Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

13 юли 2017 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Членове 191 ДФЕС и 193 ДФЕС — Директива 2004/35/ЕО — Приложимост ratione materiae — Замърсяване на въздуха вследствие на незаконно изгаряне на отпадъци — Принцип „замърсителят плаща“ — Национална правна уредба, която предвижда солидарна отговорност на собственика на поземления имот, в който е настъпило замърсяването, и на замърсителя“

По дело C-129/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Солнок, Унгария) с акт от 18 февруари 2016 г., постъпил в Съда на 1 март 2016 г., в рамките на производство по дело

Túrkevei Tejtermelő Kft.

срещу

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (докладчик) и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, от Z. Szurovecz и L. Búsi, в качеството на представители,

– за унгарското правителство, от M. Z. Fehér, G. Koós и A. M. Pálfy, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от E. White и A. Tokár, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 февруари 2017 г.,

* Език на производството: унгарски.

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 191 ДФЕС и 193 ДФЕС и на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Túrkevei Tejtermelő Kft. (наричано по-нататък „ТТК“) и Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Национална инспекция за защита на околната среда и природата, Унгария, наричана по-нататък „инспекцията“) по повод на наложената на ТТК глоба за незаконно изгаряне на отпадъци, извършено на принадлежащ му поземлен имот и довело до замърсяване на въздуха.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Директива 2004/35 е приета на основание член 175, параграф 1 ЕО, понастоящем член 192, параграф 1 ДФЕС, който урежда процедурите, по които Европейският съюз приема нормативните актове за осъществяването на екологичните цели, посочени в член 191, параграф 1 ДФЕС.

4 Съображения 1, 2, 4, 13, 18, 20 и 24 от Директива 2004/35 гласят:

„(1) В момента има много замърсени места в Общността, които представляват сериозна опасност за здравето, а загубата на биологичното разнообразие се е ускорила драматично през последните няколко десетки години. Бездействието би могло да доведе до увеличаване на замърсените места и до по-голяма загуба на биологичното разнообразие в бъдеще. Предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, доколкото е възможно, съдейства за изпълнението на целите и принципите на екологичната политика на Общността, определени в Договора. Местните условия следва да се вземат под внимание, когато се решава как да се възстановят щетите.

(2) Предотвратяването и отстраняването на екологичните щети следва да се осъществява, като се утвърждава принципът „замърсителят плаща“, както е посочено в Договора, следвайки принципа за устойчиво развитие. Следователно, основният принцип на настоящата директива следва да бъде такъв, че оператор, чиято дейност е причинила екологични щети или непосредствена заплаха от такива щети, трябва да бъде държан финансово отговорен, за да бъдат принудени операторите да вземат мерки и да въведат практики за минимизиране на рисковете от екологични щети, което би намалило вероятността за финансова отговорност от тяхна страна.

[…]

(4) Екологичните щети включват и щети, предизвикани от пренасяни по въздуха елементи, доколкото те нанасят щети на водата, почвата и защитените видове и природни местообитания.

[…]

(13) Не всички видове екологични щети могат да бъдат отстранени чрез механизма на отговорността. За да бъде ефективен този механизъм, следва да има един или повече идентифицирани замърсители, щетите следва да бъдат конкретни и измерими и следва да е налице причинна връзка между щетите и идентифицираните замърсители. Следователно отговорността не е подходящ инструмент за справяне с широко разпространени дифузни замърсявания, където е невъзможно да се направи връзка между негативните екологични последици и действията или бездействието на определени индивидуални участници.

[…]

(18) Съгласно принципа „замърсителят плаща“ оператор, който предизвиква екологични щети или създава непосредствена заплаха от такива щети, трябва по принцип да понесе разходите за необходимите мерки за предотвратяване и отстраняване. В случаите, когато компетентен орган действа вместо оператора сам или чрез трета страна, този орган следва да се погрижи направените от него разходи да бъдат възстановени от оператора. Освен това е разумно операторите в крайна сметка да понесат разходите за оценката на екологичните щети и в зависимост от случая — за оценката на непосредствената заплаха от възникване на такива щети.

[…]

(20) Операторите не следва да понасят разходите за действия, свързани с предотвратяването и отстраняването на щетите, предприети съгласно настоящата директива, в ситуации, в които въпросните щети или непосредствена заплаха от такива произтича от определени събития, независещи от неговата воля. Държавите членки могат да разрешат на оператори, които не са допуснали грешка или небрежност, да не поемат разходите за мерките за отстраняване в ситуации, в които въпросните щети са нанесени в резултат от емисии или събития, които са били изрично разрешени, или когато вероятността от нанасяне на щети не е могла да бъде известна по времето на настъпване на събитието или емисията.

[…]

(24) Необходимо е да се осигури наличието на ефикасни средства за реализация и прилагане, като се гарантира зачитането на законните интереси на съответните оператори и други заинтересовани страни. Компетентните органи следва да бъдат отговорни за конкретните задачи, изискващи съответно право на усмотрение на администрацията по отношение да се оцени надлежно значимостта на щетите и да се реши какви мерки за отстраняване следва да се вземат.

[…]“.

5 Съгласно член 1 от Директива 2004/35 с нея се създава рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети.

6 Член 2 от Директивата предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1. „екологични щети“ означава:
   а) щети, причинени на защитени видове или природни местообитания, които включват всички щети със съществено неблагоприятно влияние върху състава и поддръжката на благоприятен запазващ статут на тези местообитания и видове. Значението на последиците на тези щети [ще се оценява спрямо] началното състояние, […] като се вземат под внимание критериите, предвидени в приложение I.

[…]
   б) щети на водите, които включват всички щети със сериозно неблагоприятно въздействие върху екологичния, химичния и/или количествения статус и/или екологичния потенциал, както са определени в Директива 2000/60/ЕО, на въпросните води, с изключение на неблагоприятните ефекти, при които се прилага член 4, параграф 7 от споменатата директива;
   в) щети на почвата, които включват всяко замърсяване на почвата, което създава значителна опасност за здравето на хората, чийто неблагоприятен ефект е породен от прякото или непрякото въвеждане във, на или под почвата на вещества, препарати, организми и микроорганизми;

[…]

6. „оператор“ означава всяко физическо или юридическо частно или публично лице, което осъществява или контролира трудова дейност, или когато това е предвидено в националното законодателство, на което са делегирани решаващи икономически правомощия върху техническото осъществяване на тази дейност, включително притежателя на разрешително или право на такава дейност или лицето, регистриращо или съобщаващо за такава дейност;

7. „трудова дейност“ означава всяка дейност, извършвана в хода на икономическа дейност, търговска дейност или работа, независимо дали е от частен, обществен, материален или идеален характер;

[…]

10. „мерки за предотвратяване“ означава всички мерки, предприети в отговор на събитие, действие или пропуск, което е създало непосредствена заплаха от екологични щети, с цел предотвратяване или минимизиране на тези щети;

11. „мерки за отстраняване“ означава всяко действие или комбинация от действия, включително смекчаващи или временни мерки за оздравяване, рехабилитация или подмяна на увредени природни ресурси и/или увредени услуги или за осигуряване на еквивалентна алтернатива на тези ресурси или услуги, съгласно предвиденото в приложение II;

[…]“.

7 Член 3 от Директивата е озаглавен „Обхват“ и параграф 1 от него предвижда:

„Настоящата директива се прилага за:

а) екологични щети, причинени от някоя от трудовите дейности, изброени в приложение III, и непосредствената заплаха от такива щети, възникнала в резултат от някоя от тези дейности.

б) щети на защитени видове и природни местообитания, причинени от трудови дейности, различни от изброените в приложение III, и непосредствената заплаха от такива щети, възникнала в резултат от някоя от тези дейности, независимо дали операторът е допуснал грешка или небрежност“.

8 Член 4, параграф 5 от посочената директива предвижда, че тя „се прилага само при екологични щети и при непосредствена заплаха от такива щети, предизвикани от [дифузни замърсявания], когато е възможно да се установи причинна връзка между щетите и дейностите на индивидуалните оператори“.

9 Член 5 от Директива 2004/35 е озаглавен „Превантивни действия“ и гласи:

„1. Когато екологичните щети още не са възникнали, но съществува непосредствена заплаха от възникването на такива щети, операторът извършва незабавно необходимите превантивни действия.

[…]

3. Компетентният орган може по всяко време:

[…]

б) да поиска от оператора да предприеме необходимите превантивни мерки;

[…]

г) да вземе сам необходимите мерки за предотвратяване.

4. Компетентният орган изисква от оператора да вземе превантивни мерки. Ако операторът не изпълни задълженията, предвидени в параграф 1 или параграф 3, буква б) или в), не може да бъде идентифициран или не е длъжен да поеме разходите по настоящата директива, компетентният орган може да вземе сам тези мерки“.

10 Член 6 от Директивата е озаглавен „Мерки за отстраняване“ и предвижда:

„1. Когато са възникнали екологични щети, операторът незабавно уведомява компетентния орган за всички съответни аспекти на ситуацията и предприема:

а) всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите; и

б) необходимите мерки за отстраняване […].

2. Компетентният орган може по всяко време:

а) да задължи оператора да представи допълнителна информация за всяка възникнала щета;

б) да предприеме, да изиска от оператора да предприеме или да даде указания на оператора относно всички практически мерки за незабавен контрол, събиране, премахване или друг начин на справяне със съответните замърсители и/или други последствия от щетите, с цел да се ограничат или предотвратят по-нататъшните екологични щети и неблагоприятните ефекти за здравето на човека или по-нататъшното влошаване на услугите;

в) да задължи оператора да предприеме необходимите мерки за отстраняване;

[…]

д) да вземе сам необходимите мерки за отстраняване.

3. Компетентният орган изисква от оператора да вземе мерки за отстраняване. Ако операторът не изпълни задължението, предвидено в параграф 1 или параграф 2, буква б), в) […], не може да бъде идентифициран или не е длъжен да поеме разходите по настоящата директива, компетентният орган може да вземе сам тези мерки като мерки от последна инстанция“.

11 Член 8, параграфи 1 и 3 от посочената директива предвижда:

„1. Разходите във връзка с действията за предотвратяване и отстраняване, предприети съгласно настоящата директива, са за сметка на оператора.

[…]

3. Операторът не е длъжен да поеме разходите във връзка с действия за предотвратяване или отстраняване, предприети съгласно настоящата директива, ако може да докаже, че екологичните щети или непосредствената заплаха от такава щети:

а) са били предизвикани от трета страна и са възникнали независимо от обстоятелството, че са били взети съответните мерки за безопасност; или

б) са възникнали в резултат от изпълнение на разпореждане или указание на обществен орган, различна от разпореждане или указание, дадени в резултат от емисия или инцидент, предизвикани от собствената дейност на оператора.

В такива случаи държавите членки вземат съответните мерки, за да може операторът да си възстанови направените разходи“.

12 Член 11, параграфи 2 и 3 от Директивата гласи:

„2. Задължението да се установи кой оператор е причинил щетите или непосредствената заплаха от щети, да се оцени значимостта на тази щети и да се определи какви мерки за отстраняване следва да се вземат с оглед на приложение II, е на компетентния орган. […]

3. Държавите членки следят за това, компетентният орган да може да делегира или да налага на трети страни изпълнението на необходимите мерки за предотвратяване или отстраняване“.

13 Член 16 от Директива 2004/35 е озаглавен „Отношение към националното законодателство“ и параграф 1 от него предвижда, че Директивата „не представлява пречка за държавите членки да поддържат в сила или приемат по-строги разпоредби във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, включително [да посочват] допълнителни дейности, подлежащи на изискванията за предотвратяване и отстраняване [по тази] директива, и [да посочват] допълнителни отговорни страни“.

14 В приложение III към Директивата са изброени дванадесет дейности, които законодателят на Съюза счита за опасни по смисъла на член 3, параграф 1. Тези дейности включват в частност операции, свързани с управлението на отпадъците и изискващи разрешение или регистрация съгласно актовете на Съюза в тази област.

Унгарското право

Законът за защита на околната среда

15 Разпоредбите на този закон са изменени с цел транспониране на Директива 2004/35 в унгарския правен ред.

16 Член 4 от Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Закон № LIII от 1995 г. за общите разпоредби за защита на околната среда, наричан по-нататък „Законът за защита на околната среда“) съдържа следните определения:

„1. „компоненти на околната среда“ са почвата, въздухът, водите, флората и фауната, изградената от човека среда (изкуствена околна среда) и техните елементи;

[…]

10. „риск за околната среда“ е непосредствената опасност от възникване на екологична щета;

[…]

12. „увреждане на околната среда“ е всяко действие или бездействие, с което се причинява екологична щета;

13. „екологична щета“ е всяко значително и измеримо неблагоприятно изменение на околната среда или на някой от нейните компоненти и всяко значително и измеримо влошаване на услуга, свързана с някой от компонентите на околната среда, което може да настъпи пряко или непряко;

[…]“.

17 Член 101, параграф 1 от този закон предвижда:

„Ползвателят на околната среда носи наказателна, гражданска и административна отговорност съгласно този закон и съответните подзаконови актове за въздействието, което дейността му оказва върху околната среда […]“.

18 Съгласно член 102, параграф 1 от посочения закон във всеки момент след настъпване на екологична щета или екологичен риск собственикът и владелецът (ползвателят) на недвижимия имот, в който е причинена екологичната щета или е създаден екологичният риск, до доказване на противното отговарят солидарно за настъпилата екологична щета или създадения екологичен риск. Съгласно член 102, параграф 2 собственикът се освобождава от тази солидарна отговорност, ако посочи действителния ползвател на имота и докаже извън всяко съмнение, че не е виновен.

19 Член 106 от същия закон гласи:

„1) Който наруши пряко или непряко разпоредба за защита на околната среда, установена със закон, с подзаконов акт или с пряко приложим общностен акт, или превиши някое от наложените в тази област ограничения, е длъжен да заплати екологична глоба в размер, определян в зависимост от тежестта на нарушението, и в частност в зависимост от мащаба, продължителността и повторността на причиненото екологично замърсяване или увреждане.

2) Екологичната глоба се заплаща в допълнение към вноската за използване на екологични ресурси и екологичната такса.

[…]“.

Постановлението на Министерски съвет за опазване на качеството на въздуха

20 Съгласно член 2, точка 29 от Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet (Постановление на Министерски съвет 306/2010 (XII 23) за опазване на качеството на въздуха) „изискване във връзка с опазването на качеството на въздуха“ е всяка установена със закон или с подзаконов акт разпоредба или забрана, която служи за предотвратяване или ограничаване на вредните въздействия върху качеството на въздуха.

21 Член 27, параграф 2 от това постановление забранява изгарянето на отпадъци на открито или в инсталации, които не отговарят на разпоредбите, с които се установяват условията за изгаряне на отпадъци, като предвижда изключение за хартиените домакински отпадъци и отпадъците от необработено дърво, които не се считат за опасни, при условие че тези отпадъци се изгарят в домашни инсталации. Изгаряне на отпадъци на открито е налице, когато същите се запалят поради каквато и да е причина, освен в резултат на природно явление.

22 Съгласно член 34, параграф 1 от посоченото постановление органът за защита на околната среда налага глоба на физическите и юридическите лица и неперсонифицираните организации, които нарушават разпоредбите за опазване на качеството на въздуха, освен ако в нормативната уредба не е предвидено друго, и същевременно ги задължава да прекратят съответното незаконосъобразно действие или бездействие.

23 Съгласно член 34, параграф 3, когато налага глоба, органът за защита на околната среда взема предвид, първо, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, второ, тежестта на нарушението, и трето, продължителността или повторността на нарушението.

24 Точка 20 от приложение 9 към постановлението определя размера на глобите, които се налагат, когато лицето „не е възпрепятствало самозапалването или възпламеняването на депа за отпадъци или на материали или отпадък или не е направило необходимото, за да прекрати горенето (за количества над 10 m^3)“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

25 На 2 юли 2014 г. компетентният орган за защита на околната среда е уведомен за изгаряне на отпадъци в поземлен имот, принадлежащ на TTK и разположен в Туркеве (Унгария).

26 Според протокола от извършената от органа проверка между 30 m^3 и 40 m^3 отпадъци, в това число метални, са били изгорени във всеки от трите силоза, а три камиона са се намирали в обекта в готовност да извозят останалите след изгарянето метални отпадъци.

27 TTK заявява пред органа, че на 15 март 2014 г. е отдало имота под наем на физическо лице. Установява се обаче, че това лице е починало на 1 април 2014 г.

28 Компетентният орган за защита на околната среда решава да наложи глоба в размер на 500 000 форинта (около 1 630 EUR) на TTK в качеството му на собственик на имота поради нарушението на разпоредбите на Постановление на Министерски съвет 306/2010.

29 TTK оспорва глобата пред същия орган, но той отхвърля жалбата му. Инспекцията потвърждава отхвърлянето на жалбата.

30 В своето решение за отхвърляне на жалбата инспекцията приема, че изгарянето на отпадъци на открито е създало екологичен риск. Същевременно съгласно Закона за защита на околната среда отговорност за това носят солидарно собственикът и владелецът на съответния недвижим имот към момента на нарушението, освен ако собственикът не докаже извън всяко съмнение, че не е виновен. Според инспекцията, след като наемателят на имота е починал, долустоящият орган за защита на околната среда правилно е приел, че отговорност носи ТТК.

31 ТТК обжалва решението на инспекцията пред запитващата юрисдикция — Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Солнок, Унгария).

32 Според запитващата юрисдикция глобата за замърсяване на въздуха има санкционна цел и поради това не е част от „мерките за отстраняване“, дефинирани в член 2, точка 11 от Директива 2004/35. Тази юрисдикция обаче отбелязва, че в съответствие с член 193 ДФЕС член 16 от Директивата предвижда възможност за държавите членки да приемат по-строги мерки във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети.

33 Като се позовава на точка 54 от решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др. (C-534/13, EU:C:2015:140), запитващата юрисдикция припомня, че за да функционира въведеният с Директива 2004/35 режим на екологична отговорност, се изисква компетентният орган да установи причинна връзка между дейността на един или няколко оператори, чиято самоличност може да бъде установена, и конкретните и количествено измерими екологични щети, за да наложи на съответния оператор или съответните оператори мерки за отстраняване, независимо от вида на причиненото замърсяване. В случая обаче органът не е установявал причинна връзка между дейността на ТТК и екологичната щета. Ето защо според тази юрисдикция няма законово основание за налагането на административна глоба на собственика на имота.

34 При тези условия Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Административен и трудов съд Солнок) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Противоречи ли на член 191 ДФЕС и на разпоредбите на Директива [2004/35] национална правна уредба, която отвъд принципа „замърсителят плаща“ позволява на административния орган за защита на околната среда да потърси от собственика особена форма на отговорност за отстраняването на екологичните щети, без да е длъжен преди това да прецени по същество въпроса дали има причинна връзка между поведението на това лице (оператор) и замърсяването?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос: ако предвид замърсяването на въздуха не е необходимо да се отстраняват екологични щети, допустимо ли е да се налага глоба в областта на опазването на качеството на въздуха въз основа на по-строга правна уредба на държавата членка по смисъла на член 16 от Директива [2004/35] и член 193 ДФЕС, или тази по-строга уредба не може да води до налагане на глоба с чисто санкционен характер на собственика, който не е виновен за замърсяването?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

35 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали разпоредбите на Директива 2004/35 във връзка с членове 191 ДФЕС и 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която наред с операторите, ползващи имотите, в които е настъпило незаконно

замърсяване, солидарна отговорност за тази екологична щета носят и друга категория лица, а именно собствениците на имотите, без да се изисква да е установено наличието на причинна връзка между поведението на собствениците и констатираното замърсяване.

По приложимостта на член 191, параграф 2 ДФЕС

36 В самото начало следва да се припомни, че член 191, параграф 2 ДФЕС предвижда, че политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита и се основава в частност на принципа „замърсителят плаща“. Така тази разпоредба определя само общите цели на Съюза в областта на околната среда, доколкото член 192 ДФЕС възлага на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз, действащи съгласно обикновената законодателна процедура, да решат какви действия следва да се предприемат за постигането на тези цели (решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 39 и цитираната съдебна практика).

37 Ето защо, доколкото член 191, параграф 2 ДФЕС, в който се съдържа принципът „замърсителят плаща“, се отнася до действията на Съюза, частноправните субекти не могат да се позовават на тази разпоредба, за да изключат прилагането на национална правна уредба като разглежданата в главното производство в областта на политиката на околната среда, когато липсва правна уредба на Съюза, приета на основание член 192 ДФЕС и уреждаща специално съответната хипотеза (вж. в този смисъл решения от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 39 и от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 40 и цитираната съдебна практика).

38 Оттук следва, че ТТК може да се позовава на принципа „замърсителят плаща“, закрепен в член 191, параграф 2 ДФЕС, само доколкото разглежданата в главното производство хипотеза е специално уредена с приета на основание член 192 ДФЕС правна уредба на Съюза.

По приложимостта на Директива 2004/35

39 Извън въпроса — който не е повдигнат с това преюдициално запитване — дали няма друг нормативен акт на Съюза освен Директива 2004/35, който да урежда разглежданата в главното производство хипотеза, например Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3), има основания за съмнение в приложимостта на Директива 2004/35, тъй като, видно от представената на Съда преписка, делото в главното производство се отнася до замърсяване на въздуха.

40 Член 2, точка 1 от тази директива дефинира „екологичните щети“ като щети, причинени на защитени видове или природни местообитания, или щети за водите или почвата.

41 Оттук следва, че замърсяването на въздуха само по себе си не е екологична щета по смисъла на Директива 2004/35.

42 В съображение 4 от Директивата обаче се пояснява, че екологичните щети включват и щети, предизвикани от пренасяни по въздуха елементи, доколкото те нанасят щети на водата, почвата и защитените видове или природни местообитания.

43 Съгласно член 267 ДФЕС, който е основан на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, последният е овластен да се произнася само по тълкуването или валидността на актовете от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция. Следователно в рамките на производството по този член не Съдът,

а националната юрисдикция трябва да приложи към съответните национални мерки или хипотези нормите на правото на Съюза, които Съдът е разтълкувал (решение от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 35 и цитираната съдебна практика).

44 При това положение е задача на запитващата юрисдикция да провери — въз основа на фактите, които само тя може да прецени — дали в разглеждания в главното производство случай замърсяването на въздуха е предизвикало такива щети или непосредствена заплаха от такива щети, поради което да е налице основание за налагане на мерки за предотвратяване или за отстраняване по смисъла на Директива 2004/35.

45 Ако стигне до заключението, че в случая не е така, запитващата юрисдикция ще трябва да има предвид, че обсъжданото по делото замърсяване не попада в обхвата на Директива 2004/35 и че съответно тази хипотеза се урежда от националното право при спазване на правилата на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС и доколкото не се предвижда друго в разпоредбите на други актове от вторичното право (вж. в този смисъл решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 46 и цитираната съдебна практика).

46 Обратно, ако запитващата юрисдикция прецени, че обсъжданото в главното производство замърсяване на въздуха е довело и до щети или до непосредствена заплаха от такива щети за водите, почвата или защитените видове и природни местообитания, въпросното замърсяване на въздуха ще попада в обхвата на Директива 2004/35.

По условията на екологичната отговорност

47 Следва да се припомни, че съгласно член 1 от Директива 2004/35 нейната цел е да създаде рамка за екологична отговорност, основаваща се на принципа „замърсителят плаща“, за предотвратяване и отстраняване на екологичните щети. В рамките на предвидения с Директивата режим на екологична отговорност, основан на висока степен на защита на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“, операторите имат задължения както за предотвратяване, така и за отстраняване (вж. в този смисъл решение от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 75 и 76).

48 Както следва от член 4, параграф 5 и член 11, параграф 2 във връзка със съображение 13 от Директива 2004/35, предвиденият в тази директива режим на екологична отговорност изисква компетентният орган да е установил причинна връзка между дейността на един или няколко оператори, чиято самоличност може да бъде установена, и съответните екологични щети или непосредствената заплаха от такива щети (решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 54 и цитираната съдебна практика).

49 При тълкуването на член 3, параграф 1, буква а) от Директивата Съдът е приел, че задължението на компетентния орган да установи причинна връзка се прилага по отношение на режима на обективна екологична отговорност на операторите (решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 55 и цитираната съдебна практика).

50 Както следва от член 4, параграф 5 от Директива 2004/35, това задължение е валидно и при режима на субективна екологична отговорност, приложим в случай на умишлено или небрежно поведение на оператора съгласно член 3, параграф 1, буква б) от Директивата за трудовите дейности, различни от предвидените в приложение III към посочената директива (вж. в този смисъл решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 56 и цитираната съдебна практика).

51 Особеното значение на наличието на причинна връзка между дейността на оператора и екологичната щета за прилагането на принципа „замърсителят плаща“ и съответно за режима на отговорност, установен в Директива 2004/35, следва и от разпоредбите на Директивата относно последиците от неучастието на оператора в замърсяването или опасността от замърсяване (решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 57).

52 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 8, параграф 3, буква а) във връзка със съображение 20 от Директива 2004/35 операторът не е длъжен да поеме разходите, ако може да докаже, че екологичните щети са били предизвикани от трето лице и са възникнали независимо от взетите съответни мерки за безопасност или че са резултат от изпълнение на разпореждане или указание на обществен орган (вж. в този смисъл решение от 4 март 2015 г., Fipa Group и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 58 и цитираната съдебна практика).

53 От всички тези съображения следва, че установеният с Директива 2004/35 режим на отговорност се основава на принципа на предпазните мерки и принципа „замърсителят плаща“. Затова Директивата налага на операторите задължения както за предотвратяване, така и за отстраняване (вж. по-специално решение от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 75).

54 В случая не се спори, че от ТТК се търси отговорност не в качеството му на оператор, а в качеството му на собственик на недвижимия имот, в който е настъпило замърсяването. Освен това изглежда, че компетентният орган налага на ТТК глоба, а не го задължава да вземе и мерки за предотвратяване или отстраняване, обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери.

55 При това положение от представената на Съда преписка следва, че приложените по отношение на ТТК разпоредби на унгарското право не са част от разпоредбите, с които се прилага въведеният с Директива 2004/35 режим на отговорност.

56 Въпреки това следва да се припомни, че член 16 от Директива 2004/35 предвижда възможност за държавите членки да поддържат в сила или приемат по-строги разпоредби във връзка с предотвратяването и отстраняването на екологичните щети, включително да посочват допълнителни дейности, за които да важат изискванията за предотвратяване и отстраняване по тази директива, и да посочват допълнителни отговорни лица.

57 Член 102, параграф 1 от Закона за защита на околната среда предвижда, че до доказване на противното отговорност носят солидарно както собственикът на имота, „в който е причинена екологичната щета или е създаден екологичният риск“, така и операторът, който ползва този имот, като собственикът се освобождава от тази отговорност само ако посочи действителния ползвател на имота и докаже извън всяко съмнение, че не той е причинил щетата, правило, което по естеството си засилва режима на отговорност, предвиден в Директива 2004/35.

58 Доколкото не се отразява на принципната отговорност на оператора, а цели да предотврати случаите на небрежност от страна на собственика и да го стимулира да взема мерки и да прилага практики, годни да минимизират опасността от увреждане на околната среда, такава национална правна уредба допринася за предотвратяването на екологичните щети и съответно за постигането на целите на Директива 2004/35.

59 Всъщност тази национална правна уредба предполага, че от собствениците на недвижими имоти в съответната държава членка се очаква да наблюдават поведението на операторите, ползващи техните имоти, и в случай на екологични щети или заплаха от такива щети да посочват на компетентните органи кои са тези оператори, доколкото в противен случай биха носили солидарна отговорност заедно с тях.

60 При положение че засилва механизма, предвиден в Директива 2004/35, като посочва категория лица, които могат да носят солидарна отговорност заедно с операторите, такава правна уредба попада в обхвата на член 16 от Директива 2004/35, който, разглеждан във връзка с член 193 ДФЕС, разрешава по-строги предпазни мерки, стига те да са съвместими с Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС и да са съобщени на Европейската комисия.

61 Що се отнася до изискването за съвместимост с Договорите, от практиката на Съда следва, че всяка държава членка е компетентна да определя по-строги предпазни мерки, които трябва, от една страна, да са насочени към изпълнението на изложената в член 1 цел на Директива 2004/35, а именно предотвратяване и отстраняване на екологичните щети, и от друга страна, да са съобразени с правото на Съюза, и по-специално с неговите общи принципи, сред които е принципът на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 79).

62 Накрая следва да се припомни, че само по себе си неизпълнението на предвиденото в член 193 ДФЕС задължение за съобщаване не води до незаконосъобразност на приетите по-строги предпазни мерки (решение от 21 юли 2011 г., Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, т. 53 и цитираната съдебна практика).

63 При тези условия на първия въпрос следва да се отговори, че разпоредбите на Директива 2004/35 във връзка с членове 191 ДФЕС и 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че доколкото разглежданата в главното производство хипотеза попада в обхвата на Директива 2004/35, което запитващата юрисдикция следва да провери, тези разпоредби допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която наред с операторите, ползващи имотите, в които е настъпило незаконно замърсяване, солидарна отговорност за тази екологична щета носят и друга категория лица, а именно собствениците на имотите, без да се изисква да е установено наличието на причинна връзка между поведението на собствениците и констатираната щета, при условие че тази правна уредба е в съответствие с общите принципи на правото на Съюза и с всички релевантни разпоредби на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС и на актовете от вторичното право на Съюза.

По втория въпрос

64 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 16 от Директива 2004/35 и член 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която собствениците на имоти, в които е настъпило незаконно замърсяване, не само носят солидарна отговорност за тази екологична щета заедно с операторите, ползващи имотите, но и могат да бъдат наказани с глоба от страна на компетентния национален административен орган.

65 В това отношение следва да се отбележи, че когато в съответствие с член 16 от Директивата и член 193 ДФЕС и при спазване на всички други релевантни разпоредби от правото на Съюза и на общите принципи на това право държавата членка предвиди такава солидарна отговорност за собствениците на имоти, допустимо е тя да въведе санкции, които да допринасят за ефективността на този режим на засилена защита.

66 Ето защо административната глоба, налагана на собственика на имота заради незаконното замърсяване, което той не е предотвратил и чийто причинител не е посочил, може да е част от режима на отговорност, обхванат от член 16 от Директива 2004/35 и член 193 ДФЕС, при условие че в съответствие с принципа на пропорционалност правната уредба, която предвижда такава глоба, е годна да допринесе за осъществяването на целта за засилена защита, с оглед на която е приета уредбата, въвеждаща солидарната отговорност, и при условие че правилата за

определянето на размера на глобата не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (вж. по аналогия решение от 9 юни 2016 г., Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, т. 51 и цитираната съдебна практика).

67 В разглеждания случай запитващата юрисдикция следва да прецени дали приложимата в главното производство национална правна уредба, и конкретно член 34, параграф 1 от Постановление на Министерски съвет № 306/2010, отговаря на тези условия.

68 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че член 16 от Директива 2004/35 и член 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че доколкото разглежданата в главното производство хипотеза попада в обхвата на Директива 2004/35, те допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която собствениците на имоти, в които е настъпило незаконно замърсяване, не само носят солидарна отговорност за тази екологична щета заедно с операторите, ползващи имотите, но и могат да бъдат наказани с глоба от страна на компетентния национален орган, при условие че тази правна уредба е годна да допринесе за осъществяването на целта за засилена защита и при условие че правилата за определянето на размера на глобата не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел, което националната юрисдикция следва да провери.

По съдебните разноски

69 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Разпоредбите на Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети във връзка с членове 191 ДФЕС и 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че доколкото разглежданата в главното производство хипотеза попада в обхвата на Директива 2004/35, което запитващата юрисдикция следва да провери, тези разпоредби допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която наред с операторите, ползващи имотите, в които е настъпило незаконно замърсяване, солидарна отговорност за тази екологична щета носят и друга категория лица, а именно собствениците на имотите, без да се изисква да е установено наличието на причинна връзка между поведението на собствениците и констатираната щета, при условие че тази правна уредба е в съответствие с общите принципи на правото на Съюза и с всички релевантни разпоредби на Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС и на актовете от вторичното право на Съюза.**

2) **Член 16 от Директива 2004/35 и член 193 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че доколкото разглежданата в главното производство хипотеза попада в обхвата на Директива 2004/35, те допускат национална правна уредба като приложимата в главното производство, съгласно която собствениците на имоти, в които е настъпило незаконно замърсяване, не само носят солидарна отговорност за тази екологична щета заедно с операторите, ползващи имотите, но и могат да бъдат наказани с глоба от страна на компетентния национален орган, при условие че тази правна уредба е годна**

да допринесе за осъществяването на целта за засилена защита и при условие че правилата за определянето на размера на глобата не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел, което националната юрисдикция следва да провери.

Подписи