Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 13. julija 2017 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Člena 191 in 193 PDEU – Direktiva 2004/35/ES – Uporaba ratione materiae – Onesnaženje zraka z nezakonitim sežigom odpadkov – Načelo ‚plača povzročitelj obremenitve' – Nacionalna zakonodaja, ki vzpostavlja solidarno odgovornost med lastnikom zemljišča, na katerem je prišlo do onesnaženja, in onesnaževalcem"

V zadevi C-129/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szolnoku, Madžarska) z odločbo z dne 18. februarja 2016, ki je na Sodišče prispela 1. marca 2016, v postopku

Túrkevei Tejtermelő Kft.

proti

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, A. Rosas, sodnik, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség Z. Szurovecz in L. Búsi, agenta,

– za madžarsko vlado M. Z. Fehér in G. Koós ter A. Pálfy, agenti,

– za Evropsko komisijo E. White in A. Tokár, agenta

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. februarja 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 191 in 193 PDEU in Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Túrkevei Tejtermelő Kft. (v nadaljevanju: TTK) in Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (nacionalna inšpekcija za varstvo okolja in narave, Madžarska, v nadaljevanju: inšpekcija) v zvezi z globo, naloženo družbi TTK zaradi nezakonitega sežiganja odpadkov na območju v njeni lasti, ki je povzročilo onesnaženje zraka.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva 2004/35 je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES, ki je postal člen 192(1) PDEU, in določa postopke v skladu s katerimi Evropska unija sprejema predpise za uresničevanje okoljskih ciljev iz člena 191(1) PDEU.

4 V uvodnih izjavah 1, 2, 4, 13, 18, 20 in 24 Direktive 2004/35 je navedeno:

„(1) V Skupnosti je trenutno veliko onesnaženih območij, ki predstavljajo večje tveganje za zdravje, v zadnjih desetletjih pa se je tudi dramatično povečala izguba biotske raznovrstnosti. Če ne bomo ukrepali, se lahko v prihodnje onesnaženost območij in izguba biotske raznovrstnosti še povečata. Preprečevanje in sanacija okoljske škode, kolikor je to mogoče, prispevata k uresničevanju ciljev in načel okoljske politike Skupnosti, kakršni so opisani v Pogodbi. Pri odločitvah o načinu sanacije škode je treba upoštevati lokalne razmere.

(2) Preprečevanje in odpravo okoljske škode je treba izvajati z zavzemanjem za načelo ‚plača povzročitelj obremenitve', kakor je navedeno v Pogodbi in skladno z načelom trajnostnega razvoja. Temeljno načelo te direktive torej je, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo, s čimer bi izvajalce spodbujali k sprejetju ukrepov in razvijanju načinov ravnanja, ki bi čim bolj zmanjšali nevarnost okoljske škode, tako pa bi bila manjša tudi izpostavljenost izvajalcev finančni odgovornosti.

[…]

(4) Okoljska škoda vključuje tudi škodo, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, če lahko povzročijo škodo vodam, tlom, zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom.

[…]

(13) Vseh oblik okoljske škode ni mogoče sanirati z odškodninskim mehanizmom. Če naj bo ta učinkovit, mora obstajati en ali več ugotovljivih onesnaževalcev, škoda mora biti konkretna in količinsko opredeljiva, med škodo in ugotovljenim onesnaževalcem (onesnaževalci) pa mora obstajati vzročna zveza. Odškodnina torej ni primeren instrument za obravnavo širšega, razpršenega onesnaževanja, pri katerem ni mogoče povezati negativnih učinkov na okolje z dejanji ali brez dejanj posameznih akterjev.

[…]

(18) Skladno z načelom ‚plača povzročitelj obremenitve' mora izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, načelno kriti stroške potrebnih preventivnih ali sanacijskih ukrepov. Če pristojni organ sam ali prek tretje stranke ukrepa namesto izvajalca, zagotovi, da stroške, ki jih ima, povrne izvajalec. Primerno je tudi, da morajo izvajalci nazadnje kriti stroške ocene okoljske škode in, če je to ustrezno, ocene neposredne nevarnosti tako nastale škode.

[…]

(20) Izvajalcu ni treba nositi stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov, sprejetih skladno s to direktivo v primerih, kjer je škoda ali neposredna nevarnost zanjo posledica dogodkov, ki so zunaj nadzora izvajalca. Države članice lahko dovolijo izvajalcem, ki ne ravnajo namenoma ali iz malomarnosti, da ne krijejo stroškov sanacijskih ukrepov, če je škoda posledica emisij ali dogodkov, ki so bili izrecno dovoljeni, ali če možnost za nastanek škode ni mogla biti znana v času dogodka ali emisije.

[…]

(24) Treba je zagotoviti, da so na voljo učinkoviti načini izvajanja in izvrševanja ter da so hkrati primerno zavarovani upravičeni interesi izvajalcev in drugih zainteresiranih strani. Pristojni organi so odgovorni za posebne naloge, ki zahtevajo ustrezno upravno presojo, predvsem za oceno pomembnosti škode in določanje ustreznih sanacijskih ukrepov.

[…]"

5 Namen Direktive 2004/35 je v skladu z njenim členom 1 oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve", za preprečevanje in sanacijo okoljske škode.

6 Člen 2 te direktive vsebuje te opredelitve:

„V tej direktivi:

1. ‚okoljska škoda' pomeni
   (a) škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in sicer kakršno koli škodo, ki ima večje škodljive vplive na doseganje ali vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti takih habitatov ali vrst. Resnost vplivov se oceni glede na stanje ob upoštevanju meril iz Priloge I.

[…]
   (b) škodo na vodah, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično in/ali količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda, kakor je opredeljeno v Direktivi 2000/60/ES, razen škodljivih vplivov, kadar se uporabljajo določbe člena 4(7) navedene direktive;
   (c) škodo, povzročeno tlom, in sicer vsako onesnaženje tal, ki predstavlja znatno nevarnost škodljivih vplivov na zdravje ljudi zaradi neposrednega ali posrednega vnosa snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v tla ali pod tla;

[…]

6. ‚izvajalec': pomeni fizično ali pravno, zasebno ali javno osebo, ki upravlja ali nadzira poklicno dejavnost, ali če je to predvideno v nacionalni zakonodaji, osebo, na katero so prenesene odločilne gospodarske pravice razpolaganja nad tehničnim delovanjem take dejavnosti, vključno z imetnikom dovoljenja ali pooblastila za tako dejavnost, ali osebo, ki registrira tako dejavnost ali o njej obvešča;

7. ‚poklicna dejavnost': pomeni dejavnost, ki se izvaja med neko gospodarsko dejavnostjo ali v podjetju, ne glede na to, ali je zasebnega, javnega, pridobitnega ali nepridobitnega značaja;

[…]

10. ‚preventivni ukrepi‘: pomenijo ukrepe, ki se sprejmejo kot odgovor na dogodek, dejanje ali opustitev dejanja, ki je ustvarilo neposredno nevarnost okoljske škode, njihov namen pa je preprečiti ali čim bolj zmanjšati tako škodo;

11. ‚sanacijski ukrepi‘: pomenijo vsako ukrepanje ali kombinacijo ukrepov, tudi ukrepe za ublažitev ali prehodne ukrepe za obnovitev, sanacijo ali nadomestitev poškodovanega naravnega vira in/ali zmanjšanih funkcij ali za zagotovitev ustreznega nadomestila tem virom ali funkcijam, kakor je predvideno v Prilogi II;

[…]

7 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja:

(a) v zvezi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v Prilogi III, in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti;

(b) v zvezi s škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, naštete v Prilogi III, in v zvezi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti.“

8 Člen 4(5) te direktive določa, da se ta „uporablja samo za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki jo povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev“.

9 Člen 5 Direktive 2004/35, naslovljen „Preventivni ukrepi“, določa:

„1. Če okoljska škoda še ni nastala, vendar obstaja neposredna nevarnost zanjo, mora izvajalec nemudoma sprejeti potrebne preventivne ukrepe.

[…]

3. Pristojni organ lahko kadar koli:

[…]

(b) zahteva od izvajalca, da sprejme potrebne preventivne ukrepe;

[…]

(d) sam sprejme potrebne preventivne ukrepe.

4. Pristojni organ zahteva, da potrebne preventivne ukrepe sprejme izvajalec. Če slednji ne izpolni obveznosti iz odstavka 1 ali 3(b) ali (c), če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po tej direktivi, lahko pristojni organ sam sprejme take ukrepe.“

10 Člen 6 te direktive, naslovljen „Sanacijski ukrepi“, določa:

„1. Če je prišlo do okoljske škode, mora izvajalec nemudoma obvestiti pristojni organ o vseh pomembnih vidikih položaja in sprejeti:

(a) vse izvedljive ukrepe, s katerimi bi lahko takoj nadzirali, obvladali, odstranili ali drugače ravnali z onesnaževali in/ali drugimi dejavniki škode, da bi omejili ali preprečili nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ali nadaljnje zmanjšanje funkcij, in

(b) potrebne sanacijske ukrepe […]

2. Pristojni organ lahko kadar koli:

(a) od izvajalca zahteva, da zagotovi dodatne podatke o vsaki škodi, ki je nastala;

(b) od izvajalca zahteva, da sprejme ali da izvajalcu navodila, naj sprejme vse izvedljive ukrepe, s katerimi bi lahko takoj nadzirali, obvladali, odstranili ali drugače ravnali z onesnaževali in/ali drugimi dejavniki škode, zato da bi omejili ali preprečili nadaljnjo okoljsko škodo in škodljive vplive na zdravje ljudi ali na nadaljnje zmanjšanje funkcij;

(c) od izvajalca zahteva, da sprejme potrebne sanacijske ukrepe;

[…]

(e) sam sprejme potrebne sanacijske ukrepe.

3. Pristojni organ zahteva, da sanacijske ukrepe sprejme izvajalec. Če ta ne izpolni obveznosti iz odstavka 1 ali 2(b), (c) […], če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po tej direktivi, lahko pristojni organ v skrajnem primeru sam sprejme take ukrepe.“

11 Člen 8(1) in (3) navedene direktive določa:

„1. Izvajalec krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki se sprejmejo skladno s to direktivo.

[…]

3. Izvajalec ni obvezan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov na podlagi te direktive, če lahko dokaže, da je:

(a) okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi; ali

(b) okoljska škoda ali neposredna nevarnost zanjo nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti, razen ukaza ali navodila, ki bi bilo izdano po emisiji ali dogodku, ki so ga povzročile lastne dejavnosti izvajalca.

V takih primerih države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi se izvajalcu omogoči povračilo stroškov.“

12 Člen 11(2) in (3) te direktive določa:

„2. Pristojni organ ima nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode, oceni pomembnost škode in določi, katere sanacijske ukrepe je treba sprejeti glede na Prilogo II. […]

3. Države članice zagotovijo, da lahko pristojni organ pooblasti tretje stranke ali od njih zahteva izvedbo potrebnih preventivnih ali sanacijskih ukrepov.“

13 Člen 16 Direktive 2004/35, naslovljen „Razmerje do nacionalne zakonodaje“, v odstavku 1 določa, da ta direktiva „ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz [te] direktive, in ugotavljanjem odgovornih strank“.

14 V Prilogi III k navedeni direktivi je naštetih dvanajst dejavnosti, ki jih zakonodajalec Unije šteje za nevarne v smislu njenega člena 3(1). Te dejavnosti se nanašajo zlasti na postopke ravnanja z odpadki, za katere se zahteva dovoljenje ali registracija v skladu z akti Unije na tem področju.

Madžarsko pravo

Zakon o varstvu okolja

15 Določbe tega zakona so bile sprejete za prenos Direktive 2004/35 v madžarsko pravo.

16 Člen 4 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII Törvény (zakon št. LIII iz leta 1995 o splošni ureditvi na področju varstva okolja, v nadaljevanju: zakon o varstvu okolja) vsebuje te opredelitve:

„1. ‚del okolja‘: zemlja, zrak, voda, favna in flora, okolje, ki ga je (umetno) zgradil človek ter njihovi sestavni deli;

[…]

10. ‚okoljsko tveganje‘: neposredna nevarnost nastanka okoljske škode;

[…]

12. ‚degradacija okolja‘: ukrepanje ali opustitev ukrepanja, ki povzroči okoljsko škodo;

13. ‚okoljska škoda‘: velika in merljiva negativna sprememba okolja ali dela okolja, ali veliko in merljivo poslabšanje funkcije dela okolja, do katere lahko pride neposredno ali posredno;

[…]“

17 Člen 101(1) tega zakona določa:

„Uporabnik okolja je v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v tem zakonu in v drugih zakonodajah, pravno odgovoren po kazenskem, civilnem in upravnem pravu za vplive njegove dejavnosti na okolje. […]“

18 V skladu s členom 102(1) navedenega zakona so za okoljsko škodo ali okoljsko tveganje – če se ne dokaže nasprotno – solidarno odgovorne osebe, ki so kadar koli po nastanku škode ali okoljskega tveganja lastniki ali posestniki (uporabniki) nepremičnine, na kateri je prišlo do okoljske škode ali se je izvajala dejavnost, ki je pomenila tveganje za okolje. V skladu z odstavkom 2 tega člena je lastnik oproščen solidarne odgovornosti, če navede dejanskega uporabnika nepremičnine in nedvoumno dokaže, da sam ni odgovoren.

19 Člen 106 tega zakona določa:

„1. Subjekt, ki neposredno ali posredno krši določbo, katere namen je varstvo okolja, določeno z uredbo, upravno odločbo ali javnim pravnim aktom Skupnosti, ki se neposredno uporablja, ali prekorači meje, določene na tem področju, mora plačati okoljsko globo glede na težo kršitve, in tako predvsem glede na obseg, trajanje ali ponavljajočo se naravo onesnaževanja okolja ali posega v okolje, ki ga povzroči ta subjekt.

2. Okoljsko globo je treba plačati poleg plačila za uporabo okoljskih virov in pristojbine za obremenitev okolja.

[…]“

Vladna uredba o varstvu kakovosti zraka

20 Člen 2, točka 29, Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet (vladna uredba 306/2010 (XII 23) o varstvu kakovosti zraka) kot „zahtevo na področju varstva kakovosti zraka“ opredeljuje vsako določbo ali prepoved, določeno v zakonodaji ali odločbi organa, ki se nanaša na preprečitev ali zmanjšanje škode za kakovost zraka.

21 V skladu s členom 27(2) te uredbe je prepovedano sežiganje odpadkov na prostem ali v napravah, ki niso v skladu z določbami predpisov o pogojih za sežiganje odpadkov, razen sežiganja papirnatih odpadkov gospodinjstev in neobdelanih odpadkov iz lesa, ki se štejejo za nenevarne, v hišnih napravah. Šteje se, da gre za sežiganje odpadkov na prostem, kadar ti ne gorijo iz naravnih razlogov.

22 V skladu s členom 34(1) navedene uredbe organ za varstvo okolja vsaki fizični ali pravni osebi ali subjektu brez pravne osebnosti, ki je kršil določbe s področja varstva kakovosti zraka, izreče in obenem naloži obveznost prenehanja ali opustitve nezakonite dejavnosti, če ni s predpisi določeno drugače.

23 Iz odstavka 3 istega člena je razvidno, da organ za varstvo okolja ob izreku globe upošteva, prvič, okoliščine neizpolnitve, drugič, težo neizpolnitve obveznosti in tretjič, trajanje ali ponavljanje neizpolnitve obveznosti.

24 Priloga 9, točka 20, te uredbe določa višino glob za „opustitev preprečitve spontanega vžiga ali sežiganja odpadkov ali materialov ali za opustitev potrebnih ravnanj za prenehanje takega sežiganja (za količine, ki presegajo 10 m^3)“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

25 Pristojni organ za varstvo okolja prve stopnje je bil 2. julija 2014 obveščen, da so bili na območju, ki je v lasti družbe TTK, ki se nahaja v Túrkeveju (Madžarska), sežgani odpadki.

26 V skladu s poročilom, sestavljenim ob inšpekciji, ki jo je opravil ta organ, je bilo od 30 m^3 do 40 m^3 odpadkov, zlasti kovinskih, sežganih v vsakem od treh silosov za skladiščenje, trije tovornjaki, ki so se nahajali na kraju samem, pa so bili pripravljeni za prevoz kovinskih odpadkov, ostalih po sežiganju.

27 Družba TTK je navedenemu organu pojasnila, da je to zemljišče 15. marca 2014 dala v najem fizični osebi. Očitno pa je, da je ta 1. aprila 2014 umrla.

28 Organ za varstvo okolja prve stopnje je družbi TTK kot lastnici zemljišča naložil globo v višini 500.000 forintov (približno 1630 EUR) zaradi nespoštovanja določb vladne uredbe 306/2010.

29 Družba TTK je to globo izpodbijala pri istem organu, ki pa je njeno pritožbo zavrnil. Inšpekcija je to zavrnilno odločbo potrdila.

30 V upravni zavrnilni odločbi je inšpekcija ugotovila, da je sežig odpadkov na prostem povzročil okoljsko tveganje. V skladu z zakonom o varstvu okolja pa sta solidarno odgovorna lastnik in posestnik zadevne nepremičnine v času nastanka dejstev, razen če lahko lastnik onkraj razumnega dvoma dokaže, da ni odgovoren. Ker je najemnik zemljišča umrl, je organ za varstvo okolja prve stopnje pravilno ugotovil, da bi morala odgovornost prevzeti družba TTK.

31 Družba TTK je zoper inšpekcijsko odločbo vložila tožbo pri predložitvenem sodišču, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szolnoku, Madžarska).

32 Predložitveno sodišče meni, da globa na področju onesnaževanja zraka zaradi njenega kaznovalnega namena ni del „sanacijskih ukrepov“, opredeljenih v členu 2(11) Direktive 2004/35. Vendar to sodišče trdi, da člen 16 te direktive v skladu s členom 193 PDEU državam članicam daje možnost, da sprejmejo strožje ukrepe na področju preprečevanja in sanacije okoljske škode.

33 Predložitveno sodišče s sklicevanjem na točko 54 sodbe z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi (C-534/13, EU:C:2015:140) opozarja, da ureditev okoljske odgovornosti, vzpostavljene z Direktivo 2004/35, da bi delovala, zahteva, da pristojni organ dokaže vzročno zvezo med dejavnostjo enega ali več izvajalcev, ki jih je mogoče določiti, ter konkretno in količinsko opredeljivo okoljsko škodo, da bi lahko temu ali tem izvajalcem naložil sanacijske ukrepe, ne glede na to, kakšno je zadevno onesnaženje. V obravnavanem primeru pa vzročna zveza med dejavnostjo družbe TTK in okoljsko škodo ni bila dokazana. Zato predložitveno sodišče meni, da ni pravne podlage za naložitev upravne globe lastniku zemljišča.

34 V teh okoliščinah je Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szolnoku) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali člen 191 PDEU in določbe Direktive [2004/35] nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero lahko upravni organ za varstvo okolja s tem, da preseže načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘, odgovornost za nadomestilo okoljske škode v posebni obliki pripiše lastniku, ne da bi moral predhodno vsebinsko dokazati obstoj vzročne zveze med ravnanjem te osebe (izvajalec) in onesnaženjem?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen in če glede na onesnaženje zraka sanacija okoljske škode ni potrebna, ali se naložitev globe na področju varstva kakovosti zraka lahko upraviči s sklicevanjem na zakonodajo držav članic, ki je strožja od te iz člena 16 Direktive [2004/35] in člena 193 PDEU, ali pa posledica te strožje ureditve ne more biti naložitev izključno sankcijske globe lastniku, ki ni odgovoren za onesnaženje?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba določbe Direktive 2004/35 v povezavi s členoma 191 in 193 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki poleg upraviteljev zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaženja, opredeljuje drugo skupino oseb, solidarno odgovornih za tako okoljsko škodo, in sicer lastnike zemljišč, ne da bi bilo treba dokazati vzročno zvezo med ravnanjem navedenih lastnikov in ugotovljenim onesnaženjem.

Uporaba člena 191(2) PDEU

36 Najprej je treba spomniti, da člen 191(2) PDEU določa, da je cilj okoljske politike Unije doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji zlasti na načelu „plača povzročitelj obremenitve“. Ta določba se tako omejuje na opredelitev splošnih ciljev Unije na področju okolja, medtem ko je v členu 192 PDEU Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije zaupano, da se po rednem zakonodajnem postopku odločita, kateri ukrepi naj se sprejmejo za doseganje teh ciljev (sodba z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 39 in navedena sodna praksa).

37 Ker se zato člen 191(2) PDEU, ki vsebuje načelo „plača povzročitelj obremenitve“, nanaša na ukrepanje Unije, se posamezniki ne morejo sklicevati na to določbo, da bi izključili uporabo nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki ureja področje, ki spada v okoljsko politiko, če ne velja noben predpis Unije, sprejet na podlagi člena 192 PDEU, ki posebej ureja zadevni položaj (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 39, ter z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 40 in navedena sodna praksa).

38 Iz tega sledi, da se lahko družba TTK na načelo „plača povzročitelj obremenitve“ iz člena 191(2) PDEU sklicuje le, če zadevni položaj v postopku v glavni stvari posebej urejajo predpisi Unije, sprejeti na podlagi člena 192 PDEU.

Uporaba Direktive 2004/35

39 Brez poseganja v vprašanje, ki se v tej predhodni odločbi ne postavlja, in sicer, ali predpisi Unije, poleg Direktive 2004/35, kot je Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3), urejajo položaj, kot je ta v postopku v glavni stvari, se je treba ob upoštevanju dejstva, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da se postopek v glavni stvari nanaša na onesnaženje zraka, vprašati o uporabi Direktive 2004/35.

40 Člen 2, točka 1, navedene direktive „okoljsko škodo“ opredeljuje kot škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom ali škodo, povzročeno vodam ali tlom.

41 Iz tega sledi, da onesnaženje zraka samo po sebi ni okoljska škoda v smislu Direktive 2004/35.

42 Vendar je v uvodni izjavi 4 te direktive je navedeno, da okoljska škoda vključuje tudi škodo, ki jo povzročijo elementi, prenašajoči se po zraku, če lahko povzročijo škodo vodam, tlom, zavarovanim vrstam ali naravnim habitatom.

43 Na podlagi člena 267 PDEU, ki temelji na jasni delitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, je Sodišče edino pristojno za odločanje o razlagi ali veljavnosti akta Unije na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče. Iz tega sledi, da mora v okviru postopka, določenega v tem členu, nacionalno sodišče – in ne Sodišče – glede nacionalnih ukrepov ali položajev uporabiti pravila prava Unije, glede katerih je razlago podalo Sodišče (sodba z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 35 in navedena sodna praksa).

44 Predložitveno sodišče mora torej na podlagi dejstev, ki jih lahko presodi samo, preveriti, ali je v postopku v glavni stvari onesnaženje zraka lahko vodilo do take škode ali neposredne nevarnosti take škode, tako da bi bilo treba sprejeti preventivne ali sanacijske ukrepe v smislu Direktive 2004/35.

45 Če bi moralo to sodišče ugotoviti, da v obravnavanem primeru ni bilo tako, bo moralo ugotoviti, da zadevno onesnaženje v tem primeru ne spada na področje Direktive 2004/35 in da tako tak položaj ob upoštevanju pogodb EU in DEU ter brez poseganja v druge akte sekundarnega prava spada pod nacionalno pravo (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 46 in navedena sodna praksa).

46 Če pa bi moralo predložitveno sodišče odločiti, da je zadevno onesnaženje zraka iz postopka v glavni stvari prav tako vzrok za škodo ali neposredno nevarnost take škode na vodah, tleh ali za zavarovane vrste in naravne habitate, bi tako onesnaženje spadalo na področje uporabe Direktive 2004/35.

Pogoji za okoljsko odgovornost

47 Opozoriti je treba, da je v skladu s členom 1 Direktive 2004/35 njen namen oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu „plača povzročitelj obremenitve“, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode. V okviru ureditve okoljske odgovornosti, določene s to direktivo, ki temelji na visoki stopnji varstva okolja in na načelu „plača povzročitelj obremenitve“, za izvajalce veljajo obveznosti preprečevanja in sanacije (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točki 75 in 76).

48 Kot je razvidno iz člena 4(5) in člena 11(2) Direktive 2004/35 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13, ureditev okoljske odgovornosti, določene s to direktivo, zahteva, da pristojni organ dokaže vzročno zvezo med dejavnostjo enega ali več izvajalcev, ki jih je mogoče ugotoviti, in okoljsko škodo ali neposredno nevarnostjo take škode (sodba z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 54 in navedena sodna praksa).

49 Sodišče je pri razlagi člena 3(1)(a) navedene direktive odločilo, da obveznost pristojnega organa, da dokaže vzročno zvezo, velja v okviru ureditve objektivne okoljske odgovornost izvajalcev (sodba z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 55 in navedena sodna praksa).

50 Kot je razvidno iz člena 4(5) Direktive 2004/35, navedena obveznost velja tudi v okviru ureditve subjektivne odgovornosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti, določene v členu 3(1)(a) te direktive za druge poklicne dejavnosti, kot so te, navedene v Prilogi III k navedeni direktivi (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 56 in navedena sodna praksa).

51 Poseben pomen obstoja vzročne zveze med dejavnostjo izvajalca in okoljsko škodo za uporabo načela „plača povzročitelj obremenitve“ in s tem za ureditev odgovornosti, vzpostavljeno z Direktivo 2004/35, je razviden tudi iz določb zadnjenavedene o posledicah tega, da izvajalec ni prispeval k nastanku onesnaženja ali tveganja onesnaženja (sodba z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 57).

52 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 8(3)(a) Direktive 2004/35 v povezavi z njeno uvodno izjavo 20 izvajalec ni obvezan kriti stroškov sanacijskih ukrepov na podlagi navedene direktive, če lahko dokaže, da je okoljsko škodo povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi, ali da je nastala zaradi izpolnitve obvezujočega ukaza ali navodila organa oblasti (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi, C-534/13, EU:C:2015:140, točka 58 in navedena sodna praksa).

53 Kot je razvidno iz vseh teh elementov, ureditev odgovornosti, vzpostavljena z Direktivo 2004/35, temelji na previdnostnem načelu in na načelu „plača povzročitelj obremenitve“. V ta namen imajo izvajalci na podlagi te direktive preventivne in sanacijske obveznosti (glej zlasti sodbo z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 75).

54 V obravnavani zadevi ni sporno, da je bila družba TTK odgovorna kot lastnica nepremičnine, na kateri je prišlo do onesnaženja, in ne kot izvajalka. Zdi se tudi – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da je pristojni organ družbi TTK naložil globo, ni pa je zavezal k sprejetju preventivnih ali sanacijskih ukrepov.

55 Tako je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da določbe madžarske zakonodaje, ki se uporabljajo za družbo TTK, niso del določb, s katerimi se izvaja ureditev odgovornosti, vzpostavljena z Direktivo 2004/35.

56 Glede na to je treba opozoriti, da člen 16 Direktive 2004/35 določa možnost, da države članice ohranijo ali sprejmejo strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz te direktive, in ugotavljanjem drugih odgovornih strank.

57 V zvezi s tem člen 102(1) zakona o varstvu okolja določa, da odgovornost, dokler ni dokazano nasprotno, nosita solidarno lastnik in upravitelj nepremičnine „na kateri je prišlo do okoljske škode ali se je izvajala dejavnost, ki je pomenila tveganje za okolje“, pri čemer je lastnik oproščen te odgovornosti le, če navede dejanskega uporabnika nepremičnine in onkraj razumnega dvoma dokaže, da sam ni povzročil škode, kar krepi ureditev odgovornosti, določeno z Direktivo 2004/35.

58 V obsegu, v katerem je – ne da bi se posegalo v temeljno odgovornost upravitelja – namen take nacionalne zakonodaje preprečiti pomanjkanje skrbnosti lastnika, ter ga spodbuditi k sprejetju ukrepov in razvoju praks za zmanjšanje tveganj okoljske škode, ta prispeva k preprečevanju okoljske škode in tako k uresničitvi ciljev Direktive 2004/35.

59 Ta nacionalna zakonodaja namreč pomeni, da bi morali lastniki nepremičnin v zadevni državi članici – sicer bi bili lahko sami solidarno odgovorni – nadzorovati ravnanje upraviteljev njihove lastnine in te upravitelje v primeru okoljske škode ali nevarnosti take škode prijaviti pristojnemu organu.

60 Ker taka zakonodaja z opredelitvijo skupine oseb, ki so lahko z upravitelji solidarno odgovorne, krepi ureditev, določeno z Direktivo 2004/35, spada pod člen 16 Direktive 2004/35, ki v povezavi s členom 193 PDEU dovoljuje strožje varstvene ukrepe, če so ti skladni s pogodbama EU in DEU ter so sporočeni Evropski komisiji.

61 Glede zahteve skladnosti s pogodbami je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da mora vsaka država članica določiti take strožje varstvene ukrepe, s katerimi je treba na eni strani poskušati uresničiti cilj Direktive 2004/35, kot je opredeljen v njenem členu 1, in sicer preprečitev in sanacijo okoljske škode, ter na drugi strani spoštovati pravo Unije, zlasti njegova splošna načela, med njimi načelo sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 9. marca 2010, ERG in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 79).

62 Nazadnje je treba opozoriti, da v primeru nespoštovanja obveznosti obvestitve iz člena 193 PDEU, ta neizpolnitev sama po sebi ne povzroči nezakonitosti strožjih varstvenih ukrepov (sodba z dne 21. julija 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, točka 53 in navedena sodna praksa).

63 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba določbe Direktive 2004/35 v povezavi s členoma 191 in 193 PDEU razlagati tako, da če zadevni položaj v postopku v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2004/35, kar mora preveriti predložitveno sodišče, ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki poleg upraviteljev zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaževanja, opredeljuje drugo skupino oseb, ki so solidarno odgovorne za tako okoljsko škodo, in sicer lastnike navedenih zemljišč,

ne da bi bilo treba dokazati vzročno zvezo med ravnanjem lastnikov in ugotovljeno škodo, če je ta zakonodaja v skladu s splošnimi načeli prava Unije in drugimi upoštevnimi določbami pogodb EU in DEU ter sekundarnimi akti prava Unije.

Drugo vprašanje

64 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 16 Direktive 2004/35 in člen 193 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se lahko za lastnike zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaževanja, ne le ugotovi, da so z upravitelji teh zemljišč solidarno odgovorni za tako okoljsko škodo, temveč jim lahko pristojni nacionalni upravni organ naloži tudi globo.

65 V zvezi s tem je treba navesti, da če država članica v skladu s členom 16 navedene direktive in členom 193 PDEU ter ob spoštovanju vseh drugih upoštevnih določb in splošnih načel prava Unije ugotovi, da so lastniki zemljišč solidarno odgovorni, lahko določi sankcije, ki prispevajo k učinkovitosti te strožje varstvene ureditve.

66 Upravna globa, naložena lastniku zemljišča zaradi nezakonitega onesnaževanja, ki ga ni preprečil in za katerega ni navedel storilca, je torej lahko del ureditve odgovornosti, ki jo urejata člen 16 Direktive 2004/35 in člen 193 PDEU, če zakonodaja, ki določa tako globo, v skladu z načelom sorazmernosti lahko prispeva k uresničitvi cilja strožjega varstva, ki mu sledi zakonodaja, ki uvaja solidarno odgovornost, in če načini določitve globe ne presegajo tistega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja (glej po analogiji sodbo z dne 9. junija 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, točka 51 in navedena sodna praksa).

67 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče preveriti, ali zadevna nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, zlasti člen 34(1) vladne uredbe št. 306/2010 o varstvu kakovosti zraka, izpolnjuje te pogoje.

68 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 16 Direktive 2004/35 in člen 193 PDEU razlagati tako, da če zadevni položaj iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2004/35, ne nasprotujeta zadevni nacionalni zakonodaji iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero lastniki zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaževanja, z upravitelji teh zemljišč niso le solidarno odgovorni za tako okoljsko škodo, temveč jim lahko pristojni nacionalni organ naloži tudi globo, če taka zakonodaja lahko prispeva k uresničitvi cilja strožjega varstva in če načini določanja globe ne presegajo tistega, kar je nujno za uresničitev tega cilja, kar mora preveriti nacionalno sodišče.

Stroški

69 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Določbe Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode v povezavi s členoma 191 in 193 PDEU je treba razlagati tako, da če zadevni položaj v postopku v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2004/35, kar mora preveriti predložitveno sodišče, te ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki poleg upraviteljev zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaženja, opredeljuje drugo skupino oseb, ki so solidarno odgovorne za tako okoljsko škodo, in sicer lastnike navedenih**

zemljišč, ne da bi bilo treba dokazati vzročno zvezo med ravnanjem lastnikov in ugotovljeno škodo, če je ta zakonodaja v skladu s splošnimi načeli prava Unije in drugimi upoštevnimi določbami pogodb EU in DEU ter sekundarnimi akti prava Unije.

2. **Člen 16 Direktive 2004/35 in člen 193 PDEU je treba razlagati tako, da če zadevni položaj iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Direktive 2004/35, ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero lastniki zemljišč, na katerih je prišlo do nezakonitega onesnaženja, z upravitelji teh zemljišč niso le solidarno odgovorni za tako okoljsko škodo, temveč jim lahko pristojni nacionalni organ naloži tudi globo, če taka zakonodaja lahko prispeva k uresničitvi cilja strožjega varstva in če načini določanja globe ne presegajo tistega, kar je nujno za uresničitev tega cilja, kar mora preveriti nacionalno sodišče.**

Podpisi