



Datum van  
inontvangstneming

:

08/04/2016

**Zaak C-129/16****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

1 maart 2016

**Verwijzende rechter:**

Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

18 februari 2016

**Verzoekende partij:**

Túrkevei Tejtermelő Kft.

**Verwerende partij:**

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

---

In de bestuursrechtelijke zaak tussen **Túrkevei Tejtermelő Kft.** [(omissis) Túrkeve (omissis)], verzoekster, (omissis) en [de] **Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség** [nationale instantie die belast is met de algemene inspectie van de milieu- en natuurbescherming] [(omissis) Boedapest (omissis)], verweerster, gaf de Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [bestuurs- en arbeidsrechter te Szolnok] de volgende

**BESCHIKKING**

De Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Verzetten artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en richtlijn 2004/35/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004] betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade zich tegen een nationale regeling die verder gaat dan het beginsel dat de vervuiler betaalt en de met milieubescherming belaste overheidsinstantie toestaat om de eigenaar specifiek aansprakelijk te stellen voor de milieuschade, zonder tevoren ten

gronde te hoeven nagaan of er een oorzakelijk verband bestaat tussen het gedrag van die persoon (handelsvennootschap) en de verontreiniging?

2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en het, gelet op de luchtverontreiniging, niet noodzakelijk is om de milieuschade te herstellen, kan het dan gerechtvaardigd zijn om een geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit op te leggen op grond van een strengere regeling van een lidstaat als bedoeld in artikel 16 van richtlijn 2004/35 en artikel 193 VWEU of kan die strengere regeling in geen geval ten gevolge hebben dat een geldboete die uitsluitend van punitieve aard is, wordt opgelegd aan een eigenaar die niet verantwoordelijk is voor de verontreiniging?

(omissis)

(omissis) [overwegingen van nationaal procesrecht]

### **Motivering**

#### I. Aan de prejudiciële vragen ten grondslag liggende feiten

- 1 Op 2 juli 2014 heeft de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága [directoraat voor douane- en belastinginspectie van het comitaat Jász-Nagykun-Szolnok, dat deel uitmaakt van de nationale belasting- en douanediens] aan de milieubeschermingsinstantie in eerste aanleg meegedeeld dat in Túrkeve in de fabriek die eigendom is van verzoekster stedelijk afval werd verbrand.

Werknemers van de milieubeschermingsinstantie hebben een inspectie ter plaatse van het gebouw verricht, waarvan een proces-verbaal is opgemaakt. In dat proces-verbaal wordt vermeld dat in elk van de drie opslagsilo's 30 à 40 m<sup>3</sup> stedelijk afval, waaronder conservenblikken en ander metaalafval, werd verbrand. Voorts bevond zich ter plaatse, niet alleen in de opslagsilo's, op een oppervlakte van 5 m<sup>2</sup> metaalafval afkomstig van de verbranding.

Bij hun aankomst ter plaatse hebben de inspecteurs in de fabriek drie vrachtwagens aangetroffen, die klaar waren om het van de verbranding afkomstige metaalafval te vervoeren. De vrachtwagenchauffeurs hebben een te Boedapest gevestigde handelsvennootschap aangewezen als eigenaar van de voertuigen. Volgens de verklaringen van de vrachtwagenchauffeurs zouden zij pas na het laden van het metaalafval aanwijzingen krijgen over de plaats waarnaar zij het metaalafval moesten vervoeren.

Voorts heeft de milieubeschermingsinstantie in eerste aanleg het Mezőtúri Rendőrkapitányságot [commissariaat van Mezőtúr] op de hoogte gesteld en de hulp ingeroepen van de Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Mezőtúri Kirendeltsége [afdeling te Mezőtúr van het directoraat Milieurampen van het comitaat Jász-Nagykun-Szolnok].

- 2 De milieubeschermingsinstantie in eerste aanleg heeft, onder bijvoeging van de huurovereenkomst, erop gewezen dat verzoekster volgens haar verklaring van 12 juli 2014 het gebouw op 15 maart 2014 aan een zekere György Kasza had verhuurd. Op 1 april 2014 is de huurder overleden.
- 3 Bij beslissing (omissis) heeft de instantie in eerste aanleg verzoekster een geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit ten bedrage van 500 000 HUF opgelegd, met als rechtsgrondslag verzoeksters eigendomsrecht.

Verzoekster heeft zonder succes bezwaar gemaakt tegen de voornoemde beslissing. Bij beslissing (omissis) heeft verweerster de beslissing in eerste aanleg bevestigd.

De betrokken instanties hebben erop gewezen dat bij de verbranding van afval in de openlucht stoffen vrijkomen die schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens en het milieu en een risico voor het milieu vormen. De eigenaar van de onderneming is aansprakelijk voor het milieurisico. Verweerster wijst erop dat de fabriek waar het afval wordt verbrand, eigendom is van verzoekster en dat volgens de milieubeschermingswet degenen die ten tijde van de feiten de eigenaar en de bezitter van het gebouw zijn, hoofdelijk aansprakelijk zijn, tenzij de eigenaar ondubbelzinnig aantoon dat hij niet aansprakelijk is voor het milieurisico. Aangezien de huurder van het gebouw was overleden, heeft de instantie in eerste aanleg de noodzakelijke procedurele stappen genomen om de feiten op te helderen en voorts heeft zij zich op het standpunt gesteld dat de bewijslast werd omgekeerd, zodat het aan verzoekster stond om te bewijzen dat zij niet aansprakelijk was.

- 4 Verzoekster heeft bij deze rechter beroep ingesteld tot heroverweging van verweersters definitieve beslissing. In haar beroep heeft zij eerst en vooral aangevoerd dat de door de inspecteurs op heterdaad betrapte vrachtwagenchauffeurs zich op de plaats van de feiten gereed maakten om het uit de verbranding van het stedelijk afval verkregen metaal te vervoeren met de voertuigen waarover zij beschikten en dat verweerster haar in strijd met het recht de bij de beslissing vastgestelde geldboete heeft opgelegd, ook al beschikten die vrachtwagenchauffeurs over dit afval.

Verweerster heeft in haar verweerschrift verzocht om het beroep te verwerpen en het in de motivering van haar beslissing geformuleerde standpunt herhaald. Zij heeft aangevoerd dat de eigenaar van de onderneming aansprakelijk is voor het milieurisico en dat in de regeling nauwkeurig de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder de eigenaar kan worden ontheven van de hoofdelijke aansprakelijkheid. De eigenaar moet de persoon identificeren die het daadwerkelijke gebruik van het gebouw heeft en ondubbelzinnig aantonen dat hij niet aansprakelijk is.

## II. Toepasselijke bepalingen

## 5 Relevante bepalingen van Unierecht

### Richtlijn 2004/35

Volgens overweging 2 dienen het voorkomen en herstellen van milieuschade in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.

Volgens overweging 13 biedt aansprakelijkheid niet voor alle vormen van milieuschade een oplossing. Wil aansprakelijkheid doeltreffend functioneren, dan moeten er een of meer identificeerbare vervuilers zijn, moet de schade concreet en kwantificeerbaar zijn, en moet er een oorzakelijk verband tussen de schade en de geïdentificeerde vervuiler of vervuilers worden aangetoond. Aansprakelijkheid is daarom geen geschikt instrument ter bestrijding van wijdverspreide, diffuse verontreiniging waarbij onmogelijk een verband kan worden gelegd tussen negatieve milieueffecten en de handeling of nalatigheid van bepaalde individuele vervuilers.

Volgens overweging 18 dient een exploitant die milieuschade veroorzaakt of een onmiddellijk gevaar doet ontstaan dat zich dergelijke schade voordoet, overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt in beginsel de kosten van de noodzakelijke preventie- of herstelmaatregelen te dragen. In gevallen waarin een bevoegde instantie zelf of via een derde maatregelen treft in de plaats van een exploitant, dient die instantie ervoor te zorgen dat de door haar gemaakte kosten op de exploitant worden verhaald. Voorts is het passend dat de exploitanten in laatste instantie de kosten van de evaluatie van milieuschade en, in voorkomend geval, van de evaluatie van het onmiddellijk gevaar van het ontstaan van dergelijke schade dragen.

## 6 Relevante bepalingen van Hongaars recht

Volgens § 102, lid 1, van de *környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. Törvény* (wet LIII van 1995 houdende algemene milieubeschermingsnormen) zijn – behoudens tegenbewijs – hoofdelijk aansprakelijk voor milieuschade of een milieurisico degenen die na het ontstaan van de milieuschade of het milieurisico de huidige eigenaar en de bezitter (degene die het gebruik heeft) zijn van het gebouw waarin de milieuschade zich heeft voorgedaan of de activiteit is uitgevoerd die een risico vormt voor het milieu. Volgens lid 2 wordt de eigenaar ontheven van zijn hoofdelijke aansprakelijkheid,

indien hij de persoon identificeert die het daadwerkelijke gebruik van het gebouw heeft en ondubbelzinnig aantoont dat hij niet aansprakelijk is.

Ingevolge § 27, lid 2, van de levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet (regeringsbesluit 306/2010 van 23 december 2010 betreffende de bescherming van de luchtkwaliteit) is het verboden om afval te verbranden in de openlucht of in installaties die niet voldoen aan de regeling waarin de voorwaarden zijn vastgelegd voor de verbranding van afval – met uitzondering van de verbranding in huishoudelijke installaties van als ongevaarlijk beschouwd huishoudelijk papierafval en onbehandeld houtafval. Er is sprake van verbranding van afval in de openlucht, wanneer afval om welke reden dan ook – maar niet door een natuurlijke oorzaak – in brand staat.

Volgens § 34, lid 1, van de levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet legt de milieubeschermingsinstantie een geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit op aan de natuurlijke of rechtspersoon of de entiteit zonder rechtspersoonlijkheid die niet heeft voldaan aan de eisen inzake luchtkwaliteit en tegelijkertijd verplicht zij die persoon of entiteit om de onwettige activiteit stop te zetten of een einde te maken aan het stilzitten, tenzij anders is bepaald.

### III. Noodzaak van de prejudiciële verwijzing en op het geding toepasselijke bepalingen

- 7 Ingevolge verzoeksters beroep moet de verwijzende rechter onderzoeken (omissis) of verweerster in strijd met het recht aan verzoekster een geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit heeft opgelegd.
- 8 Voor de beantwoording van de rechtsvraag moet eerst en vooral worden uitgemaakt of verzoekster aansprakelijk is of kan zijn voor een in een haar toebehorend gebouw gepleegde inbreuk die kan leiden tot de oplegging van de in casu aan de orde zijnde geldboete.

De door verweerster opgelegde geldboete voor luchtverontreiniging is niet een van de in artikel 2, punt 11, van richtlijn 2004/35 gedefinieerde „herstelmaatregelen”. In het kader van het in de richtlijn neergelegde aansprakelijkheidsstelsel rijst derhalve de vraag of het noodzakelijk is dat verzoekster bewijst dat de betrokken schade is veroorzaakt door een derde.

### IV. Standpunt van de verwijzende rechter over het antwoord op de prejudiciële vragen

- 9 In overeenstemming met artikel 193 VWEU machtigt artikel 16 van richtlijn 2004/35 de lidstaten om strengere bepalingen te handhaven of in te voeren inzake preventie en herstel van milieuschade, met inbegrip van het bepalen van verdere verantwoordelijke partijen, mits die maatregelen verenigbaar zijn met de Verdragen.

Men kan stellen dat verzoekster een „exploitant” in de zin van artikel 2, punt 6, van richtlijn 2004/35 is. Hoewel verzoekster op het ogenblik van de sanctie geen daadwerkelijke economische activiteit uitoefende, bezit zij wel een vergunning om economische activiteiten uit te oefenen en is zij naar behoren ingeschreven voor de uitoefening van de in het handelsregister vermelde economische activiteit.

Blijkens de uiteenzetting van de feiten is de voor de verontreiniging verantwoordelijke persoon niet geïdentificeerd door de verwerende instantie (volgens de beschikbare informatie evenmin door de tot nu toe betrokken andere instanties, dat wil zeggen de belastingdienst, de douane- en belastinginspectie en de onderzoeksinstantie), maar tegelijkertijd hebben de betrokken instanties dat stilzitten evenmin ten laste gelegd aan [verzoekster].

Het Hof heeft in punt 54 van het arrest in zaak C-534/13 verklaard dat, „[z]oals blijkt uit de artikelen 4, lid 5, en 11, lid 2, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 13 ervan, [...] het doeltreffend functioneren van de regeling voor milieuaansprakelijkheid [vereist] dat er door de bevoegde autoriteit een oorzakelijk verband wordt gelegd tussen de activiteit van een of meer geïdentificeerde vervuiler(s) en concrete en kwantificeerbare milieuschade, om die exploitant(en), ongeacht het soort verontreiniging dat aan de orde is, herstelmaatregelen op te kunnen leggen”.

In casu bestond het enige door verweerster tussen de activiteit van de exploitant en de milieuschade vastgestelde oorzakelijk verband in een verband tussen de voor het milieu schadelijke activiteit en de activiteit van een onbekende persoon.

Naar het oordeel van de verwijzende rechter kan de geldboete ter bescherming van de luchtkwaliteit, die uitdrukkelijk van punitieve aard is, niet tot de kosten van de herstelmaatregelen worden gerekend, zodat het niet aan verzoekster staat om te bewijzen wie de milieuschade heeft veroorzaakt [en er daarom] voor de oplegging van de in casu omstreden administratieve sanctie geen rechtsgrondslag bestaat.

Aangezien de instantie geen stappen heeft ondernomen en er in dat verband derhalve geen kosten zijn gemaakt en aangezien de opgelegde administratieve geldboete niet als herstelmaatregel kan worden aangemerkt, kan van verzoekster, die niet verantwoordelijk is voor de verontreiniging, niet wettig betaling worden geëist van de omstreden sanctie op grond van haar hoedanigheid van eigenaar.

#### V. Informatie over procedurekwesties

(omissis) [overwegingen van nationaal procesrecht]

Szolnok, 18 februari 2016

[ondertekening en stempel]