



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
JULIANE KOKOTT  
esitatud 16. veebruaril 2017<sup>1</sup>

### Kohtuasi C-129/16

**Túrkevei Tejtermelő Kft.**

**versus**

**Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szolnoki haldus- ja sotsiaalkohus, Ungari))

Keskkond — Direktiiv 2004/35 — Keskkonnavastutus keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks — Direktiiv 2008/98 — Jäätmed — Põhimõte „saastaja maksab“ — Proportsionaalsus — Süütuse presumpatsioon — Õhusaastus jäätmete ebaseaduslikul põletamisel — Keskkonnasaastuse toimumise kohaks olnud kinnisasja omaniku ja saastaja solidaarvastutus

### I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohtul tuleb veel kord<sup>2</sup> täpsustada põhimõttest „saastaja maksab“ tulenevaid tagajärgi. Seekord on küsimus selles, kas rendile antud kinnisasja omanikku võib karistada selle eest, et kinnisasjal on ebaseaduslikult põletatud jäätmeid ja kinnisasja omanik ei nimeta kinnisasja kasutajat ega tõenda, et tema ei ole rikkumise eest vastutav.

2. Liikmesriigi kohus tõstatab selle probleemi küll keskkonnavastutuse direktiivi<sup>3</sup> kontekstis, kuid viidatud direktiiv ei ole kohaldatav juba seetõttu, et see ei sisalda karistusi käsitlevaid sätteid. Jäätmete ebaseadusliku põletamise eest ette nähtud karistused kuuluvad pigem seostatuna jäätmedirektiivi<sup>4</sup> alla. Kõnealune direktiiv rajaneb samuti põhimõttel „saastaja maksab“ ning nõuab rikkumiste korral sõnaselgelt tõhusaid karistusi. Kuna tegemist on karistustega, tuleb lisaks põhimõttele „saastaja maksab“ käsitleda ka proportsionaalsuse põhimõtet, mis seab karistuste määramisele piirid, ning süütuse presumpiooni.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Vt kohtuotsused, 29.4.1999, Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215); 7.9.2004, Van de Walle jt (C-1/03, EU:C:2004:490); 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359); 16.7.2009, Futura Immobiliare jt (C-254/08, EU:C:2009:479); 9.3.2010, ERG jt (C-378/08, EU:C:2010:126); ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127) ja 4.3.2015, Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140).

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357).

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3).

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

3. Harta artikli 48 lõige 1 sisaldab süütuse presumptsiooni:

„Iga süüdistatavat peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.“

4. Karistuse seaduslikkuse põhimõte ja proportsionaalsuse põhimõtte kehtivus karistuste suhtes tulenevad harta artiklist 49:

„1. Kedagi ei tohi tunnistada süüdi kuriteos teo või tegevusetuse eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud siseriikliku või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu. [...]

2. [...]

3. Karistuste raskus ei tohi olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne.“

#### 2. Keskkonnavastutuse direktiiv

5. Keskkonnavastutuse direktiivi artikkel 1 puudutab direktiivi eset:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.“

6. Keskkonnakahjustuse mõiste on määratletud keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 punktis 1:

1. Keskkonnakahjustus

a) kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju, millel on kõnealuste liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse saavutamise või säilitamise seisukohast märgatav kahjulik mõju. Sellise mõju tähtsust tuleb hinnata baasolukorra suhtes, võttes arvesse I lisas kindlaks määratud kriteeriume.

Kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju ei hõlma varem avastatud kahjulikku mõju, mis on põhjustatud ettevõtjate sellistest tegudest, millele asjakohased asutused on andnud selgesõnalise loa vastavalt direktiivi 92/43/EMÜ artikli 6 lõigete 3 ja 4 või artikli 16 või direktiivi 79/409/EMÜ artikli 9 täidesaatvatele sätetele või, ühenduse õigusnormidega mittereguleeritavate elupaikade ja liikide korral, vastavalt looduskaitsealastele riigisisestele õigusnormidele;

b) veevarudele tekitatud kahju, st kahju, mis mõjub väga ebasoodsalt veevarude ökoloogilisele, keemilisele ja/või kvantitatiivsele seisundile ja/või direktiivis 2000/60/EÜ määratletud ökoloogilisele potentsiaalile, mitte arvestades kahjulikku mõju, millele kohaldatakse kõnealuse direktiivi artikli 4 lõiget 7;

c) pinnasele tekitatud kahju, st pinnase mis tahes saastamine, mille korral ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsene või kaudne sattumine maapinnale või pinnasesse põhjustab märgatavat ohtu inimeste tervisele“.

7. Keskkonnakahju mõistet selgitatakse ka keskkonnavastutuse direktiivi põhjenduses 4:

„Keskkonnakahjustused hõlmavad ka õhu kaudu levivat saastust niivõrd, kui see kahjustab veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku.“

### **3. Jäätmedirektiiv**

8. Jäätmedirektiivi põhjendus 26 puudutab põhimõtet „saastaja maksab“:

„Põhimõte „saastaja maksab“ on Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil juhtpõhimõte. [...]“

9. Jäätmedirektiivi artikkel 36 reguleerib jäätmeõigusest tulenevate nõuete rakendamist:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata jäätmekäitlus.

2. Liikmesriigid kehtestavad karistusi käsitlevad sätted, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi sätete rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

### **B. Ungari õigus**

10. Eelotsusetaotlus kirjeldab Ungari olulisi õigusnorme järgmiselt:

11. Üldisi keskkonnakaitsenorme käsitleva 1995. aasta seaduse nr LIII (1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól) § 102 lõike 1 kohaselt lasub vastutus keskkonnakahju või keskkonnariski eest solidaarselt isikutele, kes on pärast keskkonnakahju või -riski tekkimist selle kinnisasja tegelikud omanikud ja valdajad (kasutajad), kus keskkonnakahju tekkis või kus toimus tegevus, millega kaasnes risk keskkonnale, kuni ei ole tõendatud, et nemad ei ole vastutavad. Paragrahv 102 lõike 2 kohaselt on omanik solidaarsest vastutusest vabastatud, kui ta nimetab isiku, kes tegelikult kinnisasja kasutab, ja tõendab üheselt, et tema ise ei ole vastutav.

12. Vastavalt valitsuse 23. detsembri 2010. aasta määruse nr 306/2010 õhu kaitse kohta (306/2010. (XII. 23.) kormányrendelet a levegő védelméről) § 27 lõikele 2 on keelatud jäätmete põletamine – välja arvatud mitteohtlikuks peetavate, majapidamises tekkinud paberjäätmete ja töötlemata puidujäätmete põletamine olmeseadmetes – vabas õhus või rajatistes, mis ei vasta õigusnormidele, millega on kehtestatud jäätmete põletamise tingimused. Jäätmete põletamiseks vabas õhus loetakse jäätmete põlemist mis tahes põhjustel peale loodusjõu.

13. Viidatud valitsuse määruse §34 lõike 1 kohaselt määrab keskkonnakaitseasutus õhu kvaliteedi nõudeid rikkunud füüsilisele või juriidilisele isikule või õigusvõimeta üksusele õhu kvaliteedi kaitsealase trahvi ja samal ajal kohustuse õigusvastane tegevus või tegevusetus lõpetada, kui ei ole sätestatud teisiti.

14. Ungari esitatud teabe kohaselt on jäätmeid käsitlevad õigusnormid sätestatud muudes Ungari õigusaktides, nimelt 2012. aasta jäätmekäitlusseaduses (2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról) ja valitsuse 21. detsembri 2001. aasta määruses nr 271/2001 karistuse suuruse ning selle kehtestamise ja kindlaksmääramise kohta jäätmekäitluses (271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról).

### III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

15. 2. juulil 2014 teatas tolli- ja maksuinspeksioon esimese astme keskkonnakaitseasutusele, et Túrkeve's põletatakse Túrkevei Tejtermelő Kft.-le (edaspidi „TTK“) kuuluvas käitises olmejätmeid.

16. Keskkonnakaitseasutuse töötajad tegid kinnisasjale kohapeale kontrollkäigu, mille kohta koostati akt. Aktis on tuvastatud, et kõigis kolmes silohoidlas põletati 30–40 m<sup>3</sup> olmejätmeid, mis sisaldasid konservikarpe ja muid metallijätmeid. Kohapeal leiti põletamisest jäänud metallijätmeid lisaks silohoidlatele ka 5 × 5 meetri suuruselt alalt.

17. Kohale jõudes leidsid inspektorid käitises eest kolm veokit, mis olid ette valmistatud põletamisest jäänud metallijätmete äraveoks. Veokijuhid nimetasid sõidukite omanikuna äriühingu, mille asukoht on Budapestis. Sõidukite juhtide ütluste kohaselt pidid nad juhised selle kohta, kuhu neil tuleb metallijätmed vedada, saama alles pärast jätmete pealeaadimist.

18. Esimese astme keskkonnakaitseasutus märkis, et TTK oli oma 12. juuli 2014. aasta avalduse kohaselt andnud kinnisasja 15. märtsil 2014 rendile isikule, kes suri 1. aprillil 2014. Eelotsusetaotlus ei sisalda andmeid selle kohta, kas tehti kindlaks selle isiku pärijad või isikud, kes vastutavad jätmete põletamise eest.

19. Esimese astme asutus määras TTK-le õhukvaliteedi kaitse alase trahvi summas 500 000 Ungari forintit (HUF) (1 650 eurot), põhjendades rahatrahvi määramist TTK-le kuuluva omandiõigusega.

20. TTK esitas vaide, mida läbi vaadates jättis riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon (Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség) esimese astme keskkonnakaitseasutuse otsuse jõusse.

21. Sekkunud ametiasutused märkisid, et jätmete põletamisel vabas õhus eraldub inimeste tervisele ja keskkonnale kahjulikke mürgiseid aineid, mis kujutavad endast keskkonnariski. Keskkonnariski eest vastutav isik on käitise omanik. Riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon viitas sellele, et käitis, kus põletamine toimus, on kaebaja omandis, ja et keskkonnakaitse kohaselt on kinnisasja omanik ja valdaja solidaarselt vastutavad, välja arvatud juhul, kui omanik üheselt tõendab, et tema ei ole vastutav. Võttes arvesse, et kinnisasja rentnik on surnud, tegi esimese astme ametiasutus asjaolude väljaselgitamiseks vajalikud menetlustoimingud ja leidis lisaks, et esineb ümberpööratud tõendamiskoormis, millest tulenevalt on kaebaja kohustatud tõendama, et tema ei ole vastutav.

22. Selle otsuse peale esitas TTK kaebuse ning pädev kohus esitab Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 191 ja keskkonnavastutuse direktiiviga on vastuolus siseriiklik õigusnorm, millega on – „saastaja maksab“ põhimõttest kaugemale minnes – lubatud keskkonnakaitse haldusasutusel omistada keskkonnakahju kõrvaldamise vastutust konkreetselt omanikule, ilma et tal oleks vaja eelnevalt sisuliselt kontrollida, kas selle isiku (äriühing) tegevuse ja saastuse põhjustanud sündmuse vahel on olemas põhjuslik seos?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav ja kui – arvestades, et tegu on õhusaastega – keskkonnakahju kõrvaldamine ei ole vajalik, siis kas on õigustatud õhukvaliteedi kaitse alase trahvi määramine liikmesriigi õigusnormide põhjal, mis on rangemad normid keskkonnavastutuse direktiivi artikli 16 ja ELTL artikli 193 tähenduses, või ei tohi ka nende rangemate õigusnormide alusel määrata omanikule, kes ei ole saastuse eest vastutav, üksnes karistusliku iseloomuga trahvi?“

23. Mõlema küsimuse kohta ja Euroopa Kohtu lisaküsimuse kohta, milline tähtsus on jätmedirektiivil, esitasid kirjalikud seisukohad riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon, Ungari ja Euroopa Komisjon.

#### IV. Õiguslik hinnang

24. Eelotsusetaotluse eesmärk on selgitada välja, kas ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõte „saastaja maksab“ võimaldab määrata karistust rendile antud kinnisasja omanikule, kui kinnisasjal toimus jäätmete ebaseaduslik põletamine, ilma et oleks tõendatud, et omaniku tegevuse ja rikkumise vahel esines põhjuslik seos.

25. Seejuures lähtub liikmesriigi kohus õigesti sellest, et põhimõtet „saastaja maksab“ saab kohaldada üksnes niivõrd, kui võrd seda on täpsustatud teisese õiguse alusel.<sup>5</sup> Seda täpsustust otsib ta siiski alusetult keskkonnavastutuse direktiivist (selle kohta allpool jaotis A). Põhikohtuasja seisukohast on see pigem jäätmedirektiivis (selle kohta allpool jaotis B). Selle raames tuleb käsitleda põhimõtet „saastaja maksab“ tulenevaid tagajärgi ning sellega seoses ka proportsionaalsuse põhimõtet ja süütuse presumptsiooni. Lõpuks tuleb käsitleda teist küsimust, mis puudutab liikmesriikide õigust võtta rangemaid kaitsemeetmeid (selle kohta allpool jaotis C).

##### A. Keskkonnavastutuse direktiiv

26. Põhikohtuasjas määrati õhukvaliteedi kaitseks karistus jäätmete ebaseadusliku põletamise eest. Komisjon rõhutab siiski õigesti, et keskkonnavastutuse direktiiv ei puuduta karistuste määramist keskkonnaalaste õigusnormide rikkumise ega õhu kvaliteedi kahjustamise eest.

27. Keskkonnavastutuse direktiivi eesmärk on vastavalt direktiivi artiklile 1 luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.

28. Põhimõtteliselt võib küll ette kujutada, et keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise seaduslik raamistik hõlmab ka rikkumiste eest karistamist, kuid keskkonnavastutuse direktiiv seda ette ei näe. Direktiiv piirdub keskkonnakahjustuste puhul sellega, et näeb ette kohustuse sätestada meetmed keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks ning vastutuse selliste meetmete võtmise kulude eest.

29. Peale selle ei hõlma keskkonnakahjustuse mõiste keskkonnavastutuse direktiivi artikli 2 punkti 1 kohaselt õhu kvaliteedi kahjustamist. Viidatud sättes piirduakse selle mõiste puhul üksnes kaitstud liikidele ja looduslikele elupaikadele, veevarudele või pinnasele tekitatud kahjuga.

30. Põhjendus 4 täpsustab küll, et mõiste „keskkonnakahjustus“ hõlmab ka õhu kaudu levivat saastust niivõrd, kui võrd see kahjustab veekogusid, pinnast või kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku. Põhikohtuasjas ei ole aga alust eeldada selliseid tagajärgi.

31. Ainuüksi jäätmete ebaseaduslik põletamine ei ole muu hulgas samuti keskkonnakahjustus keskkonnavastutuse direktiivi tähenduses.

32. Järelikult ei ole keskkonnavastutuse direktiiv põhikohtuasjas kohaldatav ning seda ei saa seega kaasata ka sillana ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõtte „saastaja maksab“ kohaldamiseks.

##### B. Jäätmeid käsitlevad õigusnormid

33. Eelotsusetaotlusest tuleneb siiski, et vaidlusalune karistus määrati jäätmete ebaseadusliku põletamise eest.

5 — Vt kohtuotsused, 9.3.2010, ERG jt (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 46), ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 39) ja 4.3.2015, Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 42).

34. Ungari rõhutab nimelt, et karistus põhineb õigusnormil, mis puudutab õhukvaliteedi kaitset, kuid kuna see on seotud jäätmete kõrvaldamisega ning jäätmedirektiivi eesmärk on vastavalt selle artikli 13 punktile a ka õhukvaliteedi kaitse, tuleb kohaldatud Ungari karistusnormi käsitada jäätmedirektiivi artikli 36 lõike 2 rakendamisenä. Viimati nimetatud säte näeb ette, et liikmesriigid kehtestavad karistusi käsitlevad sätted, mida kohaldatakse kõnealuse direktiivi sätete rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

35. Eelotsusetaotlust analüüsid peab Euroopa Kohus järelikult arvestama jäätmeid käsitlevaid õigusnorme. Nimelt on ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda siseriiklikule kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada. Peale selle võib Euroopa Kohus olla sunnitud arvesse võtma neid liidu õigusnorme, millele riigisisene kohus oma küsimustes ei ole viidanud.<sup>6</sup>

36. Seetõttu teen järgnevalt esmalt kindlaks põhimõtted, mida tuleb jäätmedirektiivi artikli 36 lõike 2 kohase karistuse määramisel järgida. Seejärel tuleb täpsustada TTK-le põhikohtuasjas karistuse määramise alust, nimelt ümberlõkatavat eeldust, et tema on rikkumiste eest solidaarselt vastutav. Lõpuks tuleb eespool viidatud põhimõtete alusel kindlaks määrata sellise eelduse piirid.

### **1. Karistuse määramise alused, arvestades jäätmedirektiivi artikli 36 lõiget 2**

37. Nii nagu keskkonnavastutuse direktiiv, nii põhineb ka jäätmedirektiiv sõnaselgelt põhimõttel „saastaja maksab“. Kui põhjenduses 1 ja artiklis 14 on seda põhimõtet nimetatud ainult seoses jäätmekäitluse kuludega, siis põhjenduses 26 rõhutatakse seda üldiselt kui Euroopa ja rahvusvahelise tasandi juhtpõhimõtet.

38. Lisaks peab liidu seadusandja keskkonnavalaste õigusaktide vastuvõtmisel vastavalt ELTL artikli 191 lõikele 2 *alati* järgima põhimõtet „saastaja maksab“. Jäätmedirektiiv on selline õigusakt, kuna selle aluseks on EÜ asutamislepingu artikli 175 lõige 1 (praegu ELTL artikli 192 lõige 1). Järelikult tuleb selle direktiivi tõlgendamisel lähtuda põhimõttest „saastaja maksab“.

39. Vastavalt sellele tuleb ka jäätmedirektiivi artikli 36 lõike 2 kohast rikkumiste eest karistamise kohustust tõlgendada nii, et järgitakse põhimõtet „saastaja maksab“.

40. Jäätmedirektiivi artikli 36 lõikes 2 sätestatud karistuste kehtestamise kohustus on tihedalt seotud artikli 36 lõike 1 kohase kohustusega keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata jäätmekäitlus. Sellest tuleneb artikli 15 lõike 1 kohaselt jäätmete kõrvaldamise või taaskasutuse kohustus, mis lasub põhimõtteliselt esmasel jäätmetekitajal või jäätmevaldajal.<sup>7</sup> Vastavalt artiklile 14 peab see isik kooskõlas põhimõttega „saastaja maksab“ kandma jäätmekäitluse kulud, kusjuures Euroopa Kohus on rõhutanud, et sellega mõeldakse isikut, kes on jäätmed tekitanud.<sup>8</sup>

41. Euroopa Kohus on seega sedastanud, et ELTL artikli 191 lõike 2 esimese lõigu ja jäätmedirektiivi artikli 15 viidatud „saastaja maksab“ põhimõte muutuks sisutühjaks, kui jäätmete tekkimisega seotud isikud vabaneksid direktiivis ette nähtud rahalistest kohustustest.<sup>9</sup>

6 — Vt hiljutised kohtuotsused, 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen jt (C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 37) ja 13.10.2016, M. ja S. (C-303/15, EU:C:2016:771, punkt 16). Vt ka kohtuotsus, 26.9.2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punktid 43–46).

7 — Kohtuotsus, 7.9.2004, Van de Walle jt (C-1/03, EU:C:2004:490, punkt 56).

8 — Kohtuotsused, 7.9.2004, Van de Walle jt (C-1/03, EU:C:2004:490, punkt 58) ja 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 71).

9 — Kohtuotsus, 24.6.2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 72).

42. See kaalutus jätmetekitajate kulude eest vastutamise kohta on tähtis ka rikkumiste eest karistamise kohustuse korral. Karistatud peab saama isik, kes on rikkumise põhjutanud. Niisiis on liikmesriigid kohustatud võtma asjakohaseid meetmeid nende isikute kindlakstegemiseks ning neile karistuste määramiseks. Põhikohtuasjas tuleb seega esmajärjekorras silmas pidada isikuid, kes on rikkumised toime pannud või nendeks korralduse andnud, ja kui võimalik, siis ka isikut, kellel oli rikkumiste ajal tegelik võim kinnisasja üle; nendeks isikuteks võivad olla ka surnud rentniku pärijad.

43. Ümberpöördult ei oleks põhimõttega „saastaja maksab“ kooskõlas, kui isikuid karistatakse rikkumiste eest, mille eest nad ei ole vastutavad.<sup>10</sup> See ei oleks ka vajalik ning rikuks proportsionaalsuse põhimõtet,<sup>11</sup> mida tuleb liidu õiguse rakendamisel järgida.<sup>12</sup> Seda põhimõtet järgitakse karistusmäära kohaldamisel harta artikli 49 lõike 3 tähenduses<sup>13</sup> ning seda nimetatakse sõnaselgelt ka jätmedirektiivi artikli 36 lõike 2 teises lauses.

44. Kuna tegemist on karistusega, siis on lisaks tähtsad veel muud põhimõtted, nimelt karistuse seaduslikkus, *nulla poena sine lege* vastavalt harta artikli 49 lõike 1 esimesele lausele, ja süütuse presumpatsioon, mis on sätestatud harta artikli 48 lõikes 1. Süütuse presumptsiooni on kätketud ka süü põhimõtte *nulla poena sine culpa*, mis nõuab süülisust, seega vastutust rikkumise eest.<sup>14</sup>

45. Siiski tuleb arvestada ka asjaolu, et liikmesriikide ülesanne on täpsustada proportsionaalsuse põhimõtet ning „saastaja maksab“ põhimõtet üldiselt<sup>15</sup> ja eelkõige rikkumiste eest karistamise valdkonnas,<sup>16</sup> ning seetõttu on liikmesriikidele üldjuhul antud ulatuslik kaalutusõigus. Selle kaalutusõiguse kontrollimine on esmajoones liikmesriigi kohtute ülesanne.

## 2. Etteheite täpsustus

46. Selleks et tuvastada kinnisasja omaniku vastutust teiste isikute tegude eest rendile antud kinnisasjal, võib kontrollida karistusõiguses sätestatud kuriteos osalemise kategooriaid. Kõne alla tulevad näiteks kaastäideviimine, teole kihutamine, kaasaaitamine ning teo hõlbustamine või varjamine pärast teo toimepanekut. Siiski ei leidu pidepunkte selle kohta, et põhikohtuasjas oleks selliseid tuvastusi tehtud.

47. Pigem tuginetakse karistuse puhul ainult sellele, et TTK on kinnisasja omanik, kuid ta ei ole nimetanud kinnisasja tegelikku kasutajat ega kahtlusi välistaval viisil tõendanud, et tema ei ole rikkumiste eest vastutav.

48. Selles mõttes peab liikmesriigi kohus esmalt veenduma, kas Ungari õigus näeb kooskõlas karistuse seaduslikkuse põhimõttega, mis on sätestatud harta artikli 49 lõike 1 esimeses lauses, tegelikult ette kinnisasja omaniku asjaomase vastutuse.

49. Nagu on märgitud ka eelotsusetaotluses, ei pea selles nimetatud sättel, üldisi keskkonnakaitsenorme käsitleva 1995. aasta seaduse nr LIII § 102 lõikel 1 tingimata olema selline toime. Viidatud sätte kohaselt lasub vastutus keskkonnakahju või keskkonnariski eest solidaarselt isikutel, kes on pärast kahju tekkimist kõnealuse kinnisasja omanikud või valdajad (kasutajad) või selleks saavad.

10 — Vt kohtuotsus, 29.4.1999, Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 51).

11 — Kohtuotsus, 29.4.1999, Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punktid 51 ja 52).

12 — Kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86).

13 — Vt kohtuotsus, 28.7.2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punkt 42).

14 — Vt kohtuotsused, 18.11.1987, Maizena jt (137/85, EU:C:1987:493, punkt 15) ja 11.7.2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, EU:C:2002:440, punkt 35 ja 44). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas Schenker jt (C-681/11, EU:C:2013:126, punktid 40 ja 41).

15 — Kohtuotsused, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt (C-254/08, EU:C:2009:479, punktid 48, 52 ja 55) ja 9.3.2010, ERG jt (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 55).

16 — Kohtuotsus, 23.10.2007, komisjon vs. nõukogu (C-440/05, EU:C:2007:625, punkt 70), vt ka ELL artikli 83 lõige 2.

50. See terminoloogia hõlmab tulevaste omanike ja kasutajate näol isikuid, kellel ei ole mingit vastutust varasemal ajal toimunud võimalike rikkumiste eest. Seoses kahjustuste parandamise või ohu vältimisega võib see keskkonnavastutuse direktiivist kaugemale ulatudes teatud tingimustel lubatud olla.<sup>17</sup> Käesoleval juhul ei ole siiski tegemist keskkonnakahju kõrvaldamise või keskkonnaohu vältimisega, vaid rikkumise eest karistamisega.

51. Siiski tuleb käesolevale eelotsusetaotlusele vastamisel lähtuda sellest, et Ungari õigus paneb kinnisasja omanikule sanktsioneeritava vastutuse kinnisasjal toime pandavate rikkumiste eest, kui kinnisasja omanik ei nimeta kinnisasja tegelikku kasutajat ega tõenda kahtlusi välistaval viisil, et tema ise vastutav ei ole.

52. Karistus põhineb järelikult ümberlükataval eeldusel.

### 3. Ümberlükatava eelduse lubatavus

53. Karistuste põhjendamiseks kasutatava ümberlükatava eelduse lubatavus tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, mis käsitleb EIÖK artikli 6 lõikes 2 sätestatud süütuse presumptsiooni põhimõtet. Kõnealune põhimõte nõuab, et karistusseadustes esinevate faktiliste või õiguslike eelduste korral jäädakse mõistlikkuse piiridesse, võttes arvesse rikkumise raskust ning tagades kaitseõigused.<sup>18</sup> Euroopa Kohus järgib seda kohtupraktikat.<sup>19</sup>

54. Kinnisasja omaniku solidaarvastutus kinnisasja kasutaja tegevuse eest põhineb kahel sambal, nimelt esiteks selgel eeldusel, et omanik vähemalt talub sellist tegevust või isegi lubab seda, ning teiseks tema omandiga seotud hoolsuskohustustel<sup>20</sup>. Riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon väljendab seda oma väites põhimõttega „*bonus et diligens pater familias*“.

55. Eelkõige liikmesriikide kaalutusõigust silmas pidades on selline kahekordne alus ilmselt kooskõlas „saastaja maksab“ põhimõttega, proportsionaalsuse põhimõttega ja süütuse presumptsiooniga. Nimelt oli põhikohtuasjas jäätmedirektiivi rikkumine võimalik vaid seetõttu, et TTK ei kasutanud nende rikkumiste takistamiseks oma omanikuõigusi.

56. Peale sellise eelduse olemasolu tuleb siiski rõhutada ka kaitseõigusi. Süüdistataval peab olema võimalus teda koormav eeldus ümber lükata.<sup>21</sup>

57. Ungari rõhutab, et vastavalt seaduse nr LIII § 102 lõikele 2 vabastatakse omanik solidaarvastutusest, kui ta nimetab kinnisasja tegeliku kasutaja ja kahtlusi välistaval viisil tõendab, et tema ise vastutav ei ole.

58. Riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon jõuab põhikohtuasjas järeldusele, et TTK ei täida kumbagi tingimust ega ole seega oma vastutuse eeldust ümber lükanud. TTK poolt nimetatud rentnik ei saanud kinnisasja tegelikult kasutada, kuna ta oli vahepeal surnud, samuti ei ole TTK kahtlusi välistaval viisil tõendanud, et ta ei olnud kinnisasjal toime pandud rikkumiste eest vastutav.

17 — Vt minu ettepanek kohtuasjas Fipa Group jt (C-534/13, EU:C:2014:2393, punkt 60 ja 61) ja kohtuasjas ERG jt (C-378/08 ning C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2009:650, punktid 130–138).

18 — Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused, 7.10.1988, Salabiaku vs. Prantsusmaa (10519/83, CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28), 25.9.1992, Pham Hoang vs. Prantsusmaa (13191/87, CE:ECHR:1992:0925JUD001319187, § 33) ja 30.3.2004, Radio France jt vs. Prantsusmaa (53984/00, CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24).

19 — Kohtuotsused, 23.12.2009, Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 43). Vt juba kohtuotsus, 10.7.1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291, punkt 19).

20 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 30.3.2004, Radio France jt vs. Prantsusmaa (53984/00, CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24).

21 — Kohtuotsus, 23.12.2009, Spector Photo Group ja Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punkt 44). Vt ka kohtuotsused, 16.7.2009, Rubach (C-344/08, EU:C:2009:482, punkt 33); 8.5.2013, Eni vs. komisjon (C-508/11 P, EU:C:2013:289, punkt 50); 5.3.2015, komisjon jt vs. Versalis jt (C-93/13 P ja C-123/13 P, EU:C:2015:150, punkt 46) ja 21.1.2016, Eturas jt (C-74/14, EU:C:2016:42, punkt 41).

59. Riiklik keskkonna- ja looduskaitse peainspeksioon peab seda järeldust põhjendatuks, sest see tuleneb kinnisasja omaniku hoolsuskohustuste rikkumisest. Tema väitel ei ole TTK pikema aja vältel jälginud, mis tema kinnisasjal toimub.

60. Hoolsuskohustused peavad siiski olema proportsionaalsed ja eelkõige mõistlikud.<sup>22</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab meede nimelt olema „meetmega taotletava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja proportsionaalne“.<sup>23</sup> Mõistlikkuse nõue tuleneb seejuures selle kontrolli kolmandast sammust, nimelt kas meede, käesoleval juhul hoolsuskohustus, on sellega taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne või mõistlik.

61. Samal määral peab sellistele hoolsuskohustustele tugineva eelduse ümberlükkamine jääma ka mõistlikuks.

62. Niisiis peavad pädevad Ungari kohtud kriitiliselt hindama, kas kinnisasja omaniku vastutuse eelduse ümberlükkamisele esitatavad nõuded põhikohtuasjas on tõepoolest mõistlikud.

63. Põhikohtuasjas on eelkõige kaheldav, kas TTK sai üldse teha rohkem kui nimetada oma rentnik. Nimelt kaotas ta rendile andmisega tegeliku võimu kinnisasja üle. Sellest ajast alates oli rentnikul kohustus takistada kinnisasjal seaduserikkumiste toimepanekut. Seevastu ei ole ilmselge, kuidas oleks TTK saanud rikkumisi ära hoida.

64. Ilma muude pidepunktideta ei ole aga ka tingimata nõutav, et rendile antud rajatise omanik peab regulaarselt kontrollima, mis rajatises toimub. Juhul kui Ungari õigus ega rendileping ei näe ette teisiti, võib selline kontroll sageli juba rikkuda rentniku õigusi.

65. Ka rentniku surmast kui sellisest ei saa tingimata tuletada kaugemale ulatuvaid hoolsus- ja kontrollkohustusi. Nimelt tuleb lähtuda sellest, et kõigepealt asuvad rendilepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi kasutama rentniku pärijad. Lisaks ei nähtu eelotsusetaotlusest, et TTK-le pidi rentniku surm teada olema.

66. Põhikohtuasjas toimunud uurimise põhjal võib täheldada pidepunkte, mis põhjendavad kaugemale ulatuvaid hoolsuskohustusi ning seega suuremaid nõudeid omaniku vastutuse eelduse ümberlükkamisele. Sellel eesmärgil võiks uurida küsimust, kas rendi maksmist jätkati, ja kui seda tehti, siis kes oli maksja. Huvi võib pakkuda ka rentniku pärijate roll. Võimalik, et leitakse koguni viiteid sellele, et TTK sõlmis rendilepingu ainult näiliselt ja/või teadlikult variisikuga. Eelotsusetaotlus ei sisalda siiski sellekohaseid andmeid.

67. Juhul kui liikmesriigi kohus jõuab sellegipoolest järeldusele, et TTK ei lükanud oma vastutuse eeldust ümber, tuleb lõpuks täiendavalt märkida, et ka karistus peab olema proportsionaalne, see tähendab eelkõige mõistlik. Karistus peab niisiis vastama isiku individuaalse osa kaalukusele kahju tekitamises või hoolsuskohustuse rikkumises. Tavaliselt ei ole kinnisasja omaniku hoolsuskohustuse rikkumine seoses rendile antud kinnisasja tegeliku kasutaja käitumisega sama kaalukas, nagu on jätmeõigusnormide otsene rikkumine. Seetõttu on ka eeldatava solidaarvastutuse korral keelatud määrata kinnisasja omanikule lihtsalt karistus jätmeõigusnormide rikkumise eest.

22 — Vt selle kohta kohtuotsused, 21.12.2011, *Vlaamse Oliemaatschappij*, C-499/10, EU:C:2011:871, punktid 24–26), ja 2.6.2016, *Kapnoviomichania Karelia* (C-81/15, EU:C:2016:398, punktid 50, 52 j 53).

23 — Vt minu ettepanek kohtuasjas *G4S Secure Solutions* (C-157/15, EU:C:2016:382, punkt 98), mis tugineb Prantsuse Conseil constitutionnel'i otsustele nr 2015-527 QPC, 22.12.2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, punktid 4 ja 12) ja nr 2016-536 QPC, 19.2.2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, punktid 3 ja 10); sellega sarnane Prantsuse Conseil d'État' kohtuotsus nr 317827, 26.10.2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); vt ka Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus, *BVerfGE* 120, 274, lk 318 ja 319. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, punkt 218).

68. Kokkuvõttes tuleb märkida, et jäätmedirektiivi artikli 36 lõikega 2, ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttega „saastaja maksab“, põhiõiguste harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud proportsionaalse karistamise põhimõttega ja põhiõiguste harta artikli 48 lõikes 1 sätestatud süütuse presumptsiooniga ei ole vastuolus rendile antud kinnisasja omaniku mõistlik karistamine, mis põhineb seaduses sätestatud eeldusel, et kinnisasja omanik vastutab solidaarselt kinnisasja tegeliku kasutajaga jäätmeõigusnormide rikkumise eest kinnisasjal, kui põhimõtteliselt on seda eeldust võimalik mõistlike andmetega ümber lükata.

### **C. Rangemate kaitseeskirjade kontseptsioon**

69. Teine küsimus liikmesriikide õiguse kohta kehtestada rangemaid kaitsenorme esitatakse ainult juhuks, kui kinnisasja omaniku karistamine on vastuolus põhimõttega „saastaja maksab“.

70. Seda ei saa välistada juhul, kui Ungari õiguse kohaselt peaks olema võimalik omanikku karistada, kuigi ta esitas kõik andmed, mida saab temalt eeldatava vastutuse ümberlõkkamiseks mõistlikult nõuda, või kui karistus on ebaproportsionaalne. Erinevalt keskkonnavastutuse direktiivist ei sisalda jäätmedirektiiv siiski ise sätteid liikmesriikide rangemate meetmete kohta, kuid vastavalt ELTL artiklile 193 ei takista õigusaktid, nagu seda on jäätmedirektiiv, liikmesriikidel säilitada või kasutusele võtta rangemaid kaitsemeetmeid.

71. Euroopa Kohus on varem ühel korral otsustanud, et proportsionaalsuse põhimõtet ei kohaldata liikmesriikide rangematele kaitsemeetmetele.<sup>24</sup> Selle põhjal võiks teha järelduse, et jäätmedirektiivi artikli 36 lõikest 2 kaugemale ulatuvad karistused on ELTL artikli 193 alusel põhjendatud.

72. Rangemate kaitsemeetmete kehtestamise õigust piiravad igal juhul liidu asjaomase õigusnormi eesmärgid, mida liikmesriigid ei või õõnestada.<sup>25</sup> Jäätmedirektiivi artikli 36 lõige 2 näeb sõnaselgelt ette, et jäätmeõigusnormide rikkumise eest määratavad karistused peavad olema proportsionaalsed. „Rangemaid“ karistusi käsitlevad sätted, mis põhinevad ebaõiglastel nõuetel või nõuavad ebaproportsionaalseid karistusi, ei oleks sellega kooskõlas.

73. Seega ei saa liikmesriigid tugineda ELTL artiklile 193, et määrata jäätmeõigusnormidest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistusi, mis põhinevad ebamõistlikel nõuetel või on ebaproportsionaalsed.

### **V. Ettepanek**

74. Eelnevale tuginedes teen ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta ei ole kohaldatav keskkonnaõigusest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistuste määramisele ega õhu saastamisele, mis ei kahjusta kaitsealuseid liike ja looduslikke elupaiku, veevarusid või pinnast.
2. Direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid, artikli 36 lõikega 2, ELTL artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttega „saastaja maksab“, põhiõiguste harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud proportsionaalse karistamise põhimõttega ja põhiõiguste harta artikli 48 lõikes 1 sätestatud süütuse presumptsiooniga ei ole vastuolus rendile antud kinnisasja omaniku mõistlik karistamine, mis

24 — Kohtuotsus, 14.4.2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, EU:C:2005:222, punkt 63). Vt siiski kohtuotsus, 9.3.2010, ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punktid 66 ja 86).

25 — Kohtuotsused, 9.3.2010, ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 66); 21.7.2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, punkt 50) ja 26. 2.2015, ŠKO-Energo (C-43/14, EU:C:2015:120, punkt 25). Vt ka minu ettepanek kohtuasjades ERG jt (C-378/08 ning C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2009:650, punktid 96–115).

põhineb seaduses sätestatud eeldusel, et kinnisasja omanik vastutab solidaarselt kinnisasja tegeliku kasutajaga jäätmeõigusnormide rikkumise eest kinnisasjal, kui põhimõtteliselt on seda eeldust võimalik mõistlike andmetega ümber lükata.

3. Liikmesriigid ei saa tugineda ELTL artiklile 193, et määrata jäätmeõigusnormidest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistusi, mis põhinevad ebamõistlikel nõuetel või on ebaproportsionaalsed.