Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. liepos 13 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Aplinka – SESV 191 ir 193 straipsniai – Direktyva 2004/35/EB – Taikymas *ratione materiae* – Oro tarša dėl neteisėto atliekų deginimo – Principas „teršėjas moka“ – Nacionalinės teisės aktas, kuriame nustatyta žemės sklypo savininko, kuriame atsirado tarša, ir teršėjo solidarioji atsakomybė“

Byloje C-129/16

dėl *Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Solnoko administracinis ir darbo teismas, Vengrija) 2016 m. vasario 18 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2016 m. kovo 1 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Túrkevei Tejtermelő Kft.

prieš

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas M. Ilešič, teisėjai A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (pranešėja) ir E. Jarašiūnas,

generalinė advokatė J. Kokott,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*, atstovaujamos Z. Szurovecz ir L. Búsi,

— Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos M.Z. Fehér, G. Koós ir A. M. Pálfy,

— Europos Komisijos, atstovaujamos E. White ir A. Tokár,

susipažinęs su 2017 m. vasario 16 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

* Proceso kalba: vengrų.

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 191 ir 193 straipsnių ir dėl 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) (OL L 143, 2004, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 8 t., p. 357) išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Túrkevei Tejtermelő Kft.* (toliau – TTK) ir *Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* (Aplinkos ir gamtos apsaugos nacionalinė inspekcija, Vengrija, toliau – Inspekcija) ginčą dėl TTK paskirtos baudos už neteisėtą jai priklausančiame žemės sklype atliekų deginimą, dėl kurio buvo užterštas oras.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Direktyva 2004/35 priimta remiantis EB 175 straipsnio 1 dalimi, kuri vėliau tapo SESV 192 straipsnio 1 dalimi, kurioje numatytos Europos Sąjungos teisės aktų priėmimo procedūros, kaip pasiekti SESV 191 straipsnio 1 dalyje nurodytus tikslus aplinkos apsaugos srityje.

4 Direktyvos 2004/35 1, 2, 4, 13, 18, 20 ir 24 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(1) Šiuo metu Bendrijoje yra daug užterštų vietovių, keliančių didelį pavojų sveikatai, ir per paskutinius dešimtmečius labai paspartėjo biologinės įvairovės nykimas. Nesiimant priemonių ateityje padidės vietovių užterštumas ir dar sumažės biologinė įvairovė. Žalos aplinkai išvengimas (prevencija) ir ištaisymas tiek, kiek įmanoma, padeda įgyvendinti Sutartyje nustatytos Bendrijos aplinkos politikos tikslus ir uždavinius. Priimant sprendimus dėl žalos ištaisymo turėtų būti atsižvelgiama į vietos sąlygas.

(2) Žalos aplinkai išvengimas ir ištaisymas turėtų būti įgyvendinamas plėtojant Sutartyje nurodytą „teršėjas moka“ principą ir laikantis tolydžios plėtros principo. Šios direktyvos pagrindinis principas turėtų būti tai, kad subjektas, kurio veikla sukėlė žalą arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę aplinkai, turi būti finansiškai atsakingas, kad paskatintų subjektus priimti priemones ir vystyti technologijas žalos aplinkai pavojui sumažinti, kad sumažintų savo galimą finansinę atsakomybę.

<…>

(4) Žalą aplinkai taip pat sudaro oro dalelių padaryta žala, jei ji sukelia žalą vandeniui, žemei arba saugomoms rūšims, arba natūralioms buveinėms.

<…>

(13) Ne visa žala aplinkai gali būti atlyginta taikant atsakomybės mechanizmą. Norint veiksmingai taikyti šį mechanizmą, turi būti nustatytas vienas arba keli teršėjai, žala turėtų būti konkreti ir apskaičiuojama, ir turėtų būti nustatytas priežastinis ryšys tarp žalos ir nustatyto teršėjo arba teršėjų. Todėl atsakomybė nėra tinkama priemonė kovoti su plačiai paplitusia, pasklidžiąja tarša, kai neigiamo poveikio aplinkai neįmanoma susieti su tam tikrų atskirų subjektų veiksmais arba neveikimu.

<…>

(18) Pagal principą „teršėjas moka“ subjektas, padarantis žalą aplinkai arba sukeliantis neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę, iš esmės turėtų atlyginti būtinų žalos prevencijos arba ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas. Jei kompetentinga institucija, pati arba per trečiąją šalį, veikia už subjektą, ši institucija turėtų užtikrinti, kad jos patirtos išlaidos būtų susigrąžintos iš šio subjekto. Taip pat reikia, kad šie subjektai galiausiai padengtų žalos aplinkai įvertinimo išlaidas ir, jei reikia, tokios žalos susidarymo neišvengiamos (realios) grėsmės įvertinimo išlaidas.

<…>

(20) [Iš] [s]ubjekto neturėtų būti reikalaujama padengti žalos prevencijos arba jos ištaisymo (atlyginimo) veiksmų, vykdomų pagal šią direktyvą, išlaidų, jei toji žala arba neišvengiama jos grėsmė susidaro dėl tam tikrų, nuo subjekto nepriklausančių įvykių. Valstybės narės gali nereikalauti [iš] subjektų, kurie nėra kalti arba neatsargūs, padengti žalos ištaisymo (atlyginimo) priemonių išlaidas, jei minėtą žalą sukelia aiškiai leista emisija į aplinką arba įvykiai arba, jei žalos galimybės [žalingo poveikio] nebuvo galima numatyti įvykio arba emisijos į aplinką metu.

<…>

(24) Būtina užtikrinti, kad būtų sukurtos veiksmingos įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo priemonės, užtikrinant, kad atitinkamai būtų apsaugoti susijusių subjektų ir kitų suinteresuotų šalių teisėti interesai. Kompetentingos institucijos turėtų būti atsakingos už konkrečias užduotis, kurioms reikia atitinkamos administravimo nuožiūros, būtent joms turėtų tekti pareiga įvertinti žalos reikšmingumą (dydį) ir nustatyti, kokių žalos ištaisymo (atlyginimo) priemonių turėtų būti imtasi.

<…>“

5 Direktyvos 2004/35 1 straipsnyje nustatytas atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmas pagal principą „teršėjas moka“, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ištaisyti (atlyginti) ją.

6 Šios direktyvos 2 straipsnyje apibrėžiamos šios sąvokos:

„Šioje direktyvoje taikomi tokie apibrėžimai:

1. „žala aplinkai“ tai:
   a) saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms daroma žala, kuri daro reikšmingą neigiamą poveikį siekiant tokių buveinių arba rūšių palankiausios apsaugos būklės arba palaikant ją. Tokio poveikio reikšmingumas turi būti vertinamas darant nuorodą į pirminę būklę, atsižvelgiant į I priede nustatytus kriterijus.

<…>
   b) žala vandeniui, kuri daro reikšmingą neigiamą poveikį tų vandenų ekologinei, cheminei ir (arba) kiekybinei būklei ir (arba) ekologiniam potencialui (pajėgumui), apibrėžtam Direktyvoje 2000/60/EB, išskyrus neigiamą poveikį tada, kai taikoma minėtos direktyvos 4 straipsnio 7 dalis;
   c) žala žemei, kuri yra bet koks žemės užteršimas, kuris kelia didelį pavojų, kad žmonių sveikatą gali neigiamai paveikti medžiagų, preparatų, organizmų arba mikroorganizmų tiesioginis arba netiesioginis naudojimas žemėje, ant jos arba po ja;

<…>

6. „subjektas“: tai fizinis arba juridinis, privatus arba viešasis asmuo, kuris vykdo arba kontroliuoja profesinę veiklą, arba, jei tai numatyta nacionalinės teisės aktuose, asmuo, kuriam deleguota tokios veiklos techninio vykdymo sprendžiamoji ekonominė galia, įskaitant ir tokios veiklos leidimo arba įgaliojimo turėtoją arba asmenį, registruojantį tokią veiklą arba pranešantį (teikiantį žinias) apie ją;

7. „profesinė veikla“: tai bet kokia veikla, vykdoma kaip ūkinė veikla, verslas arba įmonė, nepriklausomai nuo to, ar ji yra privati, viešoji, siekianti arba nesiekianti pelno;

<…>

10. „prevencinės priemonės“: tai bet kurios priemonės, kurių imamasi reaguojant į įvykį, veiksmą arba neveikimą, dėl kurio iškyla neišvengiama žalos aplinkai grėsmė, siekiant išvengti šios žalos arba ją sumažinti;

11. „ištaisymo priemonės“: tai veiksmas arba veiksmų derinys, taip pat ir švelninančios arba laikinosios priemonės, skirtos atstatyti, atkurti arba pakeisti pažeistus gamtos išteklius ir (arba) pablogėjusias savybes (funkcijas), arba suteikti tokių išteklių arba savybių (funkcijų) lygiavertę alternatyvą, kaip numatyta II priede.

<…>“

7 Šios direktyvos 3 straipsnio „Taikymo sritis“ 1 dalyje numatyta:

„Ši direktyva taikoma:

a) aplinkos žalai, kilusiai dėl bet kurios III priede išvardytos profesinės veiklos, ir neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kilusiai dėl tokių veiklų;

b) žalai saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, kilusiai dėl bet kurios kitos, nei išvardinta III priede, profesinės veiklos, ir neišvengiamai (realiai) tokios žalos grėsmei, kuri iškyla dėl tokių veiklų, kai tik subjektas buvo kaltas ar neatsargus.“

8 Tos pačios direktyvos 4 straipsnio 5 dalyje numatyta, kad ji „taikoma tik tai aplinkos žalai arba neišvengiamai tokios žalos grėsmei, kurią sukelia išplitusi [skliDžioji] tarša, tik tada, jei įmanoma nustatyti priežastinį ryšį [tarp] šios žalos ir konkrečių subjektų veiklos“.

9 Direktyvos 2004/35 5 straipsnis „Prevencinė veikla“ suformuluotas taip:

„1. Jei žala aplinkai dar nepadaryta, bet yra neišvengiama (reali) grėsmė, kad tokia žala atsiras, subjektas nedelsdamas imasi būtinų prevencinių priemonių.

<…>

3. Kompetentinga institucija bet kuriuo metu gali:

<…>

b) reikalauti, kad subjektas imtųsi būtinų prevencinių priemonių;

<…>

d) pati imtis būtinų prevencinių priemonių.

4. Kompetentinga institucija reikalauja, kad subjektas imtųsi prevencinių priemonių. Jei subjektas nevykdo straipsnio 1 dalyje arba 3 dalies b arba c punktuose nustatytų įsipareigojimų [įpareigojimų], jis negali būti nustatytas arba nereikalaujama, kad jis padengtų (atlygintų) išlaidas pagal šią direktyvą, kompetentinga institucija gali pati imtis šių priemonių.“

10 Šios direktyvos 6 straipsnyje „Žalos ištaisymo (atlyginimo) veikla“ numatyta:

„1. Jei padaryta žala aplinkai, subjektas nedelsdamas praneša kompetentingai institucijai visus svarbius situacijos aspektus ir imasi:

a) visų įgyvendinamų priemonių, kad nedelsdamas kontroliuotų, sustabdytų, pašalintų arba kitaip tvarkytų atitinkamus teršalus ir (arba) kitus žalą sukeliančius veiksnius tam, kad apribotų arba padėtų išvengti tolimesnės žalos aplinkai ir neigiamo poveikio žmonių sveikatai ir tolimesnio savybių (funkcijų) pablogėjimo, ir

b) būtinų žalos ištaisymo priemonių <…>

2. Kompetentinga institucija bet kuriuo metu gali:

a) reikalauti, kad subjektas pateiktų papildomą informaciją apie bet kokią padarytą žalą;

b) imtis, reikalauti, kad subjektas imtųsi, arba duoti nurodymus subjektui dėl visų įgyvendinamų priemonių, kad nedelsdamas kontroliuotų, sustabdytų, pašalintų arba kitaip tvarkytų atitinkamus teršalus ir (arba) kitus žalą sukeliančius veiksnius tam, kad apribotų arba padėtų išvengti tolimesnės žalos aplinkai ir neigiamo poveikio žmonių sveikatai ir tolimesnio funkcijų pablogėjimo;

c) reikalauti, kad subjektas imtųsi būtinų žalos ištaisymo priemonių;

<…>

e) pati imtis būtinų žalos ištaisymo priemonių.

3. Kompetentinga institucija reikalauja, kad subjektas imtųsi žalos ištaisymo priemonių. Jei subjektas nevykdo straipsnio 1 dalyje arba 2 dalies <…> b arba c punktuose nustatytų įpareigojimų, negali būti nustatytas arba nereikalaujama, kad jis atlygintų išlaidas pagal šią direktyvą, kompetentinga institucija gali, jeigu nėra kitos išeities, imtis šių priemonių pati.“

11 Minėtos direktyvos 8 straipsnio 1 ir 3 dalyse nustatyta:

„1. Subjektas padengia pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos ir ištaisymo (atlyginimo) veiksmų išlaidas.

<…>

3. [Iš] [s]ubjekto nereikalaujama padengti pagal šią direktyvą taikytų žalos prevencijos arba ištaisymo veiksmų išlaidų, jei jis gali įrodyti, kad žalą aplinkai arba neišvengiamą (realią) tokios žalos grėsmę sukėlė:

a) trečioji šalis, ir ji atsirado nepaisant to, kad buvo taikytos reikiamos saugumo priemonės;

b) valdžios institucijos privalomo įsakymo arba nurodymo laikymasis, išskyrus įsakymą arba nurodymą, priimtą dėl emisijos arba įvykio, kurį sukėlė paties subjekto veikla.

Tokiais atvejais valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad sudarytų subjektui galimybę susigrąžinti patirtas išlaidas.“

12 Tos pačios direktyvos 11 straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodyta:

„2. Kompetentingos institucijos pareiga – nustatyti žalą arba žalos neišvengiamą (realią) grėsmę sukėlusį subjektą, įvertinti žalos reikšmingumą ir nustatyti, kokių žalos ištaisymo priemonių reikėtų imtis pagal II priedą. <…>

3. Valstybės narės užtikrina, kad kompetentinga institucija galėtų suteikti įgaliojimus trečiosioms šalims ar reikalauti [iš] jų vykdyti būtinas žalos prevencijos arba jos ištaisymo priemones.“

13 Direktyvos 2004/35 16 straipsnio „Ryšys su nacionaline teise“ 1 dalyje patikslinta, kad ši direktyva „netrukdo valstybėms narėms išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nustatymą papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi [minėtos] direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir nustatymą papildomų atsakingų šalis [šalių]“.

14 Šios direktyvos III priede išvardyta 12 veiklos rūšių, kurias teisės aktų leidėjas laiko pavojingomis, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalį. Kiekviena veikla susijusi su, be kita ko, atliekų tvarkymu, dėl kurio reikalingas leidimas arba registracija pagal Sąjungos teisės aktus šioje srityje.

Vengrijos teisė

Įstatymas dėl aplinkos apsaugos

15 Šio įstatymo nuostatos buvo pakeistos, kad į nacionalinę teisę būtų perkelta Direktyva 2004/35.

16 *Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII Törvény* (1995 m. Įstatymas Nr. LIII dėl aplinkos apsaugos bendrųjų nuostatų, toliau – Įstatymas dėl aplinkos apsaugos) 4 straipsnyje pateikiamos tokios apibrėžtys:

„1. „aplinkos komponentas“ – žemė, oras, vanduo, fauna ir flora, žmogaus sukurta aplinka (dirbtinė) ir jų dalys;

<…>

10. „pavojaus aplinkai sukėlimas“ – tiesioginė grėsmė, kad kils žala aplinkai;

<…>

12. „pakenkimas aplinkai“ – veikimas arba neveikimas, dėl kurio kyla žala aplinkai;

13. „žala aplinkai“ – didelis neigiamas ir išmatuojamas aplinkos arba jos komponento pakitimas, didelis neigiamas ir išmatuojamas paslaugos, susijusios su aplinkos komponentu, pablogėjimas, kuris gali atsirasti tiesiogiai arba netiesiogiai;

<…>“

17 Šio įstatymo 101 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Aplinkos naudotojui tenka teisinė atsakomybė už jo veiklos poveikį aplinkai pagal baudžiamąją civilinę ir administracinę teisę pagal šiame įstatyme ir kituose teisės aktuose įtvirtintą tvarką <…>“

18 Pagal šio įstatymo 102 straipsnio 1 dalį atsakomybė už žalą arba pavojų aplinkai solidariai tenka (jei neįrodyta priešingai) nekilnojamojo turto, kuriame atsirado žala aplinkai arba buvo vykdoma veikla, kuri sukėlė pavojų aplinkai, savininkui arba naudotojui žalos arba pavojaus aplinkai atsiradimo momentu. Pagal to paties straipsnio 2 dalį savininkui netaikoma solidarioji atsakomybė, jeigu jis nurodo faktinį nekilnojamojo turto naudotoją ir vienareikšmiškai įrodo, kad nėra atsakingas.

19 To paties įstatymo 106 straipsnyje nustatyta:

„1. Tas, kas tiesiogiai arba netiesiogiai pažeidžia teisės norminiame akte, administraciniame sprendime arba tiesiogiai taikomame Bendrijos teisės akte įtvirtintą nuostatą, skirtą aplinkai apsaugoti, arba viršija šioje srityje nustatytas ribas, privalo sumokėti baudą aplinkos apsaugos srityje, nustatytą pagal pažeidimo sunkumą, ypač pagal jo sukeltos aplinkos taršos arba pavojaus aplinkai dydį, trukmę arba pasikartojimą.

2. Bauda aplinkos apsaugos srityje turi būti sumokėta papildomai sumokėjus mokestį už gamtos išteklių naudojimą ir mokestį už aplinkai tenkančią naštą.

<…>“

Vyriausybės dekretas dėl oro kokybės apsaugos

20 Pagal *Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet* (Vyriausybės dekretas Nr. 306/2010 (XII.23) dėl oro kokybės apsaugos) 2 straipsnio 29 punktą „reikalavimais oro kokybės apsaugos srityje“ laikoma bet kokia teisės aktuose arba institucijos sprendime įtvirtinta nuostata arba draudimas, kuriais siekiama užkirsti kelią oro kokybės kenkimui arba jį sumažinti.

21 Pagal šio dekreto 27 straipsnio 2 dalį draudžiama deginti atliekas atviroje erdvėje arba įrenginiuose, neatitinkančiuose teisės aktų, kuriuose įtvirtintos atliekų deginimo sąlygos, nuostatų, nebent deginamos atliekos yra namų ūkio popieriaus atliekos arba neapdirbto medžio atliekos, kurios negali būti laikomos pavojingomis atliekomis ir kurios deginamos namų įrenginiuose. Deginimas atviroje erdvėje yra tuomet, kai atliekos užsidega dėl bet kokios priežasties, išskyrus natūralias priežastis.

22 Pagal minėto dekreto 34 straipsnio 1 dalį aplinkos apsaugos institucija skiria baudą fiziniams arba juridiniams asmenims arba juridinio asmens statuso neturintiems subjektams, pažeidusiems nuostatas oro kokybės apsaugos srityje, ir kartu jiems nurodo nutraukti neteisėtą veiklą arba neveikimą, nebent teisės aktuose būtų numatyta kitaip.

23 Pagal to paties straipsnio 3 dalį skirdama baudą aplinkos apsaugos institucija atsižvelgia į: pirma, įsipareigojimų nevykdymo aplinkybes, antra, įsipareigojimų nevykdymo sunkumą ir, trečia, įsipareigojimų nevykdymo trukmę ir pasikartojimą.

24 To paties dekreto 9 priedo 20 punkte numatytas baudos dydis už tai, kad „nebuvo užkirstas kelias atliekų arba medžiagų užsidegimui arba išmetimui arba nebuvo imtasi būtinų priemonių sustabdyti degimą (kai kiekis viršija 10 m^3)“.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

25 2014 m. liepos 2 d. pirmosios instancijos aplinkos apsaugos institucija buvo informuota, kad Tūrkevėje (Vengrija) esančiame žemės sklype, kurio savininkė yra TTK, buvo deginamos atliekos.

26 Pagal protokolą, surašytą per šios institucijos atliktą patikrinimą,30–40 m^3 atliekų, be kita ko, metalo, buvo sudeginta trijose sandėliavimo talpyklose ir trys teritorijoje esantys sunkvežimiai jau ketino išvežti likusias nesudegusias metalo atliekas.

27 TTK nurodė, kad ji 2014 m. kovo 15 d. šį žemės sklypą išnuomojo fiziniam asmeniui. Paaiškėjo, kad 2014 m. balandžio 1 d. jis mirė.

28 Pirmosios instancijos aplinkos apsaugos institucija nusprendė paskirti TTK, kaip žemės sklypo savininkei, 500 000 HUF (apie 1 630 EUR) baudą už Vyriausybės dekreto Nr. 306/2010 nuostatų pažeidimą.

29 TTK apskundė šios baudos skyrimą tai pačiai institucijai, tačiau jos skundas buvo atmestas. Šį sprendimą patvirtino Inspekcija.

30 Sprendime atmesti skundą Inspekcija nurodė, kad deginant atliekas atviroje erdvėje kilo pavojus aplinkai. Pagal Įstatymą dėl aplinkos apsaugos atsakomybė solidariai tenka atitinkamo nekilnojamojo turto savininkui ir naudotojui klostantis faktinėms aplinkybėms, nebent savininkas vienareikšmiškai įrodo, jog nėra atsakingas už pavojų aplinkai. Atsižvelgdama į tai, kad nuomininkas mirė, pirmosios instancijos aplinkos apsaugos institucija teisingai manė, kad TTK turi būti laikoma atsakinga.

31 TTK apskundė Inspekcijos sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme – *Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Solnoko administracinis ir darbo teismas, Vengrija).

32 Anot prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, bauda už oro taršą nepatenka tarp Direktyvos 2004/35 2 straipsnio 11 punkte apibrėžtų „ištaisymo priemonių“. Vis dėlto šis teismas pažymi, kad šios direktyvos 16 straipsnyje, paisant SESV 193 straipsnio, valstybėms narėms numatyta galimybė priimti griežtesnes žalos aplinkai prevencijos ar jos ištaisymo priemones.

33 Remdamasis 2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.* (C-534/13, EU:C:2015:140) 54 punktu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena, kad Direktyvoje 2004/35 įtvirtintu atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmu reikalaujama (tam, kad jis veiktų), jog kompetentinga institucija nustatytų vieno arba kelių subjektų, kuriuos galima identifikuoti, veiklos ir konkrečios ir apskaičiuojamos žalos priežastinį ryšį tam, kad galėtų skirti ištaisymo priemones šiam arba šiems subjektams, neatsižvelgdama į sukeltos taršos rūšį. Taigi nagrinėjamu atveju nėra institucijos nustatyto TTK veiklos ir žalos aplinkai priežastinio ryšio. Vadinasi, anot šio teismo, nėra jokio teisinio pagrindo skirti administracinę baudą žemės sklypo savininkui.

34 Šiomis aplinkybėmis *Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Solnoko administracinis ir darbo teismas, Vengrija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagal SESV 191 straipsnį ir Direktyvą [2004/35] draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriais, viršijant tai, ko reikalaujama pagal principą „teršėjas moka“, už aplinkos apsaugą atsakingai administracinei institucijai suteikiama teisė specifine forma nustatyti pareigą savininkui atlyginti žalą aplinkai, ir prieš tai ji neprivalo iš esmės įrodyti šio asmens (komercinės bendrovės) elgesio ir taršos atvejo priežastinio ryšio buvimo?

2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą yra neigiamas ir jei, atsižvelgiant į oro taršą, nebūtina atlyginti žalos aplinkai, ar pagrįsta pagal valstybės narės teisės aktus skirti griežtesnę baudą oro kokybės apsaugos srityje, nei numatyta Direktyvos [2004/35] 16 straipsnyje ir SESV 193 straipsnyje, ar, atvirkščiai, šie griežtesni teisės aktai niekaip negali lemti to, kad savininkui, kuris nėra atsakingas už taršą, išskirtinai kaip baudžiamoji priemonė būtų skiriama bauda?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

35 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyvos 2004/35 nuostatas, siejamas su SESV 191 ir 193 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad remiantis jomis draudžiami tokie nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose, be žemės sklypų, kuriuose kilo neteisėta tarša, naudotojų, yra nustatyta kita kategorija asmenų, solidariai atsakingų už tokią žalą aplinkai, t. y. žemės sklypų savininkai, ir nėra reikalaujama nustatyti minėtų savininkų elgesio ir konstatuotos taršos priežastinio ryšio.

Dėl SESV 191 straipsnio 2 dalies taikymo

36 Pirmiausia primintina, jog SESV 191 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Sąjungos aplinkos politika siekiama aukšto apsaugos lygio ir kad ji, be kita ko, grindžiama principu „teršėjas moka“. Šitaip šia nuostata siekiama nustatyti tik bendruosius Sąjungos teisės principus aplinkos srityje, kadangi, remiantis SESV 192 straipsniu, sprendimą dėl veiksmų, kurių reikia imtis, kad būtų pasiekti šie tikslai, turi priimti Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba pagal įprastą teisėkūros procedūrą (2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 39 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

37 Kadangi SESV 191 straipsnio 2 dalis, kurioje įtvirtintas principas „teršėjas moka“, susijęs su Sąjungos veiksmais, šia nuostata negali remtis privatūs asmenys, siekdami, kad nebūtų taikomas toks, koks nagrinėjamas pagrindinėse bylose, nacionalinės teisės aktas, susijęs su į aplinkos politiką patenkančia sritimi, kai netaikoma jokio Sąjungos teisės akto, priimto SESV 192 straipsnio pagrindu, kuris konkrečiai reglamentuoja nagrinėjamą situaciją (šiuo klausimu žr. 2010 m. kovo 9 d. Sprendimo *ERG ir kt.*, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 39 punktą ir 2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 40 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

38 Darytina išvada, kad TTK negali remtis SESV 191 straipsnio 2 dalyje įtvirtintu principu „teršėjas moka“, nes situacija, su kuria yra susijusi pagrindinė byla, yra konkrečiai reglamentuojama remiantis SESV 192 straipsniu priimtu Sąjungos teisės aktu.

Dėl Direktyvos 2004/35 taikymo

39 Nedarant poveikio klausimui, kurio nepateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ar yra kitų Sąjungos teisės aktų (išskyrus Direktyvą 2004/35, kaip 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas (OL L 312, 2008, p. 3)), kurie reguliuoja situaciją, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, ir atsižvelgiant į tai, kad, kaip matyti iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos, pagrindinė byla yra susijusi su oro tarša, reikia kelti klausimą, ar galima taikyti Direktyvą 2004/35.

40 Minėtos direktyvos 2 straipsnio 1 punkte „žala aplinkai“ apibrėžiama kaip saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms daroma žala, žala vandeniui arba žala žemei.

41 Darytina išvada, kad pati oro tarša nėra Direktyvoje 2004/35 numatyta žala aplinkai.

42 Vis dėlto šios direktyvos 4 konstatuojamojoje dalyje patikslinama, kad žalą aplinkai taip pat sudaro oro dalelių padaryta žala, jei ji gali sukelti žalą vandeniui, žemei arba saugomoms rūšims, arba natūralioms buveinėms.

43 Pagal SESV 267 straipsnį, kuris pagrįstas aiškiu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo funkcijų atskyrimu, Teisingumo Teismas turi teisę aiškinti Sąjungos teisės aktą ar spręsti dėl jo galiojimo tik remdamasis nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis. Taigi pagal šiame straipsnyje numatytą procedūrą ne Teisingumo Teismas, o nacionalinis teismas turi taikyti Sąjungos teisės normas, kurias išaiškino Teisingumo Teismas, nacionalinėms priemonėms ar situacijoms (2010 m. kovo 9 d. Sprendimo *ERG ir kt.*, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 35 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

44 Vadinasi, remdamasis faktinėmis aplinkybėmis, kurias tik prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas gali vertinti, jis turi patikrinti, ar oro tarša pagrindinėje byloje galėjo sukelti žalą arba tokios žalos neišvengiamą pavojų, kad būtų reikėję imtis prevencijos arba ištaisymo priemonių, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2004/35.

45 Jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prieis prie išvados, kad taip nėra šioje byloje, jis turės laikyti, kad šioje byloje nagrinėjama tarša nepatenka į Direktyvos 2004/35 taikymo sritį ir tokiai situacijai taikoma nacionalinė teisė, laikantis Sutarties nuostatų ir nepažeidžiant kitų antrinės teisės aktų (šiuo klausimu žr. 2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 46 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

46 Vis dėlto jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręs, kad dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamos oro taršos kilo žala vandeniui, žemei arba saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, tokia oro tarša pateks į Direktyvos 2004/35 taikymo sritį.

Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą sąlygų

47 Primintina, kad pagal Direktyvos 2004/35 1 straipsnį jos tikslas – sukurti atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmą pagal principą „teršėjas moka“, siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti. Remiantis šioje direktyvoje įtvirtinu atsakomybės už žalą aplinkai mechanizmu, pagrįstu aukštu aplinkos apsaugos lygiu ir principu „teršėjas moka“, subjektams taikomos pareigos tiek dėl žalos prevencijos, tiek dėl jos ištaisymo (šiuo klausimu žr. 2010 m. kovo 9 d. Sprendimo *ERG ir kt.*, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 75 ir 76 punktus).

48 Taigi, kaip matyti iš Direktyvos 2004/35 4 straipsnio 5 dalies ir 11 straipsnio 2 dalies, siejamų su jos 13 konstatuojamąja dalimi, remiantis šioje direktyvoje įtvirtintu atsakomybės už aplinkos apsaugą mechanizmu reikalaujama, kad kompetentinga institucija nustatytų vieno ar kelių subjektų, kuriuos galima identifikuoti, veiklos ir konkrečios ir apskaičiuojamos žalos aplinkai arba tokios žalos neišvengiamo pavojaus priežastinį ryšį (2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 54 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

49 Aiškindamas minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalies a punktą, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad kompetentingos institucijos pareiga nustatyti priežastinį ryšį taikoma objektyviosios subjekto atsakomybės už aplinkos apsaugą atveju (2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 55 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

50 Taigi, kaip matyti iš Direktyvos 2004/35 4 straipsnio 5 dalies, minėta pareiga taip pat taikoma dėl subjekto kaltės ar neatsargumo kylančios subjektyviosios atsakomybės, kuri šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalies b punkte numatyta kitokiai profesinei veiklai, nei nurodyta minėtos direktyvos III priede, atveju (2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 56 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

51 Ypatinga priežastinio ryšio tarp subjekto veiklos ir žalos aplinkai svarba siekiant taikyti principą „teršėjas moka“, taigi ir Direktyvoje 2004/35 įtvirtintą atsakomybės mechanizmą, taip pat matyti iš tos direktyvos nuostatų, reglamentuojančių pasekmes, kurių kyla, kai subjektas neprisideda prie taršos ar taršos pavojaus (2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 57 punktas).

52 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal Direktyvos 2004/35 8 straipsnio 3 dalies a punktą, siejamą su jos 20 konstatuojamąja dalimi, subjektas neprivalo padengti žalos ištaisymo veiksmų, kurių imtasi taikant šią direktyvą, išlaidų, kai gali įrodyti, kad žala aplinkai kilo dėl trečiųjų asmenų, nepaisant tinkamų apsaugos priemonių, arba dėl viešosios valdžios institucijos įsakymo ar nurodymo (šiuo klausimu žr. 2015 m. kovo 4 d. Sprendimo *Fipa Group ir kt.*, C-534/13, EU:C:2015:140, 58 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

53 Taigi atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, matyti, kad Direktyvoje 2004/35 įtvirtintas atsakomybės mechanizmas yra pagrįstas atsargumo principu ir principu „teršėjas moka“. Šiuo tikslu pagal minėtą direktyvą subjektams yra taikomos pareigos tiek dėl žalos prevencijos, tiek dėl jos ištaisymo (žr., be kita ko, 2010 m. kovo 9 d. Sprendimo *ERG ir kt.*, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 75 punktą).

54 Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad TTK buvo laikoma atsakinga kaip nekilnojamojo turto, kuriame atsirado tarša, savininkė, o ne kaip subjektas. Be to, atrodo (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti), kad kompetentinga institucija paskyrė TTK baudą ir neįpareigojo jos imtis prevencijos arba ištaisymo priemonių.

55 Taigi iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad TTK pritaikytos Vengrijos teisės aktų nuostatos nepriklauso prie tų, kuriomis įgyvendintas Direktyvoje 2004/35 įtvirtintas atsakomybės mechanizmas.

56 Todėl primintina, kad Direktyvos 2004/35 16 straipsnyje įtvirtinta galimybė valstybėms narėms išsaugoti arba priimti griežtesnes nuostatas, susijusias su žalos aplinkai prevencija ir ištaisymu, įskaitant ir nustatymą papildomų veiklų, kurioms būtų taikomi šios direktyvos žalos prevencijos ir ištaisymo reikalavimai, ir nustatymą papildomų atsakingų šalių.

57 Įstatymo dėl aplinkos apsaugos 102 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad atsakomybė solidariai tenka (jei neįrodyta priešingai) nekilnojamojo turto, „kuriame atsirado žala aplinkai arba buvo vykdoma veikla, sukėlusi pavojų aplinkai“, savininkui arba naudotojui ir savininkui netaikoma atsakomybė, jeigu jis nurodo faktinį nekilnojamojo turto naudotoją ir vienareikšmiškai įrodo, kad nėra atsakingas už sukeltą žalą; taip sustiprinamas Direktyvoje 2004/35 numatytas atsakomybės mechanizmas.

58 Kadangi tokiu nacionalinės teisės aktu nedarant poveikio subjekto atsakomybės principui siekiama užkirsti kelią savininko nerūpestingumui ir paskatinti subjektus imtis priemonių ir vystyti technologijas, kad sumažėtų žalos aplinkai pavojus, tokiu teisės aktu prisidedama prie žalos aplinkai prevencijos ir todėl juo siekiami Direktyvos 2004/35 tikslai.

59 Galiausiai šis nacionalinės teisės aktas reiškia, kad atitinkamoje valstybėje narėje nekilnojamojo turto savininkai tam, jog nebūtų solidariai atsakingi už žalą, privalo kontroliuoti jų turtą naudojančių subjektų elgesį ir nurodyti šiuos subjektus kompetentingai institucijai kilus žalai aplinkai arba tokios žalos pavojui.

60 Kadangi tokiose nacionalinėse teisės nuostatose sugriežtinamas Direktyvoje 2004/35 numatytas mechanizmas, nustatant asmenų, kurie gali būti solidariai atsakingi kartu su turtą naudojančiais subjektais, kategoriją, toks mechanizmas patenka į Direktyvos 2004/35 16 straipsnio, siejamo su SESV 193 straipsniu, pagal kurį leidžiama nustatyti griežtesnes apsaugos priemones, jeigu jomis laikomasi Sutarčių ir apie jas pranešama Komisijai, taikymo sritį.

61 Dėl suderinamumo su Sutartimis reikalavimo pažymėtina, kad pagal suformuotą jurisprudenciją kiekviena valstybė narė turi nustatyti tokias sugriežtintos apsaugos priemones, kuriomis, pirma, turi būti siekiama Direktyvos 2004/35 tikslo, kaip antai nurodyto jos 1 straipsnyje, t. y. žalos aplinkai prevencijos ir ištaisymo, ir, antra, laikytis Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, tarp kurių yra proporcingumo principas (šiuo klausimu žr. 2010 m. kovo 9 d. Sprendimo *ERG ir kt.*, C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 79 punktą).

62 Galiausiai primintina, kad, nesilaikius SESV 193 straipsnyje įtvirtintos pranešimo pareigos, vien dėl paties nepranešimo griežtesnės apsaugos priemonės netampa neteisėtos (2011 m. liepos 21 d. Sprendimo *Azienda Agro-Zootecnica Franchini ir Eolica di Altamura*, C-2/10, EU:C:2011:502, 53 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

63 Tokiomis aplinkybėmis į pirmąjį klausimą reikia atsakyti taip: Direktyvos 2004/35 nuostatas, siejamas su SESV 191 ir 193 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad tiek, kiek pagrindinėje byloje nagrinėjama situacija patenka į Direktyvos 2004/35 taikymo sritį (tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), remiantis jomis nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose, be žemės sklypų, kuriuose kilo neteisėta tarša, naudotojų, yra nustatyta kita kategorija asmenų, solidariai atsakingų už tokią žalą aplinkai, t. y. žemės sklypų savininkai, ir nėra reikalaujama nustatyti minėtų savininkų elgesio ir konstatuotos taršos priežastinio ryšio, su sąlyga, kad šios teisės nuostatos atitinka bendruosius Sąjungos teisės principus ir bet kokią kitą ESS, SESV ir Sąjungos antrinės teisės aktų taikytiną nuostatą.

Dėl antrojo klausimo

64 Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Direktyvos 2004/35 16 straipsnį ir SESV 193 straipsnį reikia aiškinti taip, kad remiantis jais nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos žemės sklypų, kuriuose atsirado neteisėta tarša, savininkai yra laikomi solidariai atsakingais už tokią žalą aplinkai kartu su šių žemės sklypų naudotojais ir nacionalinė kompetentinga valdžios institucija jiems taip pat gali paskirti baudą.

65 Šiuo klausimu pažymėtina, kad kai pagal minėtos direktyvos 16 straipsnį ir SESV 193 straipsnį ir laikydamasi kitų taikytinų Sąjungos teisės nuostatų ir bendrųjų principų valstybė narė nustato, kad minėti žemės sklypų savininkai yra solidariai atsakingi už žalą aplinkai, ji teisėtai gali numatyti sankcijas, kuriomis sustiprinamas šio sugriežtinto apsaugos mechanizmo veiksmingumas.

66 Todėl žemės sklypo savininkui už neteisėtą taršą, kuriai jis neužkirto kelio ir kurios kaltininko jis nenurodo, paskirta administracinė bauda gali sudaryti atsakomybės mechanizmo, kuris patenka į Direktyvos 2004/35 16 straipsnio ir SESV 193 straipsnio taikymo sritį, dalį, su sąlyga, kad teisės aktas, kuriame numatyta tokia bauda, remiantis proporcingumo principu yra tinkamas griežtesnės apsaugos tikslui, kurio siekiama solidariąją atsakomybę įtvirtinančiu teisės aktu, pasiekti ir kad baudos sumos nustatymo tvarka neviršijama to, kas būtina šiam tikslui pasiekti (pagal analogiją žr. 2016 m. birželio 9 d. Sprendimo *Nutrivet*, C-69/15, EU:C:2016:425, 51 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

67 Nagrinėjamu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamos nacionalinės teisės nuostatos, visų pirma Vyriausybės dekreto Nr. 306/2010 dėl oro kokybės apsaugos 34 straipsnio 1 dalis, atitinka šias sąlygas.

68 Todėl į antrąjį klausimą reikia atsakyti taip: Direktyvos 2004/35 16 straipsnį ir SESV 193 straipsnį reikia aiškinti taip, kad remiantis jais nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos žemės sklypų, kuriuose atsirado neteisėta tarša, savininkai yra laikomi solidariai atsakingais už tokią žalą aplinkai kartu su šių žemės sklypų naudotojais – jiems nacionalinė

kompetentinga institucija taip pat gali paskirti baudą, su sąlyga, kad tokie teisės aktai yra tinkami griežtesnės apsaugos tikslui pasiekti ir kad baudos sumos nustatymo tvarka neviršijama to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

69 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. **2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) nuostatas, siejamas su SESV 191 ir 193 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad tiek, kiek pagrindinėje byloje nagrinėjama situacija patenka į Direktyvos 2004/35 taikymo sritį (tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), remiantis jomis nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose, be žemės sklypų, kuriuose kilo neteisėta tarša, naudotojų, yra nustatyta kita kategorija asmenų, solidariai atsakingų už tokią žalą aplinkai, t. y. žemės sklypų savininkai, ir nėra reikalaujama nustatyti minėtų savininkų elgesio ir konstatuotos taršos priežastinio ryšio, su sąlyga, kad šios teisės nuostatos atitinka bendruosius Sąjungos teisės principus ir bet kokią kitą ESS, SESV ir Sąjungos antrinės teisės aktų taikytiną nuostatą.**

2. **Direktyvos 2004/35 16 straipsnį ir SESV 193 straipsnį reikia aiškinti taip, kad remiantis jais nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kokie nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos žemės sklypų, kuriuose atsirado neteisėta tarša, savininkai yra laikomi solidariai atsakingais už tokią žalą aplinkai kartu su šių žemės sklypų naudotojais ir nacionalinė kompetentinga institucija jiems taip pat gali paskirti baudą, su sąlyga, kad tokie teisės aktai yra tinkami griežtesnės apsaugos tikslui pasiekti ir kad baudos sumos nustatymo tvarka neviršijama to, kas būtina šiam tikslui pasiekti, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.**

Parašai.