Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 13. júla 2017*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Články 191 a 193 ZFEÚ – Smernica 2004/35/ES – Uplatniteľnosť *ratione materiae* – Znečistenie ovzdušia protiprávnym spaľovaním odpadu – Zásada znečisťovateľ platí – Vnútroštátna právna úprava stanovujúca spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť vlastníka pozemku, na ktorom došlo k znečisteniu, a znečisťovateľa“

Vo veci C-129/16,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szolnok, Maďarsko) z 18. februára 2016 a doručený Súdnemu dvoru 1. marca 2016, ktorý súvisí s konaním:

Túrkevei Tejtermelő Kft.

proti

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, sudcovia A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (spravodajkyňa) a E. Jarašiūnas,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, v zastúpení: Z. Szurovecz a L. Búsi, splnomocnení zástupcovia,

– maďarská vláda, v zastúpení: M. Z. Fehér, G. Koós a A. M. Pálfy, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: E. White a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 16. februára 2017,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: maďarčina

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 191 a 193 ZFEÚ, ako aj smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 2004, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi spoločnosťou Túrkevei Tejtermelő Kft. (ďalej len „TTK“) a Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (Národná generálna inšpekcia pre ochranu životného prostredia a prírody, Maďarsko, ďalej len „inšpekcia“) v súvislosti s pokutou uloženou TTK po tom, ako protiprávne spaľovala odpad na pozemku, ktorý jej patrí, a znečisťovala tak ovzdušie.

Právny rámec

Právo Únie

3 Smernica 2004/35 bola prijatá na základe článku 175 ES ods. 1 (teraz článok 192 ods. 1 ZFEÚ), ktorý stanovuje postupy Únie pri prijímaní právnej úpravy s cieľom dosiahnuť ciele v oblasti životného prostredia, ktoré sú stanovené v článku 191 ods. 1 ZFEÚ.

4 Odôvodnenia 1, 2, 4, 13, 18, 20 a 24 smernice 2004/35 znejú:

„(1) v súčasnosti je v spoločenstve veľa kontaminovaných miest, ktoré predstavujú závažné zdravotné riziká, a strata biodiverzity sa v posledných desaťročiach dramaticky zrýchlila. Nečinnosť by mohla mať za následok väčšiu kontamináciu miest a väčšie straty biodiverzity v budúcnosti. Prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd v maximálnom možnom rozsahu prispieva k realizácii cieľov a zásad environmentálnej politiky spoločenstva, ako je uvedená v zmluve. Pri rozhodovaní, ako tieto škody odstraňovať, by sa mali brať do úvahy miestne podmienky;

(2) prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd by sa mali realizovať prostredníctvom presadzovania zásady ‚znečisťovateľ platí‘, ako je uvedená v zmluve, a v súlade so zásadou trvalo udržateľného rozvoja. Základnou zásadou tejto smernice by preto malo byť, aby sa prevádzkovateľ, ktorého činnosť environmentálnu škodu spôsobila alebo predstavuje bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody, považoval za finančne zodpovedného s cieľom donútiť prevádzkovateľov, aby prijali opatrenia a vypracovali praktiky na minimalizáciu environmentálnych škôd, aby sa tým znížilo ich vystavenie sa finančnej zodpovednosti;

…

(4) environmentálne škody taktiež zahŕňajú škody spôsobené prvkami prenášanými vzduchom, pokiaľ spôsobia škody na vode, pôde alebo chránených druhoch, alebo prirodzených biotopoch;

…

(13) nie všetky formy environmentálnych škôd je možné odstrániť prostredníctvom mechanizmu zodpovednosti. Aby bol tento mechanizmus účinný, musia existovať jeden alebo viacerí identifikovateľní znečisťovatelia, škoda by mala byť konkrétna a kvantifikovateľná a malo by byť možné určiť príčinnú súvislosť medzi škodou a identifikovaným znečisťovateľom (znečisťovateľmi). Zodpovednosť nie je preto vhodný nástroj na riešenie znečistenia rozsiahleho difúzneho charakteru, kde nie je možné spojiť negatívne účinky na životné prostredie s konaním alebo nekonaním určitých individuálnych aktérov;

…

(18) podľa zásady ‚znečisťovateľ platí', prevádzkovateľ, ktorý environmentálnu škodu spôsobil alebo spôsobuje bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody, by mal v zásade znášať náklady na potrebné preventívne alebo nápravné opatrenia. V prípadoch, ak príslušný orgán koná namiesto prevádzkovateľa sám alebo prostredníctvom tretej osoby, tento orgán by mal zabezpečiť, aby náklady, ktoré mu vzniknú, získal od prevádzkovateľa späť. Bolo by tiež vhodné, aby prevádzkovatelia v zásade znášali náklady na posudzovanie environmentálnych škôd a v závislosti od prípadu aj na posudzovanie bezprostrednej hrozby, či by k takejto škode mohlo dôjsť;

…

(20) od prevádzkovateľa by sa nemalo vyžadovať, aby znášal náklady preventívnych a nápravných opatrení prijatých podľa tejto smernice v situáciách, kedy je príslušná škoda alebo bezprostredná hrozba vzniku škody výsledkom určitých udalostí, ktoré prevádzkovateľ nemôže ovplyvniť. Členské štáty môžu povoliť, aby prevádzkovatelia, ktorí sa nedopustili chyby alebo nedbalosti, neznášali náklady nápravných opatrení v situáciách, kedy je príslušná škoda výsledkom emisií alebo udalostí explicitne povolených alebo kedy sa o možnosti vzniku škody nevedelo v čase, kedy sa udalosť stala alebo kedy došlo k úniku emisií;

…

(24) je potrebné zabezpečiť, aby boli k dispozícii účinné spôsoby vykonávania a vymožiteľnosti pri súčasnom zabezpečení, aby boli primerane chránené legitímne záujmy príslušných prevádzkovateľov a ostatných zainteresovaných strán. Príslušné orgány by mali byť zodpovedné za špecifické úlohy, ktoré si vyžadujú príslušné administratívne rozhodovanie, konkrétne povinnosť posúdiť závažnosť škody a určiť, aké nápravné opatrenia by sa mali prijať;

…“

5 Smernica 2004/35 podľa jej článku 1 vytvára rámec environmentálnej zodpovednosti založenej na zásade znečisťovateľ platí s cieľom prevencie a odstraňovania environmentálnych škôd.

6 Článok 2 uvedenej smernice definuje nasledujúce pojmy:

„Na účely tejto smernice platia tieto definície:

1. ‚environmentálna škoda' znamená:
   a) škodu na chránených druhoch a prirodzených biotopoch, ktorá je akoukoľvek škodou, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na dosahovanie alebo udržanie priaznivého stavu ochrany takýchto biotopov alebo druhov. Závažnosť takýchto účinkov sa má zhodnotiť odkazom na základný stav, berúc do úvahy kritéria uvedené v prílohe I;

   …
   b) škodu na vode, ktorou je akákoľvek škoda, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický a/alebo kvantitatívny stav a/alebo ekologický potenciál príslušných vôd, ako je definovaný v smernici 2000/60/ES, s výnimkou nepriaznivých účinkov, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 7 uvedenej smernice;
   c) škodu na zemi, ktorou je akákoľvek kontaminácia zeme, ktorá predstavuje závažné riziko nepriaznivých účinkov na zdravie ľudí následkom priameho alebo nepriameho zavedenia látok, prípravkov, organizmov alebo mikroorganizmov do zeme, na zem alebo pod zemský povrch;

…

6. ‚prevádzkovateľ‘: znamená fyzickú alebo právnickú, súkromnú alebo verejnú osobu, ktorá vykonáva alebo riadi pracovnú činnosť, alebo, kde to ustanovujú vnútroštátne právne predpisy, osoba, na ktorú boli prevedené rozhodujúce ekonomické právomoci nad technickým fungovaním takejto činnosti, vrátane držiteľa povolenia alebo oprávnenia na takúto činnosť alebo osoby zaregistrovanej na takúto činnosť alebo oznamujúcej takúto činnosť;

7. ‚pracovná činnosť‘: znamená akúkoľvek činnosť vykonávanú v rámci hospodárskej činnosti, obchodnej činnosti alebo podnikania, bez ohľadu na jej súkromnú alebo verejnú, ziskovú alebo neziskovú povahu;

…

10. ‚preventívne opatrenia‘: znamenajú akékoľvek opatrenia, ktoré sa prijmú ako reakcia na udalosť, konanie alebo opomenutie, ktoré spôsobuje bezprostrednú hrozbu vzniku environmentálnej škody, s cieľom takejto škode predísť alebo ju minimalizovať;

11. ‚nápravné opatrenia‘: znamenajú akúkoľvek akciu, alebo kombináciu akcií, vrátane opatrení na zmiernenie následkov alebo dočasné opatrenia na obnovu, regeneráciu alebo nahradenie poškodených prírodných zdrojov a/alebo zhoršených služieb, alebo na zabezpečenie rovnocennej náhrady týchto zdrojov alebo služieb, ako ich predpokladá príloha II;

…“

7 Článok 3 uvedenej smernice, s názvom „Pôsobnosť“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na:

a) environmentálne škody spôsobené ktoroukoľvek z pracovných činností uvedených v prílohe III a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody z dôvodu ktorejkoľvek z uvedených činností;

b) škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch spôsobené pracovnými činnosťami inými, ako sú činnosti uvedené v prílohe III a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd z dôvodu ktorejkoľvek z týchto činností, ku ktorej dôjde zo zavinenia alebo nedbalosti prevádzkovateľa.“

8 Podľa článku 4 ods. 5 tej istej smernice sa smernica „vzťahuje len na environmentálne škody alebo na bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd spôsobených znečistením plošného charakteru, pri ktorých je možné nájsť príčinnú súvislosť medzi škodou a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov“.

9 Článok 5 smernice 2004/35 s názvom „Preventívna činnosť“ znie:

„1. Ak k environmentálnej škode zatiaľ nedošlo, ale existuje bezprostredná hrozba vzniku takejto škody, prevádzkovateľ musí bezodkladne prijať potrebné preventívne opatrenia.

…

3. Príslušný orgán môže kedykoľvek:

…

b) požiadať prevádzkovateľa, aby prijal potrebné preventívne opatrenia;

…

d) sám prijať potrebné preventívne opatrenia.

4. Príslušný orgán vyžaduje, aby preventívne opatrenia prijal prevádzkovateľ. Ak prevádzkovateľ nesplní svoje povinnosti ustanovené v odseku 1 alebo 3 písm. b) alebo c), nie je možné ho identifikovať alebo sa od neho podľa tejto smernice nevyžaduje, aby znášal náklady, príslušný orgán môže prijať tieto opatrenia sám.“

10 Článok 6 uvedenej smernice s názvom „Nápravná činnosť“ stanovuje:

„1. Ak došlo k vzniku environmentálnej škody, prevádzkovateľ bezodkladne informuje príslušný orgán o všetkých príslušných aspektoch situácie a vykoná:

a) všetky uskutočniteľné kroky na okamžitú kontrolu, zabránenie šíreniu, odstránenie alebo iné zvládnutie príslušných znečisťujúcich látok a/alebo iných škodlivých faktorov s cieľom obmedziť alebo predísť ďalším environmentálnym škodám a nepriaznivým účinkom na zdravie ľudí alebo ďalšiemu zhoršeniu služieb a

b) potrebné nápravné opatrenia…

2. Príslušný orgán môže kedykoľvek:

a) požiadať prevádzkovateľa, aby poskytol doplňujúce informácie o každej škode, ku ktorej došlo;

b) prijať, požiadať [zaviazať – *neoficiálny preklad*] prevádzkovateľa, aby prijal alebo dať prevádzkovateľovi pokyny týkajúce sa všetkých uskutočniteľných krokov na okamžitú kontrolu, zabránenie šíreniu, odstránenie alebo iné zvládnutie príslušných znečisťujúcich látok a/alebo iných škodlivých faktorov s cieľom obmedziť alebo predísť ďalším environmentálnym škodám a nepriaznivým účinkom na zdravie ľudí alebo ďalšiemu zhoršeniu služieb;

c) požiadať prevádzkovateľa, aby prijal potrebné nápravné opatrenia;

…

e) sám prijať potrebné preventívne opatrenia.

3. Príslušný orgán vyžaduje, aby nápravné opatrenia prijal prevádzkovateľ. Ak prevádzkovateľ nesplní svoje povinnosti ustanovené v odseku 1 alebo 2 písm. b), c)…, nie je možné ho identifikovať alebo sa od neho podľa tejto smernice nevyžaduje, aby znášal náklady, príslušný orgán môže prijať tieto opatrenia sám, ako poslednú možnosť.“

11 Článok 8 ods. 1 a 3 uvedenej smernice stanovuje:

„1. Prevádzkovateľ znáša náklady na preventívne a nápravné opatrenia prijaté podľa tejto smernice.

…

3. Od prevádzkovateľa sa nevyžaduje, aby znášal náklady na preventívne a nápravné opatrenia prijaté podľa tejto smernice, ak môže dokázať, že environmentálnu škodu alebo bezprostrednú hrozbu takejto škody:

a) spôsobila tretia osoba a vznikla napriek tomu, že boli vykonané príslušné bezpečnostné opatrenia; alebo

b) vznikla následkom splnenia zákonného nariadenia alebo pokynu vydaného verejným orgánom iným ako je nariadenie alebo pokyn vydaný po emisii alebo nehode spôsobenej vlastnou činnosťou prevádzkovateľa.

V takých prípadoch členské štáty prijmú vhodné opatrenia, ktoré prevádzkovateľovi umožnia získať späť vynaložené náklady.“

12 Článok 11 ods. 2 a 3 rovnakej smernice znie takto:

„2. Povinnosť určiť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody, posúdiť závažnosť škody a určiť, aké nápravné opatrenia by sa mali prijať s odkazom na prílohu II, spočíva na príslušnom orgáne. …

3. Členské štáty zabezpečia, aby príslušný orgán mohol splnomocniť alebo požiadať tretie strany, aby vykonali potrebné preventívne alebo nápravné opatrenia.“

13 Článok 16 smernice 2004/35 s názvom „Vzťah s vnútroštátnym právom“ vo svojom odseku 1 spresňuje, že táto smernica „nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie dodatočných činností, ktoré by mali podliehať preventívnym a nápravným požiadavkám [uvedenej] smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán“.

14 Príloha III tejto smernice stanovuje dvanásť činností, ktoré normotvorca považuje za nebezpečné v zmysle článku 3 ods. 1 uvedenej smernice. Ide o činnosti odpadového hospodárstva, ktoré podliehajú povoleniu alebo registrácii v zmysle príslušných aktov Únie v tejto oblasti.

Maďarské právo

Zákon o ochrane životného prostredia

15 Ustanovenia tohto zákona boli upravené s cieľom prebrať do maďarského práva smernicu 2004/35.

16 § 4 környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (zákon č. LIII z roku 1995 o všeobecných pravidlách ochrany životného prostredia, ďalej len „zákon o ochrane životného prostredia“) obsahuje nasledujúce definície:

„1. ‚segment životného prostredia‘: pôda, vzduch, voda, fauna a flóra, životné prostredie, ktoré vytvoril človek (umelé), ako aj zložky uvedených segmentov;

…

10. ‚ohrozenie životného prostredia‘: priama hrozba vzniku environmentálnej škody;

…

12. ‚zhoršenie životného prostredia‘: konanie alebo opomenutie spôsobujúce environmentálnu škodu;

13. ‚environmentálna škoda‘: negatívna zmena životného prostredia alebo segmentu životného prostredia, ktorá je výrazná a merateľná, alebo výrazné a merateľné zhoršenie služby spätej so segmentom životného prostredia, ktoré môže nastať priamo alebo nepriamo;

…“

17 § 101 ods. 1 tohto zákona stanovuje:

„Užívateľ životného prostredia nesie občianskoprávnu, trestnoprávnu a administratívnoprávnu zodpovednosť za dosah, ktorý má jeho činnosť na životné prostredie podľa podmienok definovaných v tomto zákone a iných právnych predpisoch. …“

18 Podľa § 102 ods. 1 uvedeného zákona, pokiaľ sa nepreukáže opak, zodpovednosť za škody na životnom prostredí alebo za environmentálne riziko znášajú spoločne a nerozdielne osoby, ktoré sú kedykoľvek po vzniku škody alebo environmentálneho rizika skutočnými vlastníkmi alebo držiteľmi (užívateľmi) nehnuteľnosti, v ktorej vznikla environmentálna škoda alebo sa vykonávala činnosť, ktorá spôsobila riziko pre životné prostredie. Podľa § 102 ods. 2 sa vlastník zbaví spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti, ak označí osobu, ktorá skutočne využíva nehnuteľnosť, a jednoznačne preukáže, že nie je zodpovedný.

19 § 106 toho istého zákona stanovuje:

„1. Kto priamo alebo nepriamo porušil ustanovenie určené na ochranu životného prostredia stanovené v právnej úprave, správnom rozhodnutí alebo vo právnom akte Spoločenstva, ktorý je priamo uplatniteľný, alebo kto prekročí hranice stanovené v tejto oblasti, je povinný zaplatiť environmentálnu pokutu, ktorá je prispôsobená závažnosti porušenia a najmä rozsahu, trvaniu a opakovaniu znečistenia životného prostredia alebo zásahu do životného prostredia, ktorý z tohto porušenia vyplýva.

2. Okrem environmentálnej pokuty sa musí zaplatiť príspevok za používanie prírodných zdrojov a poplatok za zaťaženie životného prostredia.

…“

Nariadenie vlády o ochrane ovzdušia

20 § 2 bod 29 Levegő védelméről szóló 306/2010 (XII. 23.) Korm. rendelet [nariadenie vlády č. 306/2010 (XII. 23.) z 23. decembra o ochrane ovzdušia] kvalifikuje ako požiadavku v oblasti ochrany ovzdušia akékoľvek ustanovenie alebo zákaz stanovené právnou úpravou alebo rozhodnutím príslušného orgánu, ktoré majú za cieľ predchádzať znečisťovaniu ovzdušia alebo ho znižovať.

21 Podľa § 27 ods. 2 tohto nariadenia sa zakazuje spaľovanie odpadu na otvorených priestranstvách alebo v zariadeniach, ktoré nespĺňajú podmienky spaľovania odpadu stanovené v právnych predpisoch, okrem spaľovania domáceho papierového odpadu a odpadového nespracovaného dreva, ktoré sa považujú za bezpečné, v domácich zariadeniach. K spaľovaniu odpadu na otvorenom priestranstve dochádza vtedy, keď odpad horí z akéhokoľvek dôvodu okrem prírodných katastrof.

22 Podľa § 34 ods. 1 uvedeného nariadenia orgán ochrany životného prostredia uloží pokutu v oblasti ochrany kvality ovzdušia fyzickej alebo právnickej osobe alebo organizácii bez právnej subjektivity, ktorá porušila požiadavky týkajúce sa ochrany kvality ovzdušia, a zároveň jej uloží povinnosť ukončiť protiprávne konanie alebo opomenutie, pokiaľ nie je stanovené inak.

23 Podľa § 34 ods. 3, keď orgán ochrany životného prostredia uloží pokutu, vezme pritom do úvahy po prvé okolnosti porušenia, po druhé závažnosť porušenia povinností a po tretie trvanie alebo opakovanie porušenia povinností.

24 Príloha 9 bod 20 rovnakého nariadenia stanovuje sadzby pokút za to, že sa „nezabránilo samovznieteniu alebo zapáleniu skládok alebo materiálov alebo odpadov, alebo za to, že neboli prijaté potrebné opatrenia zabraňujúce zapáleniu (pri objemoch vyšších ako 10 m^3)“.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

25 Dňa 2. júla 2014 bol prvostupňový orgán ochrany životného prostredia informovaný o tom, že v Túrkeve (Maďarsko) sa na pozemku TTK spaľuje odpad.

26 V zápisnici z kontroly, ktorú uskutočnil uvedený orgán, bolo uvedené, že v každom z troch síl sa spaľovalo 30 až 40 m^3 odpadu, ktorý zahŕňal najmä kovový odpad, pričom tri kamióny nachádzajúce sa na mieste, boli pripravené odviesť kovový odpad, ktorý zostal po spaľovaní.

27 TTK pred uvedeným orgánom vyhlásila, že dotknutý pozemok prenajala 15. marca 2014 fyzickej osobe. Táto osoba však 1. apríla 2014 zomrela.

28 Prvostupňový orgán ochrany životného prostredia rozhodol o uložení pokuty TTK ako vlastníkovi pozemku vo výške 500 000 forintov (približne 1 630 eur) za nedodržanie ustanovení nariadenia vlády č. 306/2010.

29 TTK túto pokutu napadla na rovnakom orgáne, ktorý jej opravný prostriedok zamietol. Toto zamietnutie potvrdila aj inšpekcia.

30 V správnom rozhodnutí o zamietnutí inšpekcia dospela k záveru, že spaľovanie odpadu na otvorenom priestranstve vyvolalo ohrozenie životného prostredia. Podľa zákona o ochrane životného prostredia vlastník a držiteľ dotknutej nehnuteľnosti zodpovedajú v čase vzniku skutkových okolností spoločne a nerozdielne, s výnimkou toho, ak vlastník jednoznačne preukáže, že nie je zodpovedný. Vzhľadom na to, že nájomca pozemku zomrel, prvostupňový orgán ochrany životného prostredia oprávnene rozhodol, že zodpovednosť prináleží TTK.

31 TTK proti tomuto rozhodnutiu inšpekcie podala žalobu na vnútroštátny súd Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szolnok, Maďarsko).

32 Podľa vnútroštátneho súdu pokuta v oblasti znečistenia ovzdušia nie je vzhľadom na cieľ sankcie súčasťou „nápravných opatrení“ definovaných v článku 2 ods. 11 smernice 2004/35. Tento súd však tvrdí, že článok 16 uvedenej smernice v zmysle článku 193 ZFEÚ stanovuje možnosť členských štátov prijať prísnejšie opatrenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd.

33 S odkazom na bod 54 rozsudku zo 4. marca 2015, Fipa Group a i. (C-534/13, EU:C:2015:140) vnútroštátny súd pripomína, že mechanizmus environmentálnej zodpovednosti zavedený smernicou 2004/35 si na to, aby fungoval, vyžaduje, aby príslušný orgán preukázal príčinnú súvislosť medzi činnosťou jedného alebo viacerých identifikovateľných prevádzkovateľov a konkrétnymi a kvantifikovateľnými environmentálnymi škodami, na účely uloženia nápravných opatrení takémuto prevádzkovateľovi alebo prevádzkovateľom, bez ohľadu na typ predmetného znečistenia. V prejednávanej veci nebola príčinná súvislosť medzi činnosťou TTK a environmentálnou škodou preukázaná. Podľa tohto súdu preto neexistuje právny základ pre uloženie správnej pokuty majiteľovi pozemku.

34 Za týchto okolností Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd Szolnok, Maďarsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bránia článok 191 ZFEÚ a ustanovenia smernice [2004/35] vnútroštátnej právnej úprave, ktorá siaha nad rámec zásady znečisťovateľ platí a dovoľuje tak správnemu orgánu ochrany životného prostredia konkrétne pripísať zodpovednosť za náhradu environmentálnej škody vlastníkovi bez toho, aby bolo potrebné najprv z vecného hľadiska overiť, či existuje príčinná súvislosť medzi správaním tejto osoby (obchodnej spoločnosti) a skutočnosťou, ktorá spôsobila znečistenie?

2. V prípade, že odpoveď na prvú otázku je záporná a v súvislosti so znečistením ovzdušia nie je nevyhnutné odstrániť environmentálnu škodu, možno uloženie pokuty v oblasti ochrany kvality ovzdušia odôvodniť na základe prísnejšej právnej úpravy členských štátov v zmysle článku 16 smernice [2004/35] a článku 193 ZFEÚ alebo ani táto prísnejšia právna úprava nemôže mať za následok uloženie pokuty, ktorá má jedine sankčný charakter, vlastníkovi, ktorý nie je zodpovedný za znečistenie?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

35 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa ustanovenia smernice 2004/35 pri zohľadnení článkov 191 a 193 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ako je tá vo veci samej, ktorá okrem užívateľov pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, identifikuje ďalšiu kategóriu osôb, ktoré sú za takúto environmentálnu škodu spoločne a nerozdielne zodpovedné, a to vlastníkov pozemkov, pričom nie je nevyhnutné preukázať príčinnú súvislosť medzi protiprávnym správaním uvedených vlastníkov a zisteným znečistením.

O uplatniteľnosti článku 191 ods. 2 ZFEÚ

36 Na úvod treba pripomenúť, že článok 191 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že politika Únie v environmentálnej oblasti sa zameriava na vysokú úroveň ochrany a je založená najmä na zásade znečisťovateľ platí. Toto ustanovenie sa tak obmedzuje na definovanie všeobecných cieľov Únie v environmentálnej oblasti, keďže článok 192 ZFEÚ priznáva právomoc rozhodnúť o opatreniach, ktoré treba v záujme realizácie týchto cieľov prijať, Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie, a to v súlade s riadnym legislatívnym postupom (rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 39 a citovaná judikatúra).

37 Keďže sa teda článok 191 ods. 2 ZFEÚ, ktorý zakotvuje zásadu znečisťovateľ platí, vzťahuje na opatrenia Únie, jednotlivci sa nemôžu odvolať na toto ustanovenie ako také s cieľom vylúčiť použitie takej vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, ktorá má účinky v oblasti patriacej do environmentálnej politiky, pokiaľ sa neuplatňuje žiadna právna úprava Únie, ktorá bola prijatá na základe článku 192 ZFEÚ a vzťahuje sa špecificky na dotknutú situáciu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 39, ako aj zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 40 a citovanú judikatúru).

38 Z toho vyplýva, že TTK sa môže odvolať na zásadu znečisťovateľ platí uvedenú v článku 191 ods. 2 ZFEÚ, len pokiaľ sa na situáciu vo veci samej osobitne vzťahuje právna úprava Únie prijatá na základe článku 192 ZFEÚ.

O uplatniteľnosti smernice 2004/35

39 Bez ohľadu na otázku, ktorá v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nezaznela, či sa na situáciu, ako je tá vo veci samej, vzťahuje okrem smernice 2004/35 iná právna úprava Únie, ako napríklad smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3), je vzhľadom na to, že zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že vec sama sa týka znečistenia ovzdušia, potrebné sa zaoberať uplatniteľnosťou smernice 2004/35.

40 Článok 2 bod 1 uvedenej smernice definuje „environmentálnu škodu“ ako škodu na chránených druhoch a prirodzených biotopoch alebo škodu na vode alebo na zemi.

41 Z toho vyplýva, že znečistenie ovzdušia samo osebe nepredstavuje environmentálnu škodu uvedenú v smernici 2004/35.

42 Odôvodnenie 4 tejto smernice však spresňuje, že environmentálne škody taktiež zahŕňajú škody spôsobené prvkami prenášanými vzduchom, pokiaľ spôsobia škody na vode, pôde alebo chránených druhoch, alebo prirodzených biotopoch.

43 Na základe článku 267 ZFEÚ, ktorý vychádza z jasného oddelenia funkcií medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, len Súdny dvor je oprávnený podať výklad alebo rozhodnúť o platnosti právneho textu Únie, a to na základe skutkových okolností, ktoré uviedol vnútroštátny súd. Z toho vyplýva, že v rámci konania, ktoré upravuje uvedený článok, nie je úlohou Súdneho dvora, ale vnútroštátneho súdu, aby uplatnil na vnútroštátne opatrenia alebo situácie právne pravidlá Únie, ktorých výklad formuloval Súdny dvor (rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 35 a citovaná judikatúra).

44 Overiť, či vo veci samej znečistenie ovzdušia mohlo spôsobiť takéto škody alebo vyvolať bezprostrednú hrozbu takýchto škôd, takže bolo potrebné prijať preventívne alebo nápravné opatrenia v zmysle smernice 2004/35, preto prináleží vnútroštátnemu súdu, a to na základe skutočností, ktoré môže posúdiť len on sám.

45 Ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že o takýto prípad v tejto veci nejde, mal by konštatovať, že znečistenie v tejto veci nespadá do pôsobnosti smernice 2004/35, keďže takáto situácia patrí do pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmlúv o EÚ a FEÚ a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 46 a citovanú judikatúru).

46 Naopak, ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že znečistenie ovzdušia vo veci samej tiež spôsobilo škodu alebo jej bezprostrednú hrozbu, pokiaľ ide o vody, pôdu, chránené druhy a prirodzené biotopy, takéto znečistenie vzduchu by spadalo do pôsobnosti smernice 2004/35.

O podmienkach environmentálnej zodpovednosti

47 Je potrebné pripomenúť, že podľa článku 1 smernice 2004/35 je jej účelom vytvoriť rámec environmentálnej zodpovednosti založenej na zásade znečisťovateľ platí s cieľom prevencie a odstraňovania environmentálnych škôd. V rámci režimu environmentálnej zodpovednosti, ktorý je stanovený v tejto smernici a je založený na vysokom stupni ochrany životného prostredia a na zásade znečisťovateľ platí, sa na prevádzkovateľov vzťahuje tak povinnosť prevencie, ako aj povinnosť nápravy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 75 a 76).

48 Ako vyplýva z článku 4 ods. 5 a článku 11 ods. 2 smernice 2004/35 v spojení s odôvodnením 13 tejto smernice, mechanizmus environmentálnej zodpovednosti stanovený v uvedenej smernici vyžaduje, aby príslušný orgán preukázal príčinnú súvislosť medzi činnosťou jedného alebo viacerých identifikovateľných prevádzkovateľov a environmentálnymi škodami alebo ich bezprostrednou hrozbou (rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 54 a citovaná judikatúra).

49 Pri výklade článku 3 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice Súdny dvor uviedol, že povinnosť príslušného orgánu preukázať príčinnú súvislosť sa uplatňuje v rámci mechanizmu objektívnej environmentálnej zodpovednosti prevádzkovateľov (rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 55 a citovaná judikatúra).

50 Ako vyplýva z článku 4 ods. 5 smernice 2004/35, uvedená povinnosť platí aj v rámci mechanizmu subjektívnej zodpovednosti vyplývajúcej zo zavinenia alebo nedbanlivosti prevádzkovateľa stanovenej v článku 3 ods. 1 písm. b) tejto smernice pre iné pracovné činnosti ako tie, ktoré sú uvedené v prílohe III uvedenej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 56 a citovanú judikatúru).

51 Osobitný význam podmienky príčinnej súvislosti medzi činnosťou prevádzkovateľa a environmentálnou škodou pre uplatnenie zásady znečisťovateľ platí, a tým pre mechanizmus zodpovednosti zavedený smernicou 2004/35, vyplýva aj z ustanovení tejto smernice týkajúcich sa dôsledkov, ktoré treba vyvodiť z toho, že prevádzkovateľ neprispel k znečisteniu alebo riziku znečistenia (rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 57).

52 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s článkom 8 ods. 3 písm. a) smernice 2004/35 v spojení s jej odôvodnením 20 prevádzkovateľ nie je povinný znášať náklady, ak vie preukázať, že environmentálne škody sú výsledkom činnosti tretej osoby, napriek primeraným bezpečnostným opatreniam, alebo sú dôsledkom nariadenia alebo pokynu vydanému verejným orgánom (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i., C-534/13, EU:C:2015:140, bod 58 a citovanú judikatúru).

53 Zo všetkých týchto skutočností vyplýva, že mechanizmus zodpovednosti stanovený smernicou 2004/35 je založený na zásade obozretnosti a zásade znečisťovateľ platí. Práve s týmto cieľom uvedená smernica ukladá prevádzkovateľom tak povinnosť prevencie, ako aj povinnosť nápravy (pozri najmä rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 75).

54 V prejednávanej veci je nepochybné, že TTK je považovaná za zodpovednú ako vlastník nehnuteľnosti, na ktorej došlo k znečisteniu, a nie ako prevádzkovateľ. Zdá sa tiež, že príslušný orgán uložil TTK pokutu bez toho, aby jej uložil povinnosť prijať preventívne a nápravné opatrenia, čo musí overiť vnútroštátny súd.

55 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru teda vyplýva, že ustanovenia maďarskej právnej úpravy, ktoré sa uplatňujú na TTK, nie sú súčasťou ustanovení, ktoré preberajú mechanizmus zodpovednosti, tak ako ho zavádza smernica 2004/35.

56 Vzhľadom na uvedené je potrebné pripomenúť, že článok 16 smernice 2004/35 stanovuje možnosť členských štátov, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie dodatočných činností, ktoré by mali podliehať preventívnym a nápravným požiadavkám tejto smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán.

57 V tejto súvislosti stanovuje článok 102 ods. 1 zákona o ochrane životného prostredia, že pokiaľ sa nepreukáže opak, zodpovednosť znášajú spoločne a nerozdielne tak vlastník, ako aj užívateľ nehnuteľnosti, „v ktorej vznikla environmentálna škoda alebo sa vykonávala činnosť, ktorá spôsobila riziko pre životné prostredie“, pričom vlastník sa zbaví tejto zodpovednosti, ak označí osobu, ktorá skutočne využíva nehnuteľnosť, a jednoznačne preukáže, že sám škodu nespôsobil, čo môže mechanizmus zodpovednosti stanovený smernicou 2004/35 posilniť.

58 Keďže cieľom takejto právnej úpravy je zabrániť nedostatku náležitej starostlivosti vlastníka a donútiť ho, aby prijal opatrenia a vypracoval praktiky na minimalizáciu environmentálnych škôd, pričom uvedená právna úprava nezasahuje do zásadnej zodpovednosti prevádzkovateľa, prispieva tak k predchádzaniu environmentálnym škodám, a teda k naplneniu cieľov smernice 2004/35.

59 Z tejto vnútroštátnej právnej úpravy totiž vyplýva, že vlastníci nehnuteľností v dotknutom členskom štáte sú povinní pod hrozbou ich vlastnej spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti sledovať správanie užívateľov ich majetku a oznámiť týchto užívateľov príslušným orgánom v prípade environmentálnej škody alebo jej hrozby.

60 Keďže takáto právna úprava sprísňuje mechanizmus stanovený v smernici 2004/35 tým, že identifikuje kategóriu osôb, ktoré môžu byť spolu s užívateľmi spoločne a nerozdielne zodpovedné, spadá do pôsobnosti článku 16 smernice 2004/35, ktorý spoločne s článkom 193 ZFEÚ umožňuje posilnené ochranné opatrenia za predpokladu, že sú v súlade so Zmluvami o EÚ a FEÚ a boli oznámené Európskej komisii.

61 Pokiaľ ide o požiadavku súladu so Zmluvami, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že každému členskému štátu prináleží určiť také posilnené ochranné opatrenia, ktoré jednak smerujú k naplneniu cieľa smernice 2004/35 definovanému v jej článku 1, teda k prevencii a odstraňovaniu environmentálnych škôd a jednak dodržiavajú právo Únie, a najmä jeho základné zásady, medzi ktoré patrí zásada proporcionality (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i., C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 79).

62 Napokon je potrebné pripomenúť, že v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti stanovenej v článku 193 ZFEÚ, toto opomenutie samo osebe nespôsobuje nezákonnosť prísnejších ochranných opatrení (rozsudok z 21. júla 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini a Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, bod 53 a citovaná judikatúra).

63 Za týchto okolností je potrebné na prvú prejudiciálnu otázku odpovedať, že ustanovenia smernice 2004/35 v spojení s článkami 191 a 193 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pokiaľ situácia vo veci samej spadá do pôsobnosti smernice 2004/35, čo musí overiť vnútroštátny súd, nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ako je tá vo veci samej, ktorá okrem užívateľov pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, identifikuje ďalšiu kategóriu osôb, ktoré sú spoločne a nerozdielne zodpovedné za takúto environmentálnu škodu, a to vlastníkov týchto pozemkov, pričom nie je nevyhnutné preukázať príčinnú súvislosť medzi správaním uvedených vlastníkov a zistenou škodou pod podmienkou, že táto právna úprava je v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, ako aj s akýmkoľvek relevantným ustanovením Zmlúv o EÚ a FEÚ a aktov sekundárneho práva Únie.

O druhej otázke

64 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pokúša zistiť, či sa majú článok 16 smernice 2004/35 a článok 193 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že umožňujú vnútroštátnu právnu úpravu, ako je tá vo veci samej, v zmysle ktorej sú vlastníci pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, nielen spoločne a nerozdielne zodpovední za takúto environmentálnu škodu spolu s užívateľmi týchto pozemkov, ale príslušný vnútroštátny správny orgán im môže uložiť aj pokutu.

65 V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že ak členský štát identifikuje uvedených vlastníkov pozemkov ako spoločne a nerozdielne zodpovedných podľa článku 16 uvedenej smernice a článku 193 ZFEÚ, pričom dodrží všetky ďalšie relevantné ustanovenia a všeobecné zásady práva Únie, je oprávnený stanoviť sankcie, ktoré prispejú k účinnosti tohto mechanizmu posilnenej ochrany.

66 Správna pokuta, ktorá bola uložená vlastníkovi pozemku z dôvodu protiprávneho znečistenia, ktorému nezabránil a ktorého pôvodcu neoznačil, preto môže byť súčasťou mechanizmu zodpovednosti stanoveného v článku 16 smernice 2004/35 a v článku 193 ZFEÚ za predpokladu, že právna úprava, z ktorej takáto pokuta vyplýva, je v súlade so zásadou proporcionality spôsobilá prispieť k naplneniu cieľa posilnenej ochrany, ktorý právna úprava zakotvujúca spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť

sleduje, a že spôsob stanovenia výšky pokuty neprekračuje to, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa (pozri analogicky rozsudok z 9. júna 2016, Nutrivet, C-69/15, EU:C:2016:425, bod 51 a citovanú judikatúru).

67 V prejednávanej veci preto musí vnútroštátny súd overiť, či vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, najmä § 34 ods. 1 vládneho nariadenia č. 306/2010 spĺňa tieto podmienky.

68 Na druhú otázku je preto potrebné odpovedať tak, že článok 16 smernice 2004/35 a článok 193 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pokiaľ situácia vo veci samej spadá do pôsobnosti smernice 2004/35, nebránia tieto ustanovenia vnútroštátnej právnej úprave, ako je tá vo veci samej, podľa ktorej sú vlastníci pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, nielen spoločne a nerozdielne zodpovední za takúto environmentálnu škodu spolu s užívateľmi týchto pozemkov, ale príslušný vnútroštátny správny orgán im môže uložiť aj pokutu pod podmienkou, že takáto právna úprava je spôsobilá prispieť k naplneniu cieľa posilnenej ochrany, a že spôsob stanovenia výšky pokuty neprekračuje to, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa, čo musí overiť vnútroštátny súd.

O trovách

69 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. **Ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd v spojení s článkami 191 a 193 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pokiaľ situácia vo veci samej spadá do pôsobnosti smernice 2004/35, čo musí overiť vnútroštátny súd, nebránia vnútroštátnej právnej úprave, ako je tá vo veci samej, ktorá okrem užívateľov pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, identifikuje ďalšiu kategóriu osôb, ktoré sú spoločne a nerozdielne zodpovedné za takúto environmentálnu škodu, a to vlastníkov týchto pozemkov, pričom nie je nevyhnutné preukázať príčinnú súvislosť medzi správaním uvedených vlastníkov a zistenou škodou pod podmienkou, že táto právna úprava je v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, ako aj s akýmkoľvek relevantným ustanovením Zmlúv o EÚ a FEÚ a aktov sekundárneho práva Únie.**

2. **Článok 16 smernice 2004/35 a článok 193 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pokiaľ situácia vo veci samej spadá do pôsobnosti smernice 2004/35, nebránia tieto ustanovenia vnútroštátnej právnej úprave, ako je tá vo veci samej, podľa ktorej sú vlastníci pozemkov, na ktorých došlo k protiprávnemu znečisteniu, nielen spoločne a nerozdielne zodpovední za takúto environmentálnu škodu spolu s užívateľmi týchto pozemkov, ale príslušný vnútroštátny správny orgán im môže uložiť aj pokutu pod podmienkou, že takáto právna úprava je spôsobilá prispieť k naplneniu cieľa posilnenej ochrany, a že spôsob stanovenia výšky pokuty neprekračuje to, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa, čo musí overiť vnútroštátny súd.**

Podpisy