Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

13. juuli 2017*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – ELTL artiklid 191 ja 193 – Direktiiv 2004/35/EÜ – Kohaldatavus *ratione materiae* – Õhusaaste jäätmete ebaseaduslikul põletamisel – Põhimõte „saastaja maksab“ – Siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette saastuse toimumise kohaks olnud kinnisasja omaniku ja saastaja solidaarvastutuse

Kohtuasjas C-129/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bírósági (Szolnoki haldus- ja sotsiaalkohus, Ungari) 18. veebruari 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. märtsil 2016, menetluses

Túrkevei Tejtermelő Kft.

versus

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (ettekandja) ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, esindajad: Z. Szurovecz ja L. Búsi,

— Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja A. M. Pálfy,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. White ja A. Tokár,

olles 16. veebruari 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: ungari.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artiklite 191 ja 193 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357) tõlgendamist.

2 Eelotsusetaotlus on esitatud Túrkevei Tejtermelő Kft. (edaspidi „TTK“) ja Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségi (riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspektsioon, Ungari, edaspidi „inspektsioon“) vahelises vaidluses seoses TTK-le määratud trahviga talle kuuluval kinnisasjal jäätmete ebaseadusliku põletamise eest, mis tõi kaasa õhu saastamise.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiiv 2004/35 võeti vastu EÜ artikli 175 lõike 1 alusel, mis nüüd on ELTL artikli 192 lõige 1 ja milles on ette nähtud menetlus Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmiseks ELTL artikli 191 lõikes 1 sätestatud keskkonnaeesmärkide saavutamiseks.

4 Direktiivi 2004/35 põhjendused 1, 2, 4, 13, 18, 20 ja 24 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Ühenduses on käesoleval ajal mitmeid saastatud piirkondi, mis on märgatavaks ohuks inimeste tervisele ning bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on viimastel aastakümnetel tunduvalt kiirenenud. Kui midagi ette ei võeta, võivad kõnealused piirkonnad tulevikus veelgi rohkem saastuda ning bioloogiline mitmekesisus väheneda. Hoides võimalikult ulatuslikult ära keskkonnakahjustusi ja neid parandades, on võimalik kaasa aidata asutamislepingus kehtestatud ühenduse keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele ja põhimõtete järgimisele. Keskkonnakahjustuste parandamise viisi kohta otsuste vastuvõtmisel tuleb arvestada kohalike tingimustega.

(2) Keskkonnakahjustuste ärahoidmisel ja parandamisel tuleks järgida asutamislepingus toodud põhimõtet „saastaja maksab“ ja säästva arengu põhimõtet. Ergutamaks ettevõtjaid rakendama meetmeid ja välja töötama menetlusi keskkonnakahjustusega seotud riski minimeerimiseks, peaks käesoleva direktiivi peamiseks põhimõtteks seetõttu olema, et ettevõtja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks.

[…]

(4) Keskkonnakahjustused hõlmavad ka õhu kaudu levivat saastust niivõrd, kui see kahjustab veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku.

[…]

(13) Vastutusmehhanism ei võimalda parandada igat liiki keskkonnakahjustusi. Vastutusmehhanismi toimimiseks peab olema võimalik kindlaks teha üks või mitu saastajat, kahjustused peavad olema konkreetsed ja mõõdetavad ning kahjustuse ja väljaselgitatud saastaja(te) vahel peab olema kindlaks tehtud põhjuslik seos. Keskkonnavastutus ei ole seetõttu sobiv vahend käsitlemaks ulatuslikku hajusaastust, sest sellisel juhul ei ole kahjulikku keskkonnamõju võimalik seondada teatud üksikute ettevõtjate tegudega või tegematajätmistega.

[…]

(18) Vastavalt põhimõttele „saastaja maksab“, peab ettevõtja, kes põhjustab keskkonnakahjustuse või vahetu ohu sellise kahjustuse tekkimiseks, põhimõtteliselt kandma vajalike ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud. Kui pädev asutus rakendab ettevõtja asemel meetmed – kas ise või kolmanda osapoole kaudu –, peab kõnealune asutus tagama, et tekkinud kulud nõutakse sisse ettevõtjalt. On samuti otstarbekohane, et ettevõtjad on lõplikult vastutavad kulude eest, mis tekivad keskkonnakahjustuste hindamisel või vajaduse korral kahjustusega seotud otsese ohu hindamisel.

[…]

(20) Ei tuleks nõuda, et ettevõtjad kannavad käesoleva direktiivi kohaselt rakendatud ennetusmeetmete või parandusmeetmete kulusid olukordades, kui kõnealune kahjustus või selle otsene oht on tekkinud teatud sündmustest, mis ettevõtjast ei sõltu. Liikmesriigid võivad lubada, et ettevõtjad, kes ei ole toiminud ettevaatamatult või hooletult, ei pea kandma parandusmeetmete kulusid olukordades, kui kõnealused kahjustused on tingitud heitmetest või sündmustest, millele on antud sõnaselge luba või mille kahjulikkust ei olnud võimalik sündmuse toimumise või heitmete tekkimise hetkel ette näha.

[…]

(24) Tuleb tagada, et on võimalik kasutada teostamise ja rakendamise tõhusaid vahendeid, tagades samal ajal, et asjakohaste ettevõtjate ja muude asjakohaste osapoolte õigustatud huvid on piisavalt turvatud. Pädevad asutused peaksid vastutama eriülesannete eest, mis hõlmavad asjakohast halduslikku kaalutlusõigust, eelkõige kahjustuse tähtsuse hindamist ja otsuste vastuvõtmist parandusmeetmete kohta.

[…]“

5 Direktiivi 2004/35 eesmärk on vastavalt direktiivi artiklile 1 luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.

6 Direktiivi artiklis 2 sisalduvad järgmised määratlused:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. *keskkonnakahjustus* –
   a) kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju, millel on kõnealuste liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse saavutamise või säilitamise seisukohast märgatav kahjulik mõju. Sellise mõju tähtsust tuleb hinnata baasolukorra suhtes, võttes arvesse I lisas kindlaks määratud kriteeriume.

[…]

   b) veevarudele tekitatud kahju, st kahju, mis mõjub väga ebasoodsalt veevarude ökoloogilisele, keemilisele ja/või kvantitatiivsele seisundile ja/või direktiivis 2000/60/EÜ määratletud ökoloogilisele potentsiaalile, mitte arvestades kahjulikku mõju, millele kohaldatakse kõnealuse direktiivi artikli 4 lõiget 7,
   c) pinnasele tekitatud kahju, st pinnase mis tahes saastamine, mille korral ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsene või kaudne sattumine maapinnale või pinnasesse põhjustab märgatavat ohtu inimeste tervisele;

[…]

6. *ettevõtja* – füüsiline või juriidiline isik, nii era- kui riiklikku sektorit esindav, kes teostab või juhib ametialast tegevust või, kui liikmesriigi õigusnormides nii sätestatakse, kellele on antud kõnealuse tegevuse tehnilise funktsioneerimise üle otsustav majanduslik võim, sealhulgas kõnealuste tegevuse kohta väljaantud loa valdaja või isik, kes registreerib kõnealust tegevust või esitab selle kohta teavet;

7. *ametialane tegevus* – tegevus, mida teostatakse majandusliku tegevuse, tehingu või ettevõtte vormis, sõltumata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik;

[…]

10. *ennetusmeetmed* – mis tahes meetmed, mida rakendatakse sündmuse, teo või tegematajätmise tõttu tekkinud keskkonnakahjustuse otsese ohu ärahoidmiseks või kahjustuse minimeerimiseks;

11. *parandusmeetmed* – tegevused või tegevuste kombinatsioon, sealhulgas leevendavad või ajutised meetmed, millega parandatakse, taastatakse või asendatakse kahjustatud loodusvarasid ja/või loodusvarade halvenenud funktsioone või võimaldatakse II lisas nimetatud alternatiivseid loodusvarasid või funktsioone;

[…]“

7 Direktiivi artikli 3 „Kohaldamisala“ lõige 1 sätestab:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse järgmiste kahjustuste suhtes:

a) keskkonnakahjustused, mis on põhjustatud III lisas loetletud ametialaste tegevuste teostamisest, ja keskkonnakahjustuste otsene oht, mis on tingitud mis tahes sellisest tegevusest;

b) ametialaste tegevuste poolt kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud muud kahjustused kui need kahjustused, mis on loetletud III lisas, ja kõnealuste kahjustuste otsene oht, mis on tingitud nimetatud tegevustest, kui ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult.“

8 Direktiivi artikli 4 lõige 5 sätestab, et direktiivi „kohaldatakse hajusaastusest põhjustatud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu suhtes ainult juhul, kui on võimalik tõestada põhjuslikku seost kahjustuse ja mõne konkreetse ettevõtja tegevuse vahel“.

9 Direktiivi 2004/35 artikkel 5 „Ennetusmeetmed“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui keskkonnakahjustust ei ole veel tekkinud, kuid on olemas selle otsene oht, peab ettevõtja viivitamatult rakendama ennetusmeetmeid.

[…]

3. Pädev asutus võib ükskõik millal:

[…]

b) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikke ennetusmeetmeid;

[…]

d) rakendada ise vajalikke ennetusmeetmeid.

4. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt ennetusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 3 lõigetes b või c esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid rakendada ise.“

10 Direktiivi artikkel 6 „Parandusmeetmed“ näeb ette:

„1. Kui keskkonnakahjustus on tekkinud, peab ettevõtja pädevat asutust viivitamatult teavitama kahjustusega seotud kõigist olulistest asjaoludest ja

a) rakendama kõik võimalikud meetmed vastavate saasteainete ja/või muude kahjustustegurite viivitamatuks ohjeldamiseks, leviku tõkestamiseks, kõrvaldamiseks või muul viisil mõjutamiseks nii, et oleks võimalik piirata või vältida täiendavaid keskkonnakahjustusi ja kahjulikku mõju inimeste tervisele või funktsioonide edasist halvenemist ja

b) rakendama vajalikud parandusmeetmed […]

2. Pädev asutus võib ükskõik millal:

a) nõuda ettevõtjalt täiendava teabe esitamist tekkinud kahjustuse kohta;

b) rakendada meetmeid või nõuda, et ettevõtja rakendab meetmeid, või esitada ettevõtjale juhiseid selleks, et rakendada kõik võimalikud meetmed vastavate saasteainete ja/või muude kahjustustegurite viivitamatuks ohjeldamiseks, leviku tõkestamiseks, kõrvaldamiseks või muul viisil mõjutamiseks nii, et oleks võimalik piirata või vältida täiendavaid keskkonnakahjustusi ja kahjulikku mõju inimeste tervisele või funktsioonide edasist halvenemist;

c) nõuda, et ettevõtja rakendab vajalikud parandusmeetmed;

[…]

e) rakendada ise vajalikke parandusmeetmeid.

3. Pädev asutus nõuab ettevõtjalt parandusmeetmete rakendamist. Kui ettevõtja ei täida punktis 1 või punkti 2 lõigetes b, c või d esitatud nõudeid, kui ettevõtjat ei ole võimalik kindlaks teha või kui ettevõtjal ei ole käesoleva direktiivi kohaselt kohustust kulutusi parandada, võib pädev asutus kõnealuseid abinõusid äärmisel juhul rakendada ise.“

11 Direktiivi artikli 8 lõiked 1 ja 3 sätestavad:

„1. Ettevõtja kannab käesoleva direktiivi kohaselt teostatavate ennetusmeetmete ja parandusmeetmete kulud.

[…]

3. Ettevõtjalt ei nõuta käesoleva direktiivi kohaselt teostatavatest ennetusmeetmetest või parandusmeetmetest tingitud kulude kandmist, kui ettevõtja suudab tõendada, et keskkonnakahjustus või selle otsene oht

a) on põhjustatud kolmanda osapoole poolt ja tekkis vaatamata sellele, et rakendati asjakohaseid ohutusmeetmeid või

b) on tingitud avaliku võimu poolt antud käsu või juhise täitmisest, välja arvatud juhul, kui tegemist on ettevõtja enda tegevusest tingitud heitmete või muu sündmuse tagajärjel antud käsu või juhisega.

Kõnealustel juhtudel rakendavad liikmesriigid asjakohased meetmed tagamaks, et ettevõtja parandab tekkinud kulud.“

12 Direktiivi artikli 11 lõiked 2 ja 3 on sõnastatud järgmiselt:

„2. Pädeva asutuse kohustuseks on teha kindlaks, milline ettevõtja on põhjustanud keskkonnakahjustuse või selle otsese ohu, hinnata kahjustuse tõsidust ja otsustada, milliseid parandusmeetmeid tuleks II lisa alusel rakendada. […]

3. Liikmesriigid tagavad, et pädeval asutusel on õigus volitada kolmandaid osapooli vajalike ennetusmeetmete või parandusmeetmete teostamiseks või nõuda nende teostamist.“

13 Direktiivi 2004/35 artikli 16 „Suhe riigisiseste seadustega“ lõige 1 sätestab, et direktiiv „ei takista liikmesriike hoidmast kehtivana või kehtestamast rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas käesoleva direktiivi nõuetele vastavate uute ärahoidmis- ja parandustoimingute ning kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine“.

14 Direktiivi III lisas on loetletud 12 tegevust, mida liidu seadusandja peab direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses keskkonnaohtlikuks. Nende tegevuste hulka kuuluvad liidu sellealaste õigusaktide kohaselt luba või registreerimist vajavad jäätmekäitlustoimingud.

Ungari õigus

Keskkonnakaitseseadus

15 Selle seaduse sätteid kohandati direktiivi 2004/35 ülevõtmiseks Ungari õiguskorda.

16 Üldisi keskkonnakaitsenorme käsitleva 1995. aasta seaduse nr LIII (környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, edaspidi „keskkonnakaitseseadus“) § 4 sisaldab järgmisi määratlusi:

„*1. keskkonnakomponent* – maa, õhk, vesi, loomastik ja taimestik, inimese loodud (kunstlik) keskkond ning nende koostisosad;

[…]

10. keskkonnarisk – otsene keskkonnakahjustuse tekkimise oht;

[…]

12. keskkonna kahjustamine – keskkonnakahjustust põhjustav tegevus või tegevusetus;

13. keskkonnakahjustus – keskkonnaseisundi või keskkonnakomponendi oluline ja mõõdetav halvenemine või keskkonnakomponendiga seotud teenuse oluline ja mõõdetav halvenemine, mis võib ilmneda otseselt või kaudselt;

[…]“

17 Keskkonnakaitseseaduse § 101 lõikes 1 on sätestatud:

„Keskkonnakasutaja kannab oma tegevusega keskkonnale avaldatava mõju eest kriminaal-, tsiviil- või haldusvastutust vastavalt käesolevas seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud tingimustele. […]“

18 Keskkonnakaitseseaduse § 102 lõike 1 kohaselt lasub vastutus keskkonnakahjustuse või keskkonnariski eest solidaarselt isikutel, kes on pärast keskkonnakahjustuse või -riski tekkimist selle kinnisasja tegelikud omanikud ja valdajad (kasutajad), kus keskkonnakahjustus tekkis või kus toimus tegevus, millega kaasnes keskkonnarisk, kuni ei ole tõendatud, et nemad ei ole vastutavad. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on omanik solidaarsest vastutusest vabastatud, kui ta nimetab isiku, kes tegelikult kinnisasja kasutab, ja tõendab üheselt, et tema ise ei ole vastutav.

19 Keskkonnakaitseseaduse § 106 sätestab:

„(1) Igaüks, kes otse või kaudselt rikub keskkonnakaitsealast sätet, mis on ette nähtud õigusaktis, haldusotsuses või vahetult kohaldatavas ühenduse õigusaktis, või kes ületab sellealaseid piirmääri, peab maksma keskkonnatrahvi, mille suurust kohandatakse vastavalt rikkumise raskusele, eeskätt tekitatud keskkonnasaaste või keskkonnakahju ulatusele, kestusele või korduvusele.

(2) Keskkonnatrahvi tuleb maksta lisaks keskkonnaressursside kasutamise eest võetavale tasule ja saastetasule.

[…]“

Valitsuse määrus õhu kaitse kohta

20 Valitsuse määruse 306/2010 õhu kaitse kohta (306/2010. (XII 23.) (Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet) § 2 punktis 29 on „õhukvaliteedi nõue“ määratletud kui õigusaktis või haldusotsuses ette nähtud säte või keeld, mille eesmärk on ära hoida või vähendada õhukvaliteedi halvendamist.

21 Vastavalt selle määruse § 27 lõikele 2 on keelatud jäätmete põletamine – välja arvatud mitteohtlikuks peetavate, majapidamises tekkinud paberjäätmete ja töötlemata puidujäätmete põletamine olmeseadmetes – vabas õhus või rajatistes, mis ei vasta õigusnormidele, millega on kehtestatud jäätmete põletamise tingimused. Jäätmete põletamiseks vabas õhus loetakse jäätmete põlemist mis tahes põhjustel peale loodusjõu.

22 Viidatud määruse § 34 lõike 1 kohaselt määrab keskkonnakaitseasutus õhukvaliteedi nõudeid rikkunud füüsilisele või juriidilisele isikule või õigusvõimeta üksusele trahvi ja samaaegselt kohustuse õigusvastane tegevus või tegevusetus lõpetada, kui ei ole sätestatud teisiti.

23 Sama paragrahvi lõikest 3 nähtub, et trahvi määrates võtab keskkonnakaitseasutus arvesse esiteks rikkumise asjaolusid, teiseks kohustuste rikkumise raskust ja kolmandaks kohustuste rikkumise kestust või korduvust.

24 Määruse lisa 9 punktis 20 on ette nähtud trahvi suurus selle eest, kui „ei ole takistatud isesüttimist või jäätmete või materjalide põlemist või ei ole tehtud kõike vajalikku põlengu kustutamiseks (aladel, mis on suuremad kui 10 m^3)“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

25 2. juulil 2014 teatati pädevale esimese astme keskkonnakaitseasutusele, et Túrkeves (Ungari) põletatakse TTK-le kuuluval kinnisasjal jäätmeid.

26 Keskkonnakaitseasutuse tehtud kontrollkäigu ajal koostatud aktis on tuvastatud, et kolmes silohoidlas põletati igaühes 30–40 m^3 jäätmeid, sealhulgas metallijäätmeid, ning kohapeal olnud kolm veokit olid ette valmistatud põletamisest jäänud metallijäätmete äraveoks.

27 TTK avaldas keskkonnakaitseasutusele, et ta oli andnud selle kinnisasja 15. märtsil 2014 rendile füüsilisele isikule. Nimetatud füüsiline isik aga suri 1. aprillil 2014.

28 Esimese astme keskkonnakaitseasutus otsustas määrata TTK-le kui kinnisasja omanikule valitsuse määruse 306/2010 sätete rikkumise eest trahvi 500 000 forintit (ligikaudu 1630 eurot).

29 TTK esitas selle trahvi kohta nimetatud asutusele vaide, kes jättis vaide rahuldamata. Inspektsioon jättis vaide rahuldamata jätmise otsuse jõusse.

30 Inspektsioon leidis vaide rahuldamata jätmise kohta tehtud haldusotsuses, et jäätmete põletamine vabas õhus kujutas endast keskkonnariski. Keskkonnakaitseseaduse kohaselt on kinnisasja omanik ja valdaja igal ajal solidaarselt vastutavad, välja arvatud juhul, kui omanik üheselt tõendab, et ta ei ole keskkonnariski eest vastutav. Arvestades seda, et kinnisasja rentnik oli surnud, otsustas esimese astme keskkonnakaitseasutus õigesti, et vastutavaks tuleb pidada TTKd.

31 TTK esitas inspektsiooni otsuse peale kaebuse eelotusetaotluse esitanud kohtule, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságile (Szolnoki haldus- ja sotsiaalkohus, Ungari).

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei kuulu õhu saastamise eest määratud trahv oma karistusliku eesmärgi tõttu direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 11 määratletud parandusmeetmete alla. Nimetatud kohus siiski lisab, et direktiivi artikkel 16 annab liikmesriikidele kooskõlas ELTL artikliga 193 võimaluse võtta keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta rangemaid meetmeid.

33 Viidates 4. märtsi 2015. aasta kohtuotsuse Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140) punktile 54, tuletab eelotsusetaotluse esitanud kohus meelde, et direktiiviga 2004/35 kehtestatud keskkonnavastutuse korra toimimine eeldab – sõltumata tekitatud saastuse liigist –, et pädev asutus tõendab põhjuslikku seost ühe või mitme identifitseeritava saastaja ning konkreetsete ja mõõdetavate keskkonnakahjustuste vahel, et kohustada ettevõtjat või ettevõtjaid võtma parandusmeetmeid. Antud juhul aga ei ole pädev asutus tõendanud põhjuslikku seost TTK tegevuse ja keskkonnakahjustuse vahel. Seetõttu puudub eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kinnisasja omanikule haldustrahvi määramiseks õiguslik alus.

34 Nendel asjaoludel otsustas Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szolnoki haldus- ja sotsiaalkohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artikliga 191 ja direktiiviga [2004/35] on vastuolus siseriiklik õigusnorm, millega on – „saastaja maksab“ põhimõttest kaugemale minnes – lubatud keskkonnakaitse haldusasutusel omistada keskkonnakahju kõrvaldamise vastutust konkreetselt omanikule, ilma et tal oleks vaja eelnevalt sisuliselt kontrollida, kas selle isiku (äriühing) tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel on olemas põhjuslik seos?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav ja kui – arvestades, et tegu on õhusaastega – keskkonnakahju kõrvaldamine ei ole vajalik, siis kas on õigustatud õhukvaliteedi kaitse alase trahvi määramine liikmesriigi õigusnormide põhjal, mis on rangemad normid direktiivi [2004/35] artikli 16 ja ELTL artikli 193 tähenduses, või ei tohi ka nende rangemate õigusnormide alusel määrata omanikule, kes ei ole saastuse eest vastutav, üksnes karistusliku iseloomuga trahvi?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma esimese küsimusega sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/35 sätteid tuleb ELTL artikleid 191 ja 193 arvestades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt vastutavad lisaks selliseid kinnisasju kasutavatele ettevõtjatele, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, sel viisil tekitatud keskkonnakahjustuse eest solidaarselt ka muud isikud, nagu kinnisasja omanikud, ilma et oleks vaja tõendada põhjuslikku seost mainitud omanike käitumise ja saastuse vahel.

ELTL artikli 191 lõike 2 kohaldatavus

36 Kõigepealt olgu meenutatud, et ELTL artikli 191 lõikes 2 on sätestatud, et liidu keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja et see rajaneb eelkõige põhimõttel, et saastaja peab maksma. Kõnealune säte määratleb vaid liidu üldised keskkonnaeesmärgid, kuivõrd ELTL artikkel 192 usaldab nende eesmärkide saavutamiseks võetavate meetmete üle otsustamise Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule, kes toimivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt (kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Kuna ELTL artikli 191 lõige 2, mis sisaldab põhimõtet „saastaja maksab“, on suunatud liidu meetmetele, ei saa eraõiguslikud isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste siseriiklike õigusnormide kohaldamise vältimiseks, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski ELTL artikli 192 alusel vastuvõetud liidu õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjassepuutuvat olukorda, ei ole kohaldatav (vt selle kohta kohtuotsused, 9.3.2010, ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 39, ning 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Sellest järeldub, et TTK saab tugineda ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttele „saastaja maksab“ ainult juhul, kui põhikohtuasjas asjasse puutuvat olukorda hõlmab konkreetselt mõni ELTL artikli 192 alusel vastuvõetud liidu õigusnorm.

Direktiivi 2004/35 kohaldatavus

39 Puudutamata küsimust – mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tõstatanud –, kas sellist olukorda nagu põhikohtuasjas hõlmab mõni muu liidu õigusakt kui direktiiv 2004/35, näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3), on vaja analüüsida direktiivi 2004/35 kohaldatavust, võttes arvesse asjaolu, et Euroopa Kohtule edastatud toimikust nähtuvalt käsitletakse põhikohtuasjas õhusaastet?

40 Viimati nimetatud direktiivi artikli 2 punktis 1 on „keskkonnakahjustus“ määratletud kui kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju või veevarudele või pinnasele tekitatud kahju.

41 Sellest järeldub, et õhusaaste ei ole direktiivis 2004/35 käsitletud keskkonnakahjustus.

42 Direktiivi põhjenduses 4 on siiski täpsustatud, et keskkonnakahjustused hõlmavad ka õhu kaudu levivat saastust niivõrd, kui see kahjustab veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku.

43 ELTL artikli 267 alusel, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel jaotusel, on Euroopa Kohus pädev otsustama üksnes liidu õigusaktide tõlgenduse või kehtivuse üle, lähtudes talle siseriikliku kohtu poolt esitatud asjaoludest. Järelikult ei ole Euroopa Kohtu tõlgendatud liidu

õigusnormide kohaldamine siseriiklike meetmete või asjaolude suhtes nimetatud artiklis ette nähtud menetluses mitte Euroopa Kohtu, vaid siseriikliku kohtu ülesanne (kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida asjaolude alusel, mida vaid tema saab hinnata, kas põhikohtuasjas võis õhusaaste põhjustada niisuguse kahjustuse või selle tekkimise otsese ohu, nii et oli vaja võtta ennetus- või parandusmeetmeid direktiivi 2004/35 tähenduses.

45 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et põhikohtuasjas see nii ei ole, tuleks tal asuda seisukohale, et selles kohtuasjas kõnealune saastamine ei kuulu direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse, vaid siseriikliku õiguse kohaldamisalasse kooskõlas EL lepingu ja EL toimimise lepingu sätetega ning piiramata muude teiseste õigusaktide kohaldamist (vt selle kohta kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks aga otsustama, et põhikohtuasjas kõnealune õhusaaste on kahjustanud või otseselt ohustanud veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku, siis kuulub see õhusaaste direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse.

Keskkonnavastutuse tingimused

47 Olgu meenutatud, et direktiivi 2004/35 eesmärk on vastavalt direktiivi artiklile 1 luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks. Selle direktiiviga ette nähtud keskkonnavastutuse korra raames, mis lähtub keskkonnakaitse kõrgest tasemest ja põhimõttest „saastaja maksab“, kehtivad ettevõtjatele nii ennetamis- kui ka parandamiskohustused (vt selle kohta kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punktid 75 ja 76).

48 Direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikest 5 ja artikli 11 lõikest 2 koostoimes direktiivi põhjendusega 13 nähtub, et direktiiviga kehtestatud keskkonnavastutuse korra toimimine eeldab, et pädev asutus tõendab põhjuslikku seost ühe või mitme identifitseeritava saastaja ning keskkonnakahjustuste või nende otsese ohu vahel (kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti a tõlgendades on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et pädeva asutuse kohustus põhjuslikku seost tõendada on kohaldatav ettevõtjate objektiivse keskkonnavastutuse korra raames (kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Nagu tuleneb direktiivi 2004/35 artikli 4 lõikest 5, kehtib see kohustus ka süül või hooletusel põhineva subjektiivse vastutuse korra raames, mis on direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis b ette nähtud muu majandus- ja kutsetegevuse jaoks kui direktiivi III lisas loetletu (vt selle kohta kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Ettevõtja tegevuse ja keskkonnakahjustuse vahelise põhjusliku seose tingimuse eriline tähtsus „saastaja maksab“ põhimõtte ja sellest tulenevalt ka direktiivi 2004/35 kohase vastutuse korra rakendamisel nähtub muu hulgas direktiivi sätetest, mis reguleerivad tagajärgi, mis kaasnevad sellega, et ettevõtja ei osalenud saastuse või selle ohu tekitamises (kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 57).

52 Seoses sellega olgu meenutatud, et vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 8 lõike 3 punktile a koostoimes direktiivi põhjendusega 20 ei ole ettevõtja kohustatud kandma kulusid, kui ta suudab tõendada, et keskkonnakahjustus on põhjustatud kolmanda osapoole poolt ja tekkis vaatamata sellele, et rakendati

asjakohaseid ohutusmeetmeid, või on tingitud avaliku võimu poolt antud käsu või juhise täitmisest (vt selle kohta kohtuotsus, 4.3.2015, Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Kõigist neist asjaoludest nähtub, et direktiiviga 2004/35 kehtestatud vastutuse kord põhineb ettevaatuspõhimõttel ja põhimõttel „saastaja maksab“. Seetõttu paneb direktiiv ettevõtjatele nii ennetamis- kui ka parandamiskohustused (vt eelkõige kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 75).

54 Antud juhul ei ole vaidlust selle üle, et TTKd peeti vastutavaks mitte kui ettevõtjat, vaid kui saastuse toimumise kohaks olnud kinnisasja omanikku. Veel näib – ja seda tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul –, et pädev asutus määras TTK-le trahvi, kuid ei kohustanud teda võtma ennetusmeetmeid või parandusmeetmeid.

55 Seega nähtub Euroopa Kohtule edastatud toimikust, et TTK suhtes kohaldatud Ungari õigusnormid ei ole osa õigusnormidest, millega rakendatakse direktiivis 2004/35 sätestatud vastutuse korda.

56 Olgu siiski meenutatud, et direktiivi 2004/35 artikkel 16 annab liikmesriikidele võimaluse hoida kehtivana või kehtestada rangemaid eeskirju keskkonnakahjustuste ärahoidmise või parandamise kohta, sealhulgas direktiivi nõuetele vastavate uute ärahoidmis- ja parandustoimingute ning kahjustuste eest vastutavate täiendavate osapoolte määratlemine.

57 Keskkonnakaitseseaduse § 102 lõige 1 sätestab, et vastutus lasub solidaarselt selle kinnisasja omanikul ja seda kinnisasja kasutaval ettevõtjal, „kus keskkonnakahju tekkis või kus toimus tegevus, millega kaasnes keskkonnarisk“, kuni ei ole tõendatud, et nemad ei ole vastutavad, ning omanik vabaneb vastutusest üksnes juhul, kui ta nimetab isiku, kes tegelikult kinnisasja kasutab, ja tõendab üheselt, et tema ise ei ole keskkonnakahjustust põhjustanud – see tugevdab direktiivis 2004/35 sätestatud vastutuse korda.

58 Kuivõrd niisuguse siseriikliku regulatsiooni eesmärk on ettevõtja vastutust piiramata ära hoida omaniku hoolikuse puudumist ja õhutada omanikku võtma meetmeid ja arendama tavasid, mis võimaldaksid minimeerida keskkonnakahjustuste tekkimise ohtu, siis aitab selline regulatsioon ära hoida keskkonnakahjustusi ja seega saavutada direktiivi 2004/35 eesmärke.

59 Nimelt toob niisugune siseriiklik regulatsioon kaasa selle, et kinnisasja omanikud asjasse puutuvas liikmesriigis peaksid selleks, et mitte olla ise solidaarselt vastutavad, jälgima oma kinnisasja kasutavate ettevõtjate käitumist ning keskkonnakahjustuse tekkimise või sellise kahjustuse ohu korral teatama pädevale asutusele selliste ettevõtjate nimed.

60 Arvestades, et selline regulatsioon tugevdab direktiivis 2004/35 ette nähtud mehhanismi seeläbi, et määratletakse isikute kategooria, keda võib pidada koos ettevõtjatega solidaarselt vastutavaks, laieneb sellele regulatsioonile direktiivi 2004/35 artikkel 16, mis koostoimes ELTL artikliga 193 lubab rangemaid kaitsemeetmeid, tingimusel et need on kooskõlas EL lepingu ja EL toimimise lepinguga ning et nendest teatakse Euroopa Komisjonile.

61 Mis puudutab aluslepingutega kooskõla nõuet, siis nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et iga liikmesriik peab määrama kindlaks sellised rangemad kaitsemeetmed, mis peavad esiteks kaasa aitama direktiivi 2004/35 eesmärgi saavutamisele, nagu see on määratletud direktiivi artiklis 1, st keskkonnakahjustuste ärahoidmine ja parandamine, ning teiseks järgima liidu õigust, eelkõige liidu õiguse üldpõhimõtteid, mille hulka kuulub proportsionaalsuse põhimõte (vt selle kohta kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 79).

62 Olgu veel meenutatud, et kui liikmesriigid ei täida ELTL artiklis 193 sätestatud kohustust komisjoni teavitada, ei muuda pelgalt see asjaolu rangemaid kaitsemeetmeid õigusvastaseks (kohtuotsus, 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

63 Neil asjaoludel peab esimesele küsimusele vastama, et direktiivi 2004/35 sätteid tuleb ELTL artikleid 191 ja 193 arvestades tõlgendada nii, et kui põhikohtuasja olukord kuulub direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse – mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul –, ei ole nendega vastuolus niisugused kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt vastutavad lisaks selliseid kinnisasju kasutavatele ettevõtjatele, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, sel viisil tekitatud keskkonnakahjustuse eest solidaarselt ka muud isikud, nagu kinnisasja omanikud, ilma et oleks vaja tõendada põhjuslikku seost mainitud omanike käitumise ja tekkinud kahjustuse vahel, tingimusel et nimetatud õigusnormid on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega ning kõigi EL lepingu, ELTL lepingu ja liidu teiseste õigusaktide asjakohaste sätetega.

Teine küsimus

64 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/35 artiklit 16 ja ELTL artiklit 193 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis näevad ette, et selliste kinnisasjade omanikud, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, mitte üksnes ei vastuta solidaarselt koos kinnisasja kasutanud ettevõtjatega, vaid lisaks võib pädev siseriiklik haldusasutus neile ka trahvi määrata.

65 Seoses sellega olgu märgitud, et kui liikmesriik on kooskõlas direktiivi artikliga 16 ja ELTL artikliga 193 ning kõiki muid asjakohaseid sätted ja liidu õiguse üldpõhimõtteid järgides näinud ette selliste omanike solidaarvastutuse, siis võib ta ette näha ka sanktsioonid, et suurendada sellise tugevdatud kaitsekorra tõhusust.

66 Haldustrahv, mis määratakse kinnisasja omanikule ebaseadusliku saastamise eest, mida ta ei ole takistanud ja mille tekitajat ta ei ole nimetanud, võib seega olla osa direktiivi 2004/35 artikliga 16 ja ELTL artikliga 193 hõlmatud vastutuse korrast, tingimusel et sellist trahvi sätestav regulatsioon on vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele sobiv solidaarvastutust sätestava regulatsiooniga taotletava tugevdatud kaitse eesmärgi saavutamiseks ning et trahvisumma kindlaksmääramise meetod ei lähe eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale (vt analoogia alusel kohtuotsus, 9.6.2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

67 Antud juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, eelkõige valitsuse määruse 306/2010 § 34 lõige 1, vastavad neile tingimustele.

68 Järelikult peab teisele küsimusele vastama, et direktiivi 2004/35 artiklit 16 ja ELTL artiklit 193 tuleb tõlgendada nii, et kui põhikohtuasja olukord kuulub direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse, ei ole nende artiklitega vastuolus niisugused kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis näevad ette, et selliste kinnisasjade omanikud, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, mitte üksnes ei vastuta solidaarselt koos kinnisasja kasutanud ettevõtjatega, vaid lisaks võib pädev siseriiklik asutus neile ka trahvi määrata, tingimusel et sellised õigusnormid on tugevdatud kaitse eesmärgi saavutamiseks sobivad ning et trahvisumma kindlaksmääramise meetod ei lähe selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale, mida kontrollida on liikmesriigi kohtu ülesanne.

Kohtukulud

69 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta sätteid tuleb ELTL artikleid 191 ja 193 arvestades tõlgendada nii, et kui põhikohtuasja olukord kuulub direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse – mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul –, ei ole nende sätetega vastuolus niisugused kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mille kohaselt vastutavad lisaks selliseid kinnisasju kasutavatele ettevõtjatele, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, sel viisil tekitatud keskkonnakahjustuse eest solidaarselt ka muud isikud, nagu kinnisasja omanikud, ilma et oleks vaja tõendada põhjuslikku seost mainitud omanike käitumise ja tekkinud kahjustuse vahel, tingimusel et nimetatud õigusnormid on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega ning kõigi EL lepingu, ELTL lepingu ja liidu teiseste õigusaktide asjakohaste sätetega.**

2. **Direktiivi 2004/35 artiklit 16 ja ELTL artiklit 193 tuleb tõlgendada nii, et kui põhikohtuasja olukord kuulub direktiivi 2004/35 kohaldamisalasse, ei ole nende artiklitega vastuolus niisugused kõnealused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis näevad ette, et selliste kinnisasjade omanikud, millel on toimunud ebaseaduslik saastamine, mitte üksnes ei vastuta solidaarselt koos kinnisasja kasutanud ettevõtjatega, vaid lisaks võib pädev siseriiklik asutus neile ka trahvi määrata, tingimusel et sellised õigusnormid on tugevdatud kaitse eesmärgi saavutamiseks sobivad ning et trahvisumma kindlaksmääramise meetod ei lähe selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale, mida kontrollida on liikmesriigi kohtu ülesanne.**

Allkirjad