayor protección perseguido por la normativa que establece la responsabilidad solidaria y que las modalidades de determinación de la cuantía de la multa no excedan de lo necesario para alcanzar ese objetivo (véase, por analogía, la sentencia de 9 de junio de 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, apartado 51 y jurisprudencia citada).

67 En el presente asunto, corresponde al tribunal remitente comprobar si la normativa nacional controvertida en el litigio principal, especialmente el artículo 34, apartado 1, del Decreto 306/2010, cumple estos requisitos.

68 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 16 de la Directiva 2004/35 y el artículo 193 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, en la medida en que la situación concurrente en el litigio principal esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual no sólo se considera que los propietarios de terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita son responsables solidariamente, con los operadores de esos terrenos, del daño medioambiental, sino que la autoridad nacional competente puede imponerles también una multa, siempre que tal normativa sea idónea para contribuir a la realización del objetivo de mayor protección y que las modalidades de determinación de la cuantía de la multa no excedan de lo necesario para alcanzar este objetivo, lo cual incumbe verificar al tribunal nacional.

Costas

69 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) **Las disposiciones de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, leídas a la luz de los artículos 191 TFUE y 193 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que —en la medida en que la situación concurrente en el litigio principal esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente— no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que determina, además de los operadores de los terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita, otra categoría de personas solidariamente responsables del daño**

medioambiental, a saber, los propietarios de dichos terrenos, sin que se exija acreditar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta de los propietarios y el daño constatado, siempre que tal normativa sea conforme con los principios generales del Derecho de la Unión y con cualquier disposición pertinente de los Tratados UE y FUE y de los actos de Derecho derivado de la Unión.

2) **El artículo 16 de la Directiva 2004/35 y el artículo 193 TFUE deben interpretarse en el sentido de que, en la medida en que la situación concurrente en el litigio principal esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/35, no se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual no sólo se considera que los propietarios de terrenos en los que se haya generado una contaminación ilícita son responsables solidariamente, junto con los operadores de esos terrenos, del daño medioambiental, sino que la autoridad nacional competente puede imponerles también una multa, siempre que tal normativa sea idónea para contribuir a la realización del objetivo de mayor protección y que las modalidades de determinación de la cuantía de la multa no excedan de lo necesario para alcanzar este objetivo, lo cual incumbe verificar al tribunal nacional.**

Firmas