Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

13. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Članci 191. i 193. UFEU-a – Direktiva 2004/35/EZ – Primjenjivost *ratione materiae* – Onečišćenje zraka zbog nezakonitog spaljivanja otpada – Načelo ‚onečišćivač plaća' – Nacionalni propis kojim se uspostavlja solidarna odgovornost između vlasnika zemljišta na kojem je nastalo onečišćenje i onečišćivača"

U predmetu C-129/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szolnoku, Mađarska), odlukom od 18. veljače 2016., koju je Sud zaprimio 1. ožujka 2016., u postupku

Túrkevei Tejtermelő Kft.

protiv

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (izvjestiteljica) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, Z. Szurovecz i L. Búsi, u svojstvu agenata,

— za mađarsku vladu, Z. Fehér i G. Koós, kao i A. M. Pálfy, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, E. White i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. veljače 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 191. i 193. UFEU-a i Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL 2004., L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Túrkevei Tejtermelő Kft. (u daljnjem tekstu: TTK) i Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelősége (Državna inspekcija za zaštitu okoliša i prirode, Mađarska, u daljnjem tekstu: inspekcija) povodom novčane kazne izrečene TTK-u zbog nezakonitog spaljivanja otpada do kojeg je došlo na zemljištu koje mu pripada te je dovelo do onečišćenja zraka.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Direktiva 2004/35 donesena je na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a koji je postao članak 192. stavak 1. UFEU-a i koji predviđa postupke donošenja propisa Europske unije za potrebe ostvarenja ciljeva u području zaštite okoliša navedenih u članku 191. stavku 1. UFEU-a.

4 Uvodne izjave 1., 2., 4., 13., 18., 20. i 24. Direktive 2004/35 glase kako slijedi:

„(1) U Zajednici sada ima puno onečišćenih mjesta koja predstavljaju značajan rizik za zdravlje, a gubitak biološke raznolikosti zadnjih se desetljeća dramatično ubrzao. Propuštanje djelovanja moglo bi dovesti do još više onečišćenih mjesta i još većega gubitka biološke raznolikosti u budućnosti. Sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, koliko je moguće, doprinosi provedbi ciljeva i načela politike Zajednice o okolišu utvrđenih Ugovorom. Pri odlučivanju o načinu otklanjanja štete trebalo bi uzeti u obzir lokalne prilike.

(2) Štetu u okolišu trebalo bi sprečavati i otklanjati promicanjem načela ‚onečišćivač plaća', kako je navedeno u Ugovoru i u skladu s načelom održivog razvoja. Temeljno načelo ove Direktive stoga mora biti financijska odgovornost operatera čija je djelatnost uzrokovala štetu u okolišu ili njezinu prijeteću opasnost, kako bi se operateri potaknuli na usvajanje mjera i razvijanje postupaka za smanjivanje rizika od štete u okolišu, čime bi se njihova izloženost financijskoj odgovornosti smanjila.

[...]

(4) Šteta u okolišu također obuhvaća štetu prouzročenu elementima koji se prenose zračnim putem ako su oni štetni za vodu, tlo, zaštićene vrste ili prirodna staništa.

[...]

(13) Ne mogu se svi oblici štete u okolišu otkloniti mehanizmom odgovornosti. Da bi isti bio učinkovit, trebao bi postojati jedan ili više onečišćivača koji se mogu utvrditi, šteta bi trebala biti konkretna i količinski mjerljiva, a uzročna veza između štete i jednog ili više utvrđenih onečišćivača utvrđena. Odgovornost stoga nije prikladno sredstvo za rješavanje slučajeva široko rasprostranjenog difuznog onečišćenja pri kojem je nemoguće povezati negativne posljedice u okolišu s radnjom ili nedjelovanjem određenih pojedinačnih činitelja.

[...]

(18) U skladu s načelom ‚onečišćivač plaća', operater koji uzrokuje štetu u okolišu ili prijeteću opasnost od takve štete trebao bi u načelu snositi trošak potrebnih mjera sprečavanja ili otklanjanja. U slučajevima kada nadležno tijelo samo ili putem treće osobe djeluje umjesto operatera, to bi tijelo trebalo osigurati nadoknadu nastalih troškova od operatera. Također je primjereno da operateri na kraju snose trošak procjene štete u okolišu i, eventualno, trošak procjene prijeteće opasnosti od nastanka takve štete.

[...]

(20) Ne bi trebalo tražiti od operatera da snosi troškove mjera sprečavanja ili otklanjanja poduzetih na temelju ove Direktive ako je dotična šteta ili njezina prijeteća opasnost posljedica određenih događaja izvan njegova utjecaja. Države članice mogu dopustiti da operateri koji nisu postupili namjerno ili iz nepažnje ne snose trošak mjera otklanjanja ako je dotična šteta rezultat izrijekom dopuštenih emisija ili događajâ ili ako se u trenutku događaja ili emisije nije moglo znati za mogućnost nastanka štete.

[...]

(24) Potrebno je osigurati dostupnost djelotvornih sredstava provedbe i izvršenja, uz istodobno osiguranje odgovarajuće zaštite legitimnih interesa relevantnih operatera i ostalih zainteresiranih strana. Nadležna tijela trebalo bi ovlastiti za posebne zadatke koji podrazumijevaju odgovarajuće diskrecijsko pravo upravnog odlučivanja, i to dužnost procjene značaja štete i određivanja koje bi mjere otklanjanja trebalo poduzeti.

[...]"

5 Sukladno članku 1. Direktive 2004/35, njome se utvrđuje okvir odgovornosti za okoliš koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća", radi sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu.

6 Članak 2. te direktive sadržava sljedeće definicije:

„Za potrebe [ove direktive] primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚šteta u okolišu' znači:
   (a) šteta nanesena zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, a to je svaka šteta sa značajnim nepovoljnim utjecajima za postizanje ili održavanje povoljnog stanja očuvanosti tih staništa ili vrsta. Značaj tih utjecaja procjenjuje se u odnosu na početno stanje uzimajući u obzir kriterije iz Priloga I.

[...]
   (b) šteta nanesena vodama, a to je svaka šteta koja značajno nepovoljno utječe na ekološko, kemijsko i/ili količinsko stanje i/ili ekološki potencijal dotičnih voda u skladu s definicijom iz Direktive 2000/60/EZ, s izuzetkom nepovoljnih utjecaja na koje se primjenjuje članak 4. stavak 7. te Direktive;
   (c) šteta nanesena zemljištu, a to je svako onečišćenje zemljišta koje uzrokuje značajan rizik od nepovoljnog djelovanja na zdravlje ljudi zbog izravnog ili neizravnog unošenja tvari, pripravaka, organizama ili mikroorganizama u, na ili pod zemljište;

[...]

6. ‚operater' znači svaka fizička ili pravna, privatna ili javna osob[a] koja obavlja ili nadzire profesionalnu djelatnost ili na koju je, ako je tako propisano nacionalnim zakonodavstvom, prenesena ovlast donošenja gospodarskih odluka o tehničkom obavljanju te djelatnosti, uključujući nositelja dozvole ili odobrenja za tu djelatnost ili osobu koja tu djelatnost upisuje u registar ili prijavljuje;

7. ‚profesionalna djelatnost' znači svaka djelatnost koja se obavlja u okviru gospodarske djelatnosti ili poduzeća, neovisno o tome je li privatna ili javna, profitna ili neprofitna;

[...]

10. ‚mjere sprečavanja' znači sve mjere poduzete kao odgovor na događaj, radnju ili nedjelovanje koji su izazvali prijeteću opasnost od štete u okolišu, radi sprečavanja ili svođenja te štete na najmanju mjeru;

11. ‚mjere otklanjanja' znači svako djelovanje ili kombinaciju djelovanja, uključujući mjere za smirivanje stanja ili privremene mjere za ponovnu uspostavu stanja, sanaciju ili zamjenu oštećenih prirodnih dobara i/ili oštećenih funkcija, ili za osiguranje ekvivalentne alternative tim dobrima ili funkcijama, kako je predviđeno Prilogom II.;

[...]"

7 Članak 3. te direktive pod nazivom „Područje primjene" propisuje u svojem stavku 1.:

„Ova se Direktiva primjenjuje:

(a) na štetu u okolišu prouzročenu bilo kojom od profesionalnih djelatnosti navedenih u Prilogu III. i na svaku prijeteću opasnost od takve štete nastalu zbog bilo koje od tih djelatnosti;

(b) na štetu nanesenu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima prouzročenu bilo kojom profesionalnom djelatnošću osim onih navedenih u Prilogu III., i na svaku prijeteću opasnost od štete nastalu zbog bilo koje od tih djelatnosti, ako je operater postupio namjerno ili iz nepažnje."

8 U skladu s člankom 4. stavkom 5. te direktive, ona se „primjenjuje na štetu u okolišu ili na prijeteću opasnost od štete uzrokovanu difuznim onečišćenjem samo ako je moguće utvrditi uzročnu vezu između štete i djelatnosti pojedinih operatera".

9 Članak 5. Direktive 2004/35 pod naslovom „Mjere sprečavanja" glasi kako slijedi:

„1. Ako do štete u okolišu još nije došlo, ali postoji prijeteća opasnost od takve štete, operater bez odgode poduzima potrebne mjere sprečavanja.

[...]

3. Nadležno tijelo može u bilo kojem trenutku:

[...]

(b) zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere sprečavanja;

[...]

(d) samo poduzeti potrebne mjere sprečavanja.

4. Nadležno tijelo dužno je od operatera zatražiti da poduzme mjere sprečavanja. Ako operater ne ispuni obveze iz stavka 1. ili stavka 3. točke (b) ili (c), ako ga se ne može utvrditi ili nije dužan snositi troškove prema ovoj Direktivi, nadležno tijelo može samo poduzeti te mjere."

10 Članak 6. te direktive pod naslovom „Mjere otklanjanja" propisuje:

„1. Ako je došlo do štete u okolišu, operater bez odgode obavješćuje nadležno tijelo o svim bitnim aspektima stanja i poduzima:

(a) sve primjenjive mjere za trenutačno stavljanje onečišćujućih tvari pod nadzor, njihovo zadržavanje, uklanjanje ili drukčije postupanje s njima i/ili drugim uzročnicima štete s ciljem ograničavanja ili sprečavanja daljnje štete u okolišu i nepovoljnih utjecaja na zdravlje ljudi ili daljnjeg oštećenja funkcija; i

(b) potrebne mjere otklanjanja [...]

2. Nadležno tijelo može u bilo kojem trenutku:

(a) zatražiti od operatera da dostavi dodatne podatke o svakoj nastaloj šteti;

(b) poduzeti sve primjenjive mjere, zatražiti od operatera da ih poduzme ili mu za njih dati upute za trenutačno stavljanje pod nadzor, zadržavanje, uklanjanje ili drukčije postupanje s onečišćujućim tvarima i/ili drugim uzročnicima štete s ciljem ograničavanja ili sprečavanja daljnje štete u okolišu i nepovoljnih utjecaja na zdravlje ljudi ili daljnjeg oštećenja funkcija;

(c) zatražiti od operatera da poduzme potrebne mjere otklanjanja;

[...]

(e) samo poduzeti potrebne mjere otklanjanja.

3. Nadležno tijelo dužno je od operatera zatražiti da poduzme mjere otklanjanja. Ako operater ne ispuni obveze iz stavka 1. ili stavka 2. točaka (b), (c) […], ako ga se ne može utvrditi ili nije dužan snositi troškove prema ovoj Direktivi, nadležno tijelo može u krajnjem slučaju samo poduzeti te mjere."

11 Članak 8. stavci 1. i 3. navedene direktive određuje:

„1. Operater snosi troškove mjera sprečavanja i otklanjanja poduzetih prema ovoj Direktivi.

[...]

3. Operater nije dužan snositi trošak mjera sprečavanja ili otklanjanja poduzetih prema ovoj Direktivi ako može dokazati da je štetu u okolišu ili prijeteću opasnost od štete:

(a) prouzročila treća osoba i da je nastala iako su poduzete primjerene mjere sigurnosti; ili

(b) da je šteta nastala iz pridržavanja naredbe ili upute koju je izdalo nadležno tijelo, izuzev naredbe ili upute izdane nakon emisije ili iznenadnog događaja prouzročenog vlastitom djelatnošću operatera.

U tim slučajevima države članice poduzimaju odgovarajuće mjere koje omogućavaju operateru da zahtijeva nadoknadu nastalih troškova koje je imao."

12 Članak 11. stavci 2. i 3. navedene direktive glasi kako slijedi:

„2. Obveza je nadležnog tijela utvrditi operatera koji je prouzročio štetu ili prijeteću opasnost od štete, procijeniti značaj štete i odrediti koje bi mjere otklanjanja trebalo poduzeti prema Prilogu II. […]

3. Države članice osiguravaju da nadležno tijelo može ovlastiti treće osobe ili od njih zahtijevati da provedu potrebne mjere sprečavanja ili otklanjanja."

13 Članak 16. Direktive 2004/35, pod naslovom „Odnos s nacionalnim pravom", propisuje u svom stavku 1. da ta direktiva „ne sprečava države članice da zadrže ili donesu strože odredbe za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, uključujući utvrđivanje dodatnih djelatnosti koje trebaju podlijegati zahtjevima iz [te] Direktive u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete, kao i utvrđivanje dodatnih odgovornih osoba".

14 Prilog III. navedenoj direktivi nabraja dvanaest djelatnosti koje zakonodavac Unije smatra opasnima u smislu njezina članka 3. stavka 1. Te djelatnosti između ostalog obuhvaćaju i postupke gospodarenja otpadom koji podliježu dozvoli ili registraciji na temelju akata Unije u tom području.

Mađarsko pravo

Zakon o zaštiti okoliša

15 Odredbe tog zakona prilagođene su kako bi u mađarski pravni poredak prenijele Direktivu 2004/35.

16 Članak 4. környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Zakon br. LIII o općim odredbama o zaštiti okoliša iz 1995., u daljnjem tekstu: Zakon o zaštiti okoliša) sadržava sljedeće definicije:

„1. ‚sastavnice okoliša': tlo, zrak, vode, fauna i flora, okoliš koji je stvorio čovjek (umjetno), kao i njihovi sastavni dijelovi;

[...]

10. ‚ugrožavanje okoliša': izravna prijetnja nastanka štete u okolišu;

[...]

12. ‚slabljenje funkcije okoliša': postupanje ili propuštanje postupanja kojim se uzrokuje šteta u okolišu;

13. ‚šteta u okolišu': mjerljiva značajna nepovoljna promjena okoliša ili sastavnice okoliša, ili mjerljivo značajno slabljenje funkcije usluge povezane sa sastavnicom okoliša koji mogu nastati izravno ili neizravno;

[...]"

17 Članak 101. stavak 1. tog zakona predviđa:

„Korisnik okoliša snosi kaznenopravnu, građanskopravnu i upravnopravnu odgovornost, ovisno kako je to određeno ovim zakonom i drugim propisima, za učinke koje je njegova aktivnost izazvala u okolišu. [...]"

18 Sukladno članku 102. stavku 1. navedenog zakona, za štetu u okolišu odnosno ugrožavanje okoliša solidarno odgovara osoba koja nakon trenutka nastanka štete odnosno ugrožavanja jest vlasnik i posjednik (korisnik) zemljišta na kojem je nastala šteta na okolišu odnosno poduzeta radnja kojom se okoliš ugrožava, i to sve dok se ne dokaže da ta osoba nije odgovorna. Prema članku 102. stavku 2. vlasnik se oslobađa solidarne odgovornosti ako imenuje stvarnog korisnika zemljišta i nedvojbeno dokaže da nije odgovoran.

19 Članak 106. navedenog zakona određuje:

„1. Tko izravno ili neizravno povrijedi odredbu čiji cilj je zaštita okoliša iz određenog propisa, odluke upravnog tijela ili izravno primjenjivog pravnog akta Zajednice, ili prelazi ograničenja postavljena u tom području, platit će novčanu kaznu prilagođenu težini štetnog postupanja, te stoga i posebno jačini, trajanju ili ponavljajućoj naravi onečišćenja okoliša ili štete u okolišu koju je on prouzročio.

2. Novčana kazna plaća se povrh plaćanja naknade za korištenje okolišnih resursa i naknade za opterećivanje okoliša.

[...]”

Vladina uredba o zaštiti kakvoće zraka

20 Članak 2. točka 29. Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet (Uredba vlade 306/2010 (XII 23) o zaštiti kakvoće zraka) kvalificira „zahtjeve u području zaštite kakvoće zraka” kao svaku odredbu ili zabranu, propisom ili odlukom upravnog tijela, čiji cilj je spriječiti ili umanjiti štetna djelovanja za kakvoću zraka.

21 Prema članku 27. stavku 2. te uredbe, zabranjeno je spaljivanje otpada na otvorenom prostoru ili u postrojenjima, koje se ne odvija u skladu s propisima kojima su utvrđeni uvjeti za spaljivanje otpada; od te je zabrane izuzeto spaljivanje papirnatog otpada iz privatnih domaćinstava ili neobrađenog drvenog otpada koji je razvrstan kao neopasan, u vlastitim kućanskim postrojenjima. Do spaljivanja na otvorenom prostoru dolazi kada otpad gori, neovisno o razlozima, uz izuzeće prirodnih uzroka.

22 Sukladno članku 34. stavku 1. navedene uredbe, tijelo nadležno za zaštitu okoliša izriče novčanu kaznu fizičkim ili pravnim osobama ili subjektima koji nemaju pravnu osobnost koji su povrijedili odredbe u području zaštite kakvoće zraka te će im istodobno naložiti obvezu obustavljanja nezakonitih djelatnosti ili propuštanja postupanja, ako tim propisom nije drugačije predviđeno.

23 Iz stavka 3. istog članka proizlazi da će tijelo nadležno za zaštitu okoliša prilikom izricanja novčane kazne uzeti u obzir, kao prvo, okolnosti povrede; kao drugo, težinu povrede obveza; i, kao treće, trajanje ili ponavljanje povrede obveza.

24 Prilog 9. točka 20. iste uredbe propisuje iznos novčane kazne za „propuštanje sprečavanja samozapaljenja ili gorenja uskladištenog otpada i materijala ili otpada ili propuštanje poduzimanja nužnih mjera za gašenje požara (za količine veće od 10 m^3)”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

25 Dana 2. srpnja 2014. prvostupanjsko tijelo nadležno za zaštitu okoliša obaviješteno je o spaljivanju otpada na zemljištu koje pripada TTK-u, koje se nalazi u Túrkeveu (Mađarska).

26 Prema zapisniku sastavljenom prilikom inspekcijskog nadzora toga tijela, 30 m^3 do 40 m^3 otpada, osobito metalnog, bilo je zapaljeno u svakom od triju skladišta, te su troja teretna vozila koja su bila na lokaciji upravo trebala odvesti metalni otpad koji je preostao nakon spaljivanja.

27 TTK je izjavio tome tijelu da je to zemljište iznajmio fizičkoj osobi 15. ožujka 2014. Međutim, pokazalo se da je ta osoba preminula 1. travnja 2014.

28 Prvostupanjsko tijelo nadležno za zaštitu okoliša odlučilo je TTK kao vlasniku zemljišta izreći novčanu kaznu u iznosu od 500 000 forinti (otprilike 1 630 EUR) zbog nepoštovanja odredbi Uredbe Vlade br. 306/2010.

29 TTK je tu kaznu osporavao pred istim tijelom, koje je odbilo njegov prigovor. To odbijanje potvrdila je inspekcija.

30 U upravnoj odluci o odbijanju inspekcija je smatrala da je spaljivanje otpada na otvorenom prouzročilo opasnost za okoliš. Prema Zakonu o zaštiti okoliša, odgovornost je solidarna na vlasniku i posjedniku dotične nekretnine u trenutku nastanka činjenica, osim ako vlasnik može dokazati, izvan svake razumne sumnje, da ga se ne može smatrati odgovornim. Budući da je najmoprimac zemljišta preminuo, prvostupanjsko tijelo nadležno za zaštitu okoliša valjano je smatralo da je TTK trebalo smatrati odgovornim.

31 Društvo TTK podnijelo je tužbu protiv odluke inspekcije pred sudom koji je uputio zahtjev, Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szolnoku, Mađarska).

32 Prema sudu koji je uputio zahtjev, novčana kazna u području onečišćenja zraka nije, s obzirom na svoj cilj kao sankcije, dio „mjera otklanjanja" definiranih člankom 2. stavkom 11. Direktive 2004/35. Taj sud međutim ističe da članak 16. te direktive predviđa, u skladu s člankom 193. UFEU-a, mogućnost za države članice da donesu strože mjere za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu.

33 Pozivajući se na točku 54. presude od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr. (C-534/13, EU:C: 2015:140), sud koji je uputio zahtjev podsjeća da učinkovitost mehanizma odgovornosti za okoliš uveden Direktivom 2004/35 zahtijeva da nadležno tijelo utvrdi uzročnu vezu između djelatnosti jednog ili više utvrđenih operatera te konkretne i količinski mjerljive štete u okolišu kako bi se naložilo provođenje mjera otklanjanja pojedinom ili pojedinim operaterima, bez obzira na vrstu prouzročenog onečišćenja. Međutim, u ovom slučaju uzročna veza koju je utvrdilo nadležno tijelo između djelatnosti TTK i štete u okolišu ne postoji. Stoga, prema tom sudu, ne postoji pravna osnova za izricanje upravne novčane kazne vlasniku zemljišta.

34 U tim okolnostima Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szolnoku, Mađarska) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i odredbama Direktive [2004/35] nacionalni propis – koji se ne ograničava na načelo ‚onečišćivač plaća' – na temelju kojega se upravnom tijelu za zaštitu okoliša omogućuje da vlasniku u posebnom obliku pripiše odgovornost za naknadu štete nanesene okolišu, a da pritom prethodno ne ispita u meritumu postojanje uzročne veze između ponašanja te osobe (operater) i onečišćenja?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje negativan i ako, u pogledu onečišćenja zraka, štetu nanesenu okolišu nije potrebno otkloniti, može li se opravdati određivanje kazne u području zaštite kakvoće zraka pozivajući se na propis države članice u smislu članka 16. Direktive [2004/35] i članka 193. UFEU-a ili se niti na temelju tog strožeg propisa nipošto ne može odrediti kazna s isključivom svrhom kažnjavanja vlasnika koji nije odgovoran za onečišćenje?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

35 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u bitnome, treba li odredbe Direktive 2004/35, s obzirom na članke 191. i 193. UFEU-a, tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, koji utvrđuje, osim operatera zemljišta na kojem je došlo do nezakonitog onečišćenja, drugu kategoriju osoba solidarno odgovornih za takvu štetu u okolišu, odnosno vlasnike zemljišta, a da nije potrebno utvrditi postojanje uzročne veze između ponašanja navedenog vlasnika i utvrđenog onečišćenja.

O primjenjivosti članka 191. stavka 2. UFEU-a

36 Ponajprije, valja podsjetiti da članak 191. stavak 2. UFEU-a propisuje da je cilj politike Unije u području okoliša visoka razina zaštite i da se temelji, među ostalim, na načelu „onečišćivač plaća”. Ta odredba utvrđuje samo opće ciljeve Unije u području okoliša, s obzirom na to da članak 192. UFEU-a povjerava Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, kada odlučuju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, odlučivanje o tome koju će radnju poduzeti u svrhu ostvarivanja tih ciljeva (presuda od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 39. i navedena sudska praksa).

37 Stoga, budući da se članak 191. stavak 2. UFEU-a, u kojem se nalazi načelo „onečišćivač plaća”, odnosi na djelovanje Unije, na tu se odredbu kao takvu ne mogu pozivati pojedinci u cilju isključenja primjene nacionalnih odredaba, kao što su one u glavnom postupku, koje zahvaćaju u područje okolišne politike, ako se ne može primijeniti nijedan propis Unije donesen na temelju članka 192. UFEU-a koji bi posebno obuhvaćao dotičnu situaciju (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 2010., ERG i dr., EU:C:-379:08, t. 380.; ERG i dr., EU:C:2010:127, t. 39., kao i od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

38 Iz toga slijedi da se TTK može pozvati na načelo „onečišćivač plaća” samo ako je predmetna situacija u glavnom postupku posebno obuhvaćena propisom Unije donesenim na temelju članka 192. UFEU-a.

Primjenjivost Direktive 2004/35

39 Neovisno o pitanju, koje nije istaknuto ovim zahtjevom za prethodnu odluku, da li propis Unije različit od Direktive 2004/35, kao što je Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.), obuhvaća situaciju poput one u glavnom postupku, potrebno je postaviti pitanje o primjenjivosti Direktive 2004/35, uzimajući u obzir činjenicu koja proizlazi iz spisa podnesenog Sudu da se glavni postupak odnosi na onečišćenje zraka.

40 Članak 2. točka 1. navedene direktive definira „štetu u okolišu” kao štetu nanesenu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima ili štetu na vodama ili zemljištu.

41 Iz toga proizlazi da onečišćenje zraka samo po sebi ne predstavlja štetu u okolišu iz Direktive 2004/35.

42 Međutim, uvodna izjava 4. te direktive navodi da šteta u okolišu također obuhvaća štetu prouzročenu elementima koji se prenose zračnim putem ako su oni štetni za vodu, zemljište, zaštićene vrste ili prirodna staništa.

43 Na temelju članka 267. UFEU-a, koji se zasniva na jasnoj podjeli uloga između nacionalnih sudova i Suda, potonji je jedini ovlašten očitovati se o tumačenju ili o valjanosti propisa Unije polazeći od činjenica na koje ga je uputio nacionalni sud. Iz toga slijedi da, u okviru postupka predviđenog ovim člankom, nije na Sudu već na nacionalnom sudu da na nacionalne mjere ili situacije primjenjuje pravila prava Unije za koje je Sud dao tumačenje (presuda od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 35. i navedena sudska praksa).

44 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju činjenica, koje jedino taj sud može ocijeniti, ispita je li u glavnom postupku onečišćenje zraka moglo izazvati takve štete za okoliš ili prijeteće opasnosti od takvih šteta da bi bilo potrebno donijeti mjere sprečavanja ili otklanjanja u smislu Direktive 2004/35.

45 Ako taj sud zaključi da to nije slučaj u tom predmetu, on mora smatrati da predmetno onečišćenje ne ulazi u području primjene Direktive 2004/35, te će tu situaciju onda uređivati nacionalno pravo, u skladu s pravom iz UEU-a i UFEU-a i ne dovodeći u pitanje ostale akte sekundarnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

46 Naprotiv, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je predmetno onečišćenje zraka u glavnom postupku također uzrok šteta ili prijeteće opasnosti od takvih šteta za vode, tlo, ili zaštićene vrste i staništa, takvo bi onečišćenje zraka ulazilo u područje primjene Direktive 2004/35.

Uvjeti odgovornosti za okoliš

47 Treba podsjetiti da je prema članku 1. Direktive 2004/35 njezina svrha utvrđivanje okvira za odgovornost za okoliš koji se temelji na načelu „onečišćivač plaća” radi sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu. U okviru sustava odgovornosti za okoliš predviđenog tom direktivom, koji se temelji na visokoj razini zaštite okoliša i načelu „onečišćivač plaća”, operateri podliježu kako obvezama sprečavanja tako i otklanjanja (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 75. i 76.).

48 Sukladno članku 4. stavku 5. i članku 11. stavku 2. Direktive 2004/35, tumačenima zajedno s njezinom uvodnom izjavom 13., učinkovitost mehanizma odgovornosti za okoliš predviđenog tom direktivom zahtijeva da nadležno tijelo utvrdi uzročnu vezu između djelatnosti jednog ili više utvrđenih operatera i konkretne i količinski mjerljive štete u okolišu ili prijeteće opasnosti od te štete (presuda od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 54. i navedena sudska praksa).

49 Tumačenjem članka 3. stavka 1. točke (a) te direktive, Sud je utvrdio da se obveza nadležnog tijela da utvrdi uzročnu vezu primjenjuje u okviru mehanizma objektivne odgovornosti za okoliš operatera (presuda od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 55. i navedena sudska praksa).

50 Sukladno članku 4. stavku 5. Direktive 2004/35, ta obveza vrijedi i u okviru mehanizma subjektivne odgovornosti na temelju namjere ili nepažnje operatera, propisane člankom 3. stavkom 1. točkom (b) te direktive za druge profesionalne djelatnosti koje nisu navedene u Prilogu III. toj direktivi (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

51 Posebno značenje uvjeta postojanja uzročne veze između djelatnosti operatera i štete u okolišu za primjenu načela „onečišćivač plaća” i, time, za mehanizam odgovornosti uveden Direktivom 2004/35 proizlazi također iz odredbi te direktive u vezi s posljedicama na temelju nesudjelovanja operatera u onečišćenju ili u opasnosti od onečišćenja (presuda od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 57.).

52 U tom smislu valja podsjetiti da, sukladno članku 8. stavku 3. točki (a) Direktive 2004/35, tumačenom zajedno s njezinom uvodnom izjavom 20., operater nije dužan snositi trošak ako može dokazati da je štetu u okolišu prouzročila treća osoba i da je ona nastala iako su poduzete primjerene mjere sigurnosti, ili da je nastala iz pridržavanja naredbe ili upute koju je izdalo nadležno tijelo (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C-534/13, EU:C:2015:140, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

53 Iz svih tih elemenata proizlazi da se sustav odgovornosti uveden Direktivom 2004/35 temelji na načelima opreznosti i „onečišćivač plaća". U tu svrhu, ta direktiva podvrgava operatera obvezama kako sprečavanja tako i otklanjanja (vidjeti među ostalim presudu od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 75.).

54 U ovom slučaju, nesporno je da se TTK smatrao odgovornim u svojstvu vlasnika nekretnine na kojoj je došlo do onečišćenja, a ne u svojstvu operatera. Također se čini, iako je na sudu koji je uputio zahtjev da to provjeri, da je nadležno tijelo izreklo TTK kaznu, ali ga nije obvezalo da poduzme i mjere sprečavanja ili otklanjanja.

55 Stoga iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da odredbe mađarskog propisa koje je primijenjen na TTK nisu dio onih kojima se provodi mehanizam odgovornosti uveden Direktivom 2004/35.

56 S obzirom na to, treba podsjetiti da članak 16. Direktive 2004/35 predviđa mogućnost za države članice da zadrže ili donesu strože odredbe za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, uključujući utvrđivanje dodatnih djelatnosti koje trebaju podlijegati zahtjevima iz ove Direktive u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete, kao i utvrđivanje dodatnih odgovornih osoba.

57 U tom pogledu, članak 102. stavak 1. Zakona o zaštiti okoliša predviđa solidarnu odgovornost dok se ne dokaže protivno, kako za vlasnika tako i za operatera nekretnine „na kojoj je došlo do postupanja kojime se nanosi šteta za okoliš ili ugrožava okoliš", s time da se vlasnik može osloboditi od te odgovornosti samo ako imenuje stvarnog korisnika nekretnine i dokaže, na nedvojben način, da nije sam prouzročio štetu, što može pojačati sustav odgovornosti predviđen Direktivom 2004/35.

58 Budući da se, bez negativnog utjecaja na načelnu odgovornost operatera, takvim nacionalnim propisom teži spriječiti manjak pažnje vlasnika, kao i potaknuti potonjeg da usvoji mjere i razvije prakse za smanjivanje rizika od opasnosti za okoliš, taj propis pridonosi sprečavanju šteta u okolišu i, posljedično, ostvarivanju ciljeva Direktive 2004/35.

59 Naime, taj nacionalni propis implicira da vlasnici zemljišta u dotičnoj državi članici moraju, pod prijetnjom da ih se i same smatra solidarno odgovornim, nadzirati ponašanje operatera njihovih nekretnina i imenovati operatera nadležnom tijelu u slučaju štete u okolišu ili opasnosti od takve štete.

60 Budući da takav propis pojačava mehanizam predviđen Direktivom 2004/35 utvrđivanjem određene kategorije osoba koje mogu biti solidarno odgovorne s operaterima, takav je mehanizam obuhvaćen člankom 16. Direktive 2004/35 koji, u vezi s člankom 193. UFEU-a, dopušta pojačane mjere zaštite, pod uvjetom da su sukladne s UEU-om i UFEU-om i da je o njima obaviještena Europska komisija.

61 Što se tiče zahtjeva sukladnosti s Ugovorimâ, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je na svakoj državi članici određivanje takvih pojačanih mjera zaštite koje su, s jedne strane, usmjerene na ostvarivanje ciljeva iz Direktive 2004/35, kako su određeni u njezinu članku 1., odnosno sprečavanje i otklanjanje šteta u okolišu i, s druge strane, poštovanje prava Unije, osobito njegovih općih načela, među kojima je i načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 79.).

62 Konačno, treba podsjetiti da, u slučaju nepoštovanja obveze obavještavanja iz članka 193. UFEU-a, taj propust sam po sebi ne dovodi do nezakonitosti strožih mjera zaštite (presuda od 21. srpnja 2011., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, t. 53. i navedena sudska praksa).

63 Pod tim uvjetima, na prvo prethodno pitanje treba odgovoriti da odredbe Direktive 2004/35 u vezi s člancima 191. i 193. UFEU-a treba tumačiti na način da im se, ako predmetna situacija u glavnom postupku ulazi u područje primjene Direktive 2004/35, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ne protivi nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku koji utvrđuje, osim operatera zemljišta na kojima je došlo do nezakonitog onečišćenja, drugu kategoriju osoba koje su solidarno odgovorne za takvu štetu u okolišu, odnosno vlasnike navedenog zemljišta, bez potrebe za utvrđivanjem uzročne veze između ponašanja vlasnika i utvrđene štete, pod uvjetom da je taj propis sukladan općim načelima prava Unije, kao i svim relevantnim odredbama UEU-a i UFEU-a i aktima sekundarnog prava Unije.

Drugo pitanje

64 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi, u bitnome, saznati treba li članak 16. Direktive 2004/35 i članak 193. UFEU-a tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, prema kojemu su vlasnici zemljišta na kojem je došlo do nezakonitog onečišćenja utvrđeni ne samo kao solidarno odgovorni s operaterima toga zemljišta za tu štetu u okolišu, već im upravno tijelo nadležno za zaštitu okoliša može izreći i novčanu kaznu.

65 U tom pogledu, treba istaknuti da, kada država članica utvrdi, u skladu s člankom 16. navedene direktive i člankom 193. UFEU-a i u skladu s svim ostalim relevantnim odredbama i načelima prava Unije, navedene vlasnike zemljišta kao solidarno odgovorne, ona može predvidjeti sankcije koje pridonose učinkovitosti toga pojačanog sustava zaštite.

66 Upravna novčana kazna izrečena vlasniku zemljišta zbog nezakonitog onečišćenja koje nije spriječio i u odnosu na koje nije imenovao počinitelja, može ipak biti dio sustava odgovornosti obuhvaćenog člankom 16. Direktive 2004/35 i člankom 193. UFEU-a, pod uvjetom da propis koji predviđa takvu novčanu kaznu, sukladno načelu proporcionalnosti, može pridonijeti ostvarenju cilja pojačane zaštite kojem teži propis kojim se uvodi solidarna odgovornost i da načini utvrđivanja iznosa te kazne ne prelaze ono što je potrebno za postizanje toga cilja (vidjeti po analogiji presudu od 9. lipnja 2016., Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

67 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri ispunjava li predmetno nacionalno zakonodavstvo u glavnom postupku, osobito članak 34. stavak 1. Uredbe vlade br. 306/2010 o zaštiti kakvoće zraka, te uvjete.

68 Prema tome, na drugo pitanje treba odgovoriti da članak 16. Direktive 2004/35 i članak 193. UFEU-a treba tumačiti na način da im, ako predmetna situacija u glavnom postupku ulazi u područje primjene Direktive 2004/35, nije protivan nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, prema kojemu se vlasnici zemljišta na kojem je došlo do nezakonitog onečišćenja smatraju ne samo solidarno odgovornim s operaterima toga zemljišta za takvu štetu u okolišu, već im i nadležno upravno tijelo može izreći novčanu kaznu, pod uvjetom da takav propis može pridonijeti ostvarenju cilja pojačane zaštite i da načini utvrđivanja iznosa novčane kazne ne prelaze ono što je potrebno za postizanje toga cilja, a što je na nacionalnom sudu da ispita.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Odredbe Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu u vezi s člancima 191. i 193. UFEU-a treba tumačiti na način da im se, ako predmetna situacija u glavnom postupku ulazi u područje primjene Direktive 2004/35, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ne protivi nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, koji utvrđuje, osim operatera zemljišta na kojem je došlo do nezakonitog onečišćenja, drugu kategoriju osoba koje su solidarno odgovorne za takvu štetu u okolišu, odnosno vlasnike navedenog zemljišta, bez potrebe za utvrđivanjem uzročne veze između ponašanja vlasnika i utvrđene štete, pod uvjetom da je taj propis sukladan općim načelima prava Unije, kao i svim relevantnim odredbama UEU-a i UFEU-a i aktima sekundarnog prava Unije.**

2. **Članak 16. Direktive 2004/35 i članak 193. UFEU-a treba tumačiti na način da im, ako predmetna situacija u glavnom postupku ulazi u područje primjene Direktive 2004/35, nije protivan nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, prema kojemu su vlasnici zemljišta na kojem je došlo do nezakonitog onečišćenja smatraju ne samo solidarno odgovornim s operaterima toga zemljišta za takvu štetu u okolišu nego im i nadležno upravno tijelo može izreći novčanu kaznu, pod uvjetom da takav propis može pridonijeti ostvarenju cilja pojačane zaštite i da načini utvrđivanja iznosa novčane kazne ne prelaze ono što je potrebno za postizanje toga cilja, a što je na nacionalnom sudu da ispita.**

Potpisi