

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. března 2010*

Ve spojených věcech C-379/08 a C-380/08,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Itálie) rozhodnutími ze dne 5. a 19. června 2008, došlymi Soudnímu dvoru dne 21. srpna 2008, v řízeních

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA (C-379/08),

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

* Jednací jazyk: italština.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale č. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, dříve Sviluppo Italia SpA,

za přítomnosti:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ENI SpA (C-380/08)

proti

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero della Salute,

Regione siciliana,

Istituto superiore di Sanità,

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi tecnici,

Commissario delegato per l’Emergenza rifiuti e la Tutela delle Acque,

za přítomnosti:

Invitalia (Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa) SpA, dříve Sviluppo Italia SpA,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh a C. Toader (zpravodajka), předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Küris, E. Juhász, A. Arabadžev a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. září 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA D. De Lucou, M. Caldarerou, L. Acquaronem a G. Acquaronem, avvocati,

- za Polimeri Europa SpA a Syndial SpA G. M. Robertim, I. Peregem, S. Grassim a S. Amarou, avvocati,

- za ENI SpA G. M. Robertim, I. Peregem, S. Grassim a C. Giulianem, avvocati,

- za Sviluppo Italia Aree Produttive SpA a Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, dříve Sviluppo Italia SpA, F. Sciaudonem, avvocato,

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Del Gaizem, avvocato dello Stato,

– za Komisi Evropských společenství C. Zadrou a D. Recchia, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 22. října 2009,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu zásady „znečišťovatel platí“ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357).

- 2 Tyto žádosti byly podány v rámci sporů mezi společnostmi Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA a ENI SpA a různými italskými státními, regionálními a obecními orgány ohledně opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých těmito orgány v souvislosti s Rada di Augusta (Itálie), v jejímž okolí se nacházejí zařízení nebo pozemky výše uvedených společností.

Právní rámec

Právo Unie

- 3 Body odůvodnění směrnice 2004/35, které jsou pro tyto věci relevantní, zní následovně:

„(1) [...] Při rozhodování o způsobu nápravy škod by měly být brány v úvahu místní podmínky.

(2) Prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě zásady ‚znečišťovatel platí‘ jak je stanoveno ve Smlouvě, a také v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje. Základní zásadou této směrnice by tudíž mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný; tím mají být provozovatelé nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí, aby riziko jejich finanční odpovědnosti bylo sníženo.

(3) [...] [C]íle této směrnice, totiž zavedení společného rámce pro prevenci a nápravu škod na životním prostředí za náklady, které jsou přijatelné pro společnost, nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství [...]

[...]

- (7) Pro účely posouzení poškození půdy, jak je stanoveno v této směrnici, je při určování pravděpodobného rozsahu nepříznivého vlivu na lidské zdraví žádoucí využívat postupy používané při posuzování rizika.

[...]

- (24) Je nezbytné zajistit, aby byly k dispozici prostředky k účinnému provádění a vymáhání a aby bylo současně zajištěno, že oprávněné zájmy dotyčných provozovatelů a dalších zúčastněných stran jsou přiměřeně uspokojeny. Příslušné orgány by měly být pověřeny zvláštními úkoly spojenými s odpovídajícím správním rozhodováním a posuzováním; zejména se jedná o povinnost posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření je třeba přijmout.

[...]

- (30) Škody způsobené před uplynutím lhůty k provedení této směrnice by neměly být pokryty touto směrnicí.

[...]“

- 4 Článek 2, bod 11 směrnice 2004/35 stanoví, že „nápravnými opatřeními“ se rozumí „činnost nebo kombinace akcí, včetně provizorních opatření nebo opatření na zmírnění dopadů, jejichž cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich narušené funkce, anebo poskytnout rovnocennou alternativu těchto zdrojů nebo jejich funkcí ve smyslu přílohy II.“
- 5 Článek 6 uvedené směrnice, nazvaný „Nápravná opatření“, stanoví:

„1. V případě, že došlo ke škodám na životním prostředí, informuje provozovatel neprodleně příslušný orgán o všech důležitých aspektech situace a přijme:

- a) všechna proveditelná opatření s cílem okamžitě kontrolovat, omezit, odstranit nebo jinak zvládnout příslušné kontaminující látky nebo jakékoli jiné škodlivé faktory s cílem omezit další škody na životním prostředí a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo další narušení funkcí, nebo jim předcházet, a
- b) nezbytná nápravná opatření v souladu s článkem 7.

2. Příslušný orgán může kdykoli:

- a) požadovat, aby provozovatel poskytl doplňující informace o jakýchkoli škodách, ke kterým došlo;

- b) sám učinit, nebo požádat provozovatele, aby učinil všechny proveditelné kroky, nebo dát provozovateli instrukce ohledně těchto kroků, a to vše s cílem okamžitě kontrolovat, izolovat, odstranit nebo jinak zvládnout příslušné kontaminující látky nebo jakékoli jiné škodlivé faktory a omezit tak další škody na životním prostředí a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo další narušení přírodních funkcí, nebo jim předcházet;

- c) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná nápravná opatření;

- d) udělit provozovateli instrukce, kterými se bude řídit při přijímání nezbytných nápravných opatření; nebo

- e) sám učinit nezbytná nápravná opatření.

3. Příslušný orgán požaduje, aby nápravná opatření byla přijata provozovatelem. Pokud provozovatel nesplní povinnosti stanovené v odstavci 1 nebo odst. 2 písm. b), c) nebo d), nelze-li jej zjistit nebo se po něm nepožaduje, aby nesl náklady podle této směrnice, může příslušný orgán přijmout tato opatření sám, vyčerpal-li jiné možnosti.“

6 Článek 7 směrnice 2004/35, nazvaný „Stanovení nápravných opatření“, uvádí:

„1. Provozovatelé zjistí, v souladu s přílohou II, možná nápravná opatření a předloží je příslušnému orgánu ke schválení, pokud příslušný orgán nepřijal opatření podle čl. 6 odst. 2 písm. e) a odst. 3.

2. Příslušný orgán rozhodne, která nápravná opatření podle přílohy II budou provedena, v případě potřeby ve spolupráci s příslušným provozovatelem.

3. Došlo-li k více případům škody na životním prostředí takovým způsobem, že příslušný orgán nemůže zajistit, aby všechna nezbytná nápravná opatření byla přijata současně, je příslušný orgán oprávněn rozhodnout, kterou škodu na životním prostředí je třeba napravit jako první.

Při tomto rozhodování bere příslušný orgán v úvahu mimo jiné povahu, rozsah a závažnost jednotlivých případů škod na životním prostředí a možnost přirozené nápravy. Rizika pro lidské zdraví je třeba také zohlednit.

4. Příslušný orgán vyzve osoby uvedené v čl. 12 odst. 1, a v každém případě osoby, na jejichž pozemku by se měla provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední.“

7 Článek 8 odst. 2 první pododstavec uvedené směrnice stanoví:

„S výhradou odstavců 3 a 4, vymáhá příslušný orgán, mimo jiné prostřednictvím zajištění majetku nebo jiných vhodných záruk, od provozovatele, který způsobil škody

nebo bezprostřední hrozbu škod, náklady vynaložené v souvislosti s preventivními nebo nápravnými opatřeními přijatými podle této směrnice.“

8 Článek 11 téže směrnice, nazvaný „Příslušný orgán“, stanoví:

„1. Členské státy určí příslušný orgán nebo orgány odpovědné za plnění povinností stanovených touto směrnicí.

2. Příslušný orgán má povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod, posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření by měla být přijata podle přílohy II. Za tím účelem je příslušný orgán oprávněn po příslušném provozovateli požadovat, aby provedl své vlastní posouzení a poskytl všechny nezbytné informace a údaje.

3. Členský stát zajistí, aby příslušný orgán směl zplnomocnit třetí strany k provedení nezbytných preventivních nebo nápravných opatření, nebo provedení těchto opatření od třetí strany požadovat.

4. Jakékoli rozhodnutí přijaté na základě této směrnice, kterým se ukládají preventivní nebo nápravná opatření, uvádí přesné důvody, na kterých je založeno. Takové rozhodnutí je neprodleně oznámeno dotčenému provozovateli, který je zároveň informován o opravných prostředcích, které má k dispozici podle právních předpisů platných v daném členském státě, a o lhůtách, kterým tyto opravné prostředky podléhají.“

9 Článek 12 směrnice 2004/35, nazvaný „Žádost o opatření“, stanoví:

„1. Fyzické nebo právnické osoby:

- a) dotčené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně dotčené osoby, nebo
- b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo
- c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka,

jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s bezprostřední hrozbou takových škod, jichž jsou si vědomy, a jsou oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle této směrnice.“

10 Pod názvem „Vztah k vnitrostátnímu právu“ článek 16 směrnice 2004/35 ve svém odstavci 1 uvádí, že tato směrnice „nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí,

včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran.“

- 11 Článek 17 téže směrnice, nazvaný „Časová působnost“, stanoví, že tato směrnice se nevztahuje na:

„[...]

- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před datem uvedeným v čl. 19 odst.1,

- škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po datu uvedeném v čl. 19 odst.1 jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem,

- škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které způsobily tyto škody.“

- 12 Článek 19 odst. 1 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, že členské státy měly uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30. dubna 2007.

13 Příloha II směrnice 2004/35, nazvaná „Náprava škod na životním prostředí“, jejíž bod 1.3 pojednává o volbě nápravných opatření, je následujícího znění:

„1.3.1. Při využití nejlepších dostupných technologií by měly být vyhodnoceny přiměřené možnosti nápravy založené na těchto kritériích:

- dopad každé možnosti na veřejné zdraví a bezpečnost,

- náklady na provedení dané možnosti,

- pravděpodobnost úspěchu každé možnosti,

- do jaké míry každá z možností zabrání budoucím škodám a vyhne se paralelním škodám v důsledku provedení možnosti,

- míra prospěchu pro každou složku přírodního zdroje nebo funkce,

- do jaké míry každá z možností zohledňuje příslušná sociální, ekonomická a kulturní hlediska a další relevantní faktory specifické pro danou lokalitu,

- délka doby, která bude nutná, než bude obnova škod na životním prostředí účinná,

- do jaké míry každá z možností dosáhne obnovy lokality, kde došlo ke škodám na životním prostředí,

- geografická vazba na poškozenou lokalitu.

[...]

Vnitrostátní právo

¹⁴ Předkládající soud odkazuje na legislativní nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997 provádějící směrnici 91/156/EHS [Rady ze dne 18. března 1991, kterou se mění směrnice 75/442/EHS o odpadech] (Úř. věst. L 178, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3), směrnici 91/689/EHS [Rady ze dne 12. prosince 1991] o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78) a směrnici 94/62/ES [Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. prosince 1994] o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349) (běžná příloha k GURÍ č. 38, ze dne 15. února 1997, dále jen „legislativní nařízení č. 22/1997“). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno

legislativním nařízením č. 152 ze dne 3. dubna 2006 o normách životního prostředí (běžná příloha k GURI č. 88, ze dne 14. dubna 2006), které v článcích 299 až 318 provádí směrnici 2004/35 do italského právního řádu.

- 15 Článek 17 legislativního nařízení č. 22/1997 stanovil, že „každý, kdo byt v důsledku náhodné události překročí limity stanovené v odst. 1 písm. a) nebo zapříčiní vznik konkrétního a skutečného rizika překročení těchto limitů, je povinen učinit na své náklady zásahy směřující k zabezpečení, ‚sanaci‘ a obnově životního prostředí znečištěných oblastí a zařízení, která představují hrozbu znečištění“.
- 16 Článek 9 ministerské vyhlášky č. 471 ze dne 25. října 1999 vymezující kritéria, postupy a způsoby zabezpečení, ‚sanace‘ a obnovy životního prostředí znečištěných lokalit, v souladu s článkem 17 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997, ve znění změn a doplňků (běžná příloha k GURI č. 293, ze dne 15. prosince 1999), je následujícího znění:

„Vlastník lokality nebo jiná osoba, která [...] má v úmyslu z vlastní iniciativy zahájit řízení týkající se naléhavého zabezpečení, ‚sanace‘ nebo obnovy životního prostředí v souladu s čl. 17 pododstavcem 13a legislativního nařízení [č. 22/1997], je povinen oznámit regionu, provincii a obci zjištěné znečištění, jakož i případná opatření naléhavého zabezpečení nezbytná k zajištění ochrany zdraví a životního prostředí, která byla přijata nebo jsou ve fázi výkonu. Oznámení musí doprovázet náležitá technická dokumentace, z níž musí být patrné charakteristické znaky výše uvedených opatření. [...] [O]bec, nebo týká-li se znečištění území více obcí, pak region, ověří účinnost přijatých naléhavých zabezpečovacích opatření a může uložit doplňkové pokyny nebo

opatření, zejména opatření dohledu, který má být zaveden za účelem ověření podmínek znečištění, a kontrol, které mají být provedeny za účelem ověření účinnosti opatření provedených za účelem ochrany veřejného zdraví a okolního prostředí [...]“

- 17 Článek 311 odst. 2 legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006 stanoví:

„Kdo tím, že se dopustí protiprávního jednání nebo nevykoná činnosti nebo patřičně nejedná, čímž z nedbalosti, neznalosti nebo nerozvážnosti porušuje zákon, nařízení nebo jiné správní předpisy nebo porušuje technické předpisy, způsobí škody na životním prostředí tím, že jej zcela nebo zčásti změní, zhorší nebo zničí, je povinen obnovit předešlý stav, a pokud tak neučiní, nahradit státu škodu v odpovídající výši.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 Věci v původním řízení se řadí k sérii žalob podaných společnostmi působícími na pobřeží zátoky Rada di Augusta proti rozhodnutím různých italských správních orgánů, kterými byly těmto společnostem uloženy povinnosti k nápravě znečištění zjištěného v národně významné lokalitě Priolo.
- 19 Žalobkyně v původním řízení vytýkají zmíněným správním orgánům zejména to, že při stanovení opatření k nápravě škod na životním prostředí způsobených této lokalitě jednaly jednostranně. Zejména jim vytýkají, že radikálně a bez toho, aby konzultovaly dotčené strany, změnily záměry zásahu, které již byly těmito orgány schváleny. Výkon

těchto záměrů, které zahrnovaly zejména hydraulické ohraničení spodních vod, byl již zahájen. Nynější aktuální záměr, konkrétně výstavba fyzického přehrazení podél celého mořského břehu přilehlého k průmyslovým lokalitám žalobkyně v původním řízení, se přitom radikálně liší od dřívějšího záměru a nebyly posouzeny jeho vlivy na životní prostředí. V poslední řadě je těmto orgánům vytýkáno, že neprávem podminily právo těchto žalobkyně užívat jejich průmyslové pozemky tím, že musí provést výše uvedené práce, které se ve skutečnosti týkají jiných pozemků nebo ploch, než jsou ty, jejichž jsou žalobkyně vlastníky.

- 20 Předkládající soud, na který se žalobkyně v původním řízení již v minulosti obrátily, zrušil opatření přijatá výše uvedenými správními orgány, zejména v rozsudku č. 1254/2007 ze dne 21. července 2007. Poukázal totiž na to, že jelikož původní záměry byly již schváleny mezirezortní vyhláškou, což jim přiznává konečnou povahu, a nacházely se již v pokročilé fázi výkonu, o případných změnách těchto záměrů mohlo být rozhodnuto pouze novou mezirezortní vyhláškou. Tento soud rovněž shledal, že nebylo logické chtít dosáhnout rychlejšího dokončení prací za použití naprosto odlišné technologie než té, která již byla schválena. Konečně měl za to, že rozhodnutí uvedených orgánů nebylo odůvodněno a neobsahovalo sebemenší technický přezkum a nebylo provedeno žádné posouzení vlivů nových nápravných opatření uložených žalobkyním v původním řízení na životní prostředí.
- 21 Navzdory tomuto rozsudku italské správní orgány dále trvaly na svých požadavcích, zejména ohledně vybudování fyzického přehrazení. V důsledku toho bylo přijato nařízení č. 4486 ze dne 16. dubna 2008, jehož cílem bylo „konečné přijetí závěrů [...] mezirezortní rozhodovací konference ze dne 6. března 2008, týkající se národně významné lokality Priolo“. Žalobkyně v původním řízení se tedy znovu obrátily na předkládající soud, který si klade otázku, zda je taková správní praxe v souladu s právem Unie. Podle tohoto soudu by zvláštní stav znečištění životního prostředí národně

významné lokality Priolo, který činí případně bezpředmětným nebo neprůkazným rozbor rizik a odpovědnosti souvisejících s touto lokalitou, mohl přesto odůvodnit jednak to, že výše uvedené orgány jednají z moci úřední, aniž by dodržely zásady kontradiktornosti nebo povinnost odůvodnit správní akty, a jednak to, že tak nařizují řešení, která považují za nejvhodnější k omezení účinků průmyslové výroby na životní prostředí.

22 Za těchto podmínek rozhodl Tribunale amministrativo regionale della Sicilia přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba směrnicí [2004/35/ES] ([...] , a v projednávané věci článek 7 a přílohu II, na kterou je zde odkazováno) vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby ukládal jako ‚přiměřené možnosti nápravy škod na životním prostředí‘ taková opatření ohledně životního prostředí (v projednávané věci představovaná ‚fyzickým ohraničením‘ spodní vrstvy podél celého mořského břehu), která jsou odlišná od dříve přijatých opatření, která byla zvolena na základě příslušného šetření v rámci kontradiktorního řízení a byla již schválena a uskutečněna nebo jejichž provádění probíhá?
- 2) Je třeba směrnicí [2004/35] ([...] a v projednávané věci článek 7 a přílohu II, na kterou je zde odkazováno) vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby vydával z moci úřední taková opatření, tedy opatření bez vyhodnocení zvláštních podmínek lokality a nákladů na provedení v porovnání s přiměřeně předvídatelným přínosem, možných či pravděpodobných vedlejších škod a dopadů na veřejné zdraví a bezpečnost i doby potřebné k jejich provedení?

- 3) Je třeba s ohledem na zvláštní povahu situace v národně významné lokalitě Priolo směrnicí [2004/35] (...) a v projednávané věci článek 7 a přílohu II, na kterou je zde odkazováno) vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dovo-luje orgánu veřejné moci, aby vydával z moci úřední taková opatření, jako jsou podmínky pro povolení legálního užívání pozemků, které nejsou přímo dotčeny sanací, jelikož jsou již po sanaci nebo nejsou znečištěné, ale nicméně spadají do vymezené oblasti národně významné lokality Priolo?“
- 23 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 21. října 2008 byly věci C-379/08 a C-380/08 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 24 Italská vláda poukazuje na to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je jednak nepřijatelná zejména z důvodu, že položené otázky vyžadují, aby Soudní dvůr přezkoumal vnitrostátní právní úpravu, a jednak proto, že cílem předkládajícího soudu není vyřešit spor, který mu byl předložen, ale zpochybnit judikaturu příslušného odvolacího soudu.
- 25 V tomto ohledu stačí připomenout, že ačkoliv Soudní dvůr nemůže v rámci řízení o předběžné otázce rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního opatření s právem Unie, může nicméně vnitrostátnímu soudu poskytnout veškeré poznatky k výkladu tohoto

práva, které mu umožní posoudit tuto slučitelnost za účelem rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena (rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks, C-439/06, Sb. rozh. s. I-3913, bod 21 a uvedená judikatura).

- ²⁶ Krom toho pokud se soud, který nerozhoduje v posledním stupni, domnívá, že by v důsledku právního posouzení provedeného na vyšším stupni mohl vydat rozsudek v rozporu s právem Unie, musí mít možnost položit Soudnímu dvoru otázky, kterými se zabývá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil s. 33, bod 4).
- ²⁷ Vzhledem k výše uvedeným úvahám je na otázky položené Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, jejichž cílem je získání výkladu ustanovení směrnice 2004/35, třeba odpovědět.

K prvním dvěma otázkám

- ²⁸ Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je to, zda článek 7 a čl. 11 odst. 4 směrnice 2004/35, ve spojení s přílohou II této směrnice, opravňují příslušný orgán veřejné moci k tomu, aby z úřední moci nařídil podstatnou změnu opatření k nápravě škod na životním prostředí, která byla přijata v kontradiktorním řízení vedeném ve spolupráci s dotýčnými provozovateli a která již byla vykonána nebo jejichž výkon již započal, a to aniž by uložení těchto nových opatření předcházelo posouzení nákladů a přínosů zamýšlených změn z hlediska ekonomického, životního prostředí nebo lidského zdraví ze strany výše uvedeného orgánu.

- 29 S přihlédnutím k okolnostem věcí v původním řízení, které byly vyloženy předkládajícím soudem, a jak to zmínily italská vláda a Komise Evropských společenství, je před podáním odpovědi na položené otázky třeba určit podmínky časové působnosti výše uvedené směrnice za takovýchto okolností.

K časové působnosti směrnice 2004/35

- 30 Italská vláda a Komise pochybují o tom, že by se směrnice 2004/35 mohla použít *ratione temporis* na skutkový stav sporů v původním řízení, neboť ke škodě na životním prostředí došlo před 30. dubnem 2007 nebo tato škoda byla každopádně následkem činností, které byly ukončeny před tímto datem. Komise však prohlašuje, že tato směrnice by se mohla použít na škody, které vznikly po 30. dubnu 2007, jež byly následkem současné činnosti dotyčných provozovatelů. Nelze ji však použít na znečištění, k němuž došlo před tímto datem, způsobené jinými provozovateli než jsou ti, kteří v současnosti působí v zátocě Rada di Augusta, a u něhož by byla snaha je přičíst posledně zmíněným provozovatelům.
- 31 Jak vyplývá ze třicátého bodu odůvodnění směrnice 2004/35, zákonodárce Unie měl v tomto ohledu za to, že ustanovení týkající se režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí zavedeného touto směrnicí „by se neměla použít na škody způsobené před uplynutím lhůty k provedení“ této směrnice, tedy před 30. dubnem 2007.
- 32 Výše uvedený zákonodárce v článku 17 směrnice 2004/35 výslovně uvedl situace, na které se tato směrnice nepoužije. Vzhledem k tomu, že takto byly negativně vymezeny situace, na které se tato směrnice *ratione temporis* nevztahuje, je třeba z toho vyvodit,

že na jakoukoli jinou situaci se z hlediska časového v zásadě vztahuje režim odpovědnosti za škody na životním prostředí zavedený výše uvedenou směrnicí.

- 33 Z článku 17 první a druhé odrážky směrnice 2004/35 vyplývá, že tato směrnice se nevztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před 30. dubnem 2007, ani na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po tomto datu v důsledku konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem.
- 34 Z toho je třeba vyvodit, že se tato směrnice vztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po 30. dubnu 2007 buď v důsledku činnosti vykonané po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena.
- 35 Podle článku 267 SFEU založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem je Soudní dvůr oprávněn rozhodovat pouze o výkladu nebo platnosti právního předpisu Unie, a to na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud. Z toho vyplývá, že v rámci řízení upraveného ve výše uvedeném článku nepřísluší Soudnímu dvoru, nýbrž vnitrostátnímu soudu, aby na vnitrostátní opatření nebo situace použil pravidla práva Unie, ke kterým Soudní dvůr poskytl výklad (viz rozsudek ze dne 11. září 2008, CEPSA, C-279/06, Sb. rozh. s. I-6681, bod 28).
- 36 Předkládajícímu soudu tedy přísluší ověřit, zda na základě skutečností, které může jako jediný posoudit, spadají ve věcech v původním řízení škody, které byly předmětem opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých příslušnými vnitrostátními orgány, pod některou ze situací uvedených v bodě 34 tohoto rozsudku.

- 37 Pokud předkládající soud dospěje k závěru, že se směrnice 2004/35 na věci, které mu byly předloženy, nepoužije, tato situace se pak bude řídit vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva.
- 38 V tomto ohledu článek 174 ES uvádí, že politika Evropského společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena zejména na zásadě „znečišťovatel platí“. Toto ustanovení se tak omezuje na pouhé vymezení obecných cílů Společenství v oblasti životního prostředí, přičemž článek 175 ES svěřuje právo rozhodnout o tom, jakou činnost bude Společenství vyvíjet, Radě Evropské unie, případně na základě spolurozhodovacího postupu společně s Evropským parlamentem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 1994, Peralta, C-379/92, Recueil s. I-3453, body 57 a 58).
- 39 Jelikož se článek 174 ES, který obsahuje zásadu „znečišťovatel platí“, vztahuje na činnost Společenství, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití takové vnitrostátní právní úpravy, která je předmětem věci v původním řízení, jež upravuje oblasti spadající do politiky životního prostředí, pokud není použitelná žádná právní úprava Společenství přijatá na základě článku 175 ES vztahující se speciálně na dotčenou činnost.
- 40 Pro případ, že předkládající soud dospěje k závěru, že se ve věcech v původním řízení jednak použije směrnice 2004/35 *ratione temporis*, a jednak že jsou splněny podmínky pro použití *ratione materiae* této směrnice, zejména pak podmínky uvedené v bodech 53 až 59 rozsudku ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, Sb. rozh. s. I-1919), je třeba zabývat se předběžnými otázkami následovně.

Ke způsobu přijetí nápravných opatření ve smyslu směrnice 2004/35

– Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- 41 Žalobkyně v původním řízení v podstatě namítají, že v systému směrnice 2004/35 musí být opatření k nápravě škod na životním prostředí stanovena na základě návrhu dotýčných provozovatelů, nebo přinejmenším po jejich konzultaci. Z toho vyplývá, že příslušný orgán nemůže jednostranně a bez konzultace s uvedenými provozovateli změnit opatření k nápravě škod na životním prostředí, která již byla schválena tímto orgánem, a to tím spíše v případě, kdy již bylo započato s výkonem původních nápravných opatření a tato opatření umožňovala dosáhnout cíle nápravy životního prostředí a vyloučit významné riziko nepříznivého účinku na lidské zdraví.
- 42 Krom toho při stanovení opatření k nápravě škod na životním prostředí je příslušný orgán povinen provést analýzu nákladů a přínosů zamýšlených opatření pro životní prostředí, jakož i jejich technické proveditelnosti, neboť mohou být přijaty pouze „přiměřené možnosti nápravy“, tj. možnosti, které nejsou nepřiměřené a zakládají se na „nejlepších dostupných technologiích“. Konečně tento orgán by měl rovněž zohlednit možné škody, které by mohla způsobit na životním prostředí a lidském zdraví sama nápravná opatření.
- 43 Italská vláda má za to, že její právní úprava je v souladu s článkem 7 směrnice 2004/35, neboť příslušný orgán může nařídit nejen nápravná opatření odpovídající těm, která jsou uvedena v příloze II této směrnice, ale rovněž přísnější opatření, případně odlišná od těch, která byla přijata na návrh dotýčných provozovatelů po kontradiktorní debatě. Ve věcech v původním řízení není skutečnost, že k takové debatě v souvislosti

s následnými opatřeními přijatými výše uvedeným orgánem nedošlo, nijak v rozporu s požadavky této směrnice.

44 Komise má za to, že i když se připustí, že se směrnice 2004/35 použije na spory v původním řízení, nebrání tato směrnice jednostrannému zásahu ze strany příslušného orgánu. Článek 6 odst. 2 a čl. 7 odst. 2 této směrnice totiž přiznávají tomuto orgánu širokou posuzovací pravomoc při rozhodování o vhodných opatřeních k nápravě škod na životním prostředí, neboť stanoví, že k rozhodnutí o těchto opatřeních dochází pouze „v případě potřeby ve spolupráci s příslušným provozovatelem“. Příloha II uvedené směrnice neupravuje v tomto ohledu žádné zvláštní a závazné formy nápravy, ani zvláštní procesní podmínky. Tato příloha pouze vymezuje kritéria a cíle, jichž má být dosaženo při výběru nejvhodnějších opatření.

45 Krom toho čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/35 umožňuje členským státům zachovat nebo přijmout přísnější vnitrostátní úpravy v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí, a to za podmínek stanovených v článku 176 ES. Přestože podle čl. 7 odst. 4 téže směrnice musí příslušný orgán vyzvat „osoby [...] na jejichž pozemku by se měla provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední“, Komise má za to, že tento orgán však není těmito vyjádřeními vázán za podmínky, že zvolené způsoby přijetí nápravných opatření ve smyslu přílohy II této směrnice umožňují dosáhnout cílů životního prostředí stanovených touto směrnicí.

– Odpověď Soudního dvora

46 V systému článků 6 a 7 směrnice 2004/35 v zásadě přísluší provozovateli, který zapříčinil vznik škody na životním prostředí, aby navrhl nápravná opatření, která považuje

za přiměřená dané situaci. Vzhledem k tomu, že se má o provozovateli za to, že zná povahu škody způsobené na životním prostředí v důsledku jeho činnosti, může takovýto systém umožnit rychlé stanovení vhodných opatření k nápravě škod na životním prostředí a jejich rychlý výkon.

- 47 Jak vyplývá z čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/35, v případě, že došlo ke škodám na životním prostředí, provozovatel informuje neprodleně příslušný orgán a přijme zejména nezbytná nápravná opatření v souladu s článkem 7 této směrnice.
- 48 Nicméně podle odstavce 2 zmíněného článku 6 tento orgán může zejména kdykoli požádat provozovatele, aby přijal nezbytná nápravná opatření, udělit mu instrukce, kterými se bude řídit při přijímání nezbytných nápravných opatření nebo v krajním případě sám učinit nezbytná nápravná opatření.
- 49 Krom toho podle čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/35 příslušný orgán rozhodne, která nápravná opatření podle přílohy II této směrnice budou provedena, v případě potřeby ve spolupráci s příslušným provozovatelem.
- 50 Podle článku 11 uvedené směrnice přísluší povinnost rozhodnout o nápravných opatřeních, která je třeba přijmout v souvislosti s přílohou II této směrnice, každopádně a po vyčerpání jiných možností příslušnému orgánu.
- 51 Za těchto okolností je třeba shledat, jak to uvedla generální advokátka v bodech 141 a 142 svého stanoviska, že příslušný orgán je rovněž oprávněn změnit, včetně změny z moci úřední, tedy i v případě neexistence původního návrhu provozovatele, dříve

přijatá opatření k nápravě škod na životním prostředí. Tento orgán totiž může považovat za nezbytné přijmout opatření, které bude doplňovat opatření, o kterém bylo již rozhodnuto, či dospět k závěru, že opatření, o nichž bylo původně rozhodnuto, se ukazují jako neúčinná a že k odstranění daného znečištění životního prostředí jsou nezbytná opatření jiná.

- 52 V tomto ohledu však z bodu 24 odůvodnění směrnice 2004/35 vyplývá, že je nezbytné zajistit, aby při provádění a výkonu účinných prostředků k uplatnění režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí upraveného touto směrnicí byly přiměřeně uspokojeny oprávněné zájmy dotyčných provozovatelů a dalších zúčastněných stran.
- 53 Zatímco čl. 7 odst. 4 výše uvedené směrnice ukládá příslušnému orgánu povinnost, aby v každém případě vyzval zejména osoby, na jejichž pozemku se mají provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlednil, tento článek 7, jmenovitě jeho odstavec 2 neobsahuje obdobné ustanovení ohledně provozovatele, kterého se týká nápravné opatření, jež mu uvedený orgán zamýšlí uložit.
- 54 Avšak zásada kontradiktornosti, jejíž zachovávání zajišťuje Soudní dvůr, zavazuje orgán veřejné moci, aby před přijetím svého rozhodnutí vyslechl osoby, kterých se bude toto rozhodnutí dotýkat (viz rozsudek ze dne 13. září 2007, Land Oberösterreich a Rakousko v. Komise, C-439/05 P a C-454/05 P, Sb. rozh. s. I-7141, bod 35 a uvedená judikatura).
- 55 Přestože právo dotyčného provozovatele být v každém případě vyslechnut nebylo výslovně zmíněno v čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/35, je za těchto okolností třeba

připustit, že toto ustanovení nelze vykládat tak, že příslušný orgán není při rozhodování o nápravných opatřeních, včetně opatření uvedených v čl. 6 odst. 2 písm. c) a d) této směrnice, povinen tohoto provozovatele vyslechnout.

- 56 Z toho vyplývá, že za účelem podstatné změny opatření k nápravě škod na životním prostředí, která již příslušný orgán schválil, kteroužto změnu tento orgán může provést na základě směrnice 2004/35, ukládá čl. 7 odst. 2 této směrnice uvedenému orgánu povinnost vyslechnout provozovatele, kterým se tato opatření ukládají, s výjimkou případu, kdy si naléhavost stavu životního prostředí vyžaduje ze strany příslušného orgánu okamžitý zásah. Krom toho podle odstavce 4 téhož článku 7 je tento orgán povinen vyzvat zejména osoby, na jejichž pozemku by se měla provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední.
- 57 Pokud jde o údaje, které musí být zohledněny při provádění nezbytných nápravných opatření, z čl. 7 odst. 2 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 vyplývá, že příslušný orgán je povinen posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření by měla být přijata, a to podle přílohy II této směrnice.
- 58 Příloha II směrnice 2004/35 stanoví společný rámec, který příslušný orgán musí uplatňovat při volbě nejvhodnějších opatření, aby byla zajištěna náprava škod na životním prostředí. Bod 1.3.1 této přílohy uvádí, že možnosti nápravy „by měly být vyhodnoceny při využití nejlepších dostupných technologií“, na základě řady kritérií uvedených ve zmíněném bodě.
- 59 Zákodárce Unie konkrétně a podrobně nevymezil přesnou metodologii, která musí být použita příslušným orgánem při stanovení nápravných opatření, zejména z toho

důvodu, jak vyplývá z bodu 24 odůvodnění směrnice 2004/35, že pro účely splnění úkolu, který mu byl svěřen v rámci systému této směrnice, musí být příslušný orgán nadán patřičnou diskreční pravomocí při posuzování významu škod a při určení, která nápravná opatření je třeba přijmout. Příloha II téže směrnice však za tímto cílem vyjmenovává určité skutečnosti, které uvedený zákonodárce považoval za relevantní, a ke kterým musí tudíž příslušný orgán přihlížet, aniž by však byly uvedeny důsledky, které z nich musí tento orgán vyvodit v konkrétním případě znečištění.

- 60 V tomto ohledu platí, že pokud má příslušný orgán v rámci svého poslání, které mu svěřuje výše uvedená směrnice, provést komplexní posouzení, posuzovací pravomoc, kterou má, se v určitém rozsahu použije rovněž na zjištění skutkových okolností, které tvoří podklad jeho činnosti (viz obdobně rozsudky ze dne 29. října 1980, *Roquette Frères v. Rada*, 138/79, Recueil s. 3333, bod 25; ze dne 21. ledna 1999, *Upjohn*, C-120/97, Recueil s. I-223, bod 34, a ze dne 15. října 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Sb. rozh. s. I-10035, bod 62).
- 61 Krom toho má při výkonu této posuzovací pravomoci za těchto okolností příslušný orgán povinnost pečlivě a nestranně přezkoumat všechny relevantní skutečnosti daného případu (viz obdobně rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Recueil s. I-5469, bod 14, a ze dne 6. listopadu 2008, *Nizozemsko v. Komise*, C-405/07 P, Sb. rozh. s. I-830, bod 56).
- 62 Vystane-li za těchto okolností otázka volby mezi různými možnostmi nápravy, jak tomu je v případě, kdy příslušný orgán zamýšlí změnit nápravná opatření, která dříve přijal, je příslušný orgán povinen podle čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/35, ve spojení s bodem 1.3.1 přílohy II této směrnice, posoudit každou z uvedených možností zejména na základě kritérií vyjmenovaných ve výše uvedeném bodě.

- 63 Zamýšlí-li tak příslušný orgán podstatně změnit opatření k nápravě škod na životním prostředí, o nichž bylo rozhodnuto v kontradiktorním řízení vedeném ve spolupráci s dotyčnými provozovateli a která již byla vykonána nebo jejichž výkon byl již započat, to znamená v případě změny možnosti nápravy, je tento orgán v zásadě povinen přihlédnout ke kritériím uvedeným v bodě 1.3.1 přílohy II směrnice 2004/35 a mimo jiné musí v souladu s čl. 11 odst. 4 této směrnice ve svém rozhodnutí, které v tomto ohledu přijme, uvést přesné důvody, na nichž se jeho volba zakládá, a případně důvody, které mohou ospravedlnit to, že nemusel nebo nemohl být proveden důkladný přezkum zohledňující výše uvedená kritéria, například z důvodu naléhavosti stavu životního prostředí.
- 64 Příslušný orgán musí zejména zajistit, aby konečně zvolená možnost skutečně umožňovala dosáhnout lepších výsledků z hlediska životního prostředí, aniž by přitom vystavovala dotyčné provozovatele zjevně nepřiměřeným nákladům ve srovnání s náklady, které museli nebo měli vynaložit v souvislosti s první volbou učiněnou tímto orgánem. Tyto úvahy se však neuplatní tehdy, pokud je výše uvedený orgán schopen prokázat, že se původně zvolená možnost ukázala jako každopádně nevhodná k obnovení, ozdravení nebo nahrazení poškozených přírodních zdrojů nebo jejich narušené funkce ve smyslu čl. 2 bodu 11 směrnice 2004/35.
- 65 Členský stát se konečně nemůže užitečně dovolávat čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/35, a sice sledování téhož cíle ochrany životního prostředí, jaký sleduje tato směrnice (viz rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Sb. rozh. s. I-2753, bod 41), v takové situaci, kdy zachová, nebo přijme právní normy nebo povolí praxi umožňující příslušnému orgánu zprostit se jednak povinnosti dodržovat právo provozovatelů na to, aby byli vyslechnuti, a povinnosti vyzvat osoby, na jejichž pozemku se mají provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a jednak povinnosti provést důkladný přezkum možností nápravy škod na životním prostředí, které připadají v úvahu.

- 66 Právo provozovatelů být vyslechnuti a právo osob, na jejichž pozemku by se měla provádět nápravná opatření, na předložení vyjádření se totiž jednak jeví jako minimální ochrana zaručená směrnicí 2004/35, kterou nelze důvodně zpochybňovat. Krom toho by rozhodnutí ohledně volby určité možnosti nápravy škod na životním prostředí, učiněné příslušným orgánem, aniž by provedl důkladný přezkum situace zohledňující kritéria uvedená v bodě 1.3.1 přílohy II směrnice 2004/35, mohlo vést k nenáležitému posouzení významu škod nebo nápravných opatření, která mají být přijata, čímž by nebyly naplněny cíle této směrnice.
- 67 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první dvě otázky odpovědět tak, že článek 7 a čl. 11 odst. 4 směrnice 2004/35, ve spojení s přílohou II této směrnice, musí být vykládány v tom smyslu, že příslušný orgán je oprávněn podstatně změnit opatření k nápravě škod na životním prostředí, o nichž bylo rozhodnuto v kontradiktorním řízení vedeném ve spolupráci s dotýcnými provozovateli a která již byla vykonána nebo jejichž výkon již započal. Nicméně za účelem přijetí takového rozhodnutí:
- je tento orgán povinen vyslechnout provozovatele, kterým se taková opatření ukládají, s výjimkou případu, kdy si naléhavost stavu životního prostředí vyžaduje okamžitý zásah ze strany příslušného orgánu;
 - je výše uvedený orgán rovněž povinen vyzvat zejména osoby, na jejichž pozemku se mají tato opatření provádět, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední a
 - tento orgán musí přihlídnout ke kritériím uvedeným v bodě 1.3.1 přílohy II směrnice 2004/35 a uvést ve svém rozhodnutí důvody, na nichž se jeho volba zakládá,

a případně důvody, které mohou ospravedlnit to, že nemusel nebo nemohl být proveden důkladný přezkum zohledňující výše uvedená kritéria, například z důvodu naléhavosti stavu životního prostředí.

Ke třetí otázce

- 68 Cílem třetí otázky předkládajícího soudu je zjistit, zda musí být směrnice 2004/35 vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě umožňující příslušnému orgánu, aby provozovatelům, kterých se týkají opatření k nápravě škod na životním prostředí, výkon práva užívat jejich pozemky podmínil tím, že provedou práce vyžadované těmito opatřeními, a to i tehdy, když uvedené pozemky nejsou dotčeny těmito opatřeními z toho důvodu, že již byly předmětem dřívějších „sanačních“ opatření, nebo že nikdy nebyly znečištěny.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- 69 Žalobkyně v původním řízení tvrdí, že byl-li pozemek předmětem „sanace“ nebo nebyl-li nikdy znečištěn, příslušný orgán není nijak nadán pravomocí podmínit užívání tohoto pozemku provedením opatření k nápravě škod na životním prostředí týkajících se jiné lokality, v daném případě mořského břehu a jeho podloží. Taková praxe by podle žalobkyň nadměrně omezovala jejich vlastnické právo, a byla by tak v rozporu se zásadou proporcionality. Samotným zájmem provozovatele na výkonu určitého opatření k nápravě škod na životním prostředí je právě perspektiva obnovy výrobní činnosti na jeho pozemku. Krom toho znečištění pozemků žalobkyň v původním řízení bylo již odstraněno, či dokonce tyto pozemky nikdy znečištěny nebyly. Tato omezení jim konečně byla uložena, přestože spontánně provedly obnovovací práce na svých pozemcích a nejsou odpovědné za dotčené znečištění.

- 70 Italská vláda má za to, že praxe příslušného orgánu spočívající v podmínění užívání pozemků žalobkyň v původním řízení tím, že vykonají opatření k nápravě škod na životním prostředí, je zcela legitimní a slučitelná s právní úpravou Unie. Tato praxe je rovněž slučitelná se zásadou obezřetnosti, neboť mohli-li by dotyční provozovatelé užívat sanované oblasti bez omezení, mohli by tak zřídit další průmyslové infrastruktury, což by zakládalo nepřekonatelnou překážku výkonu nápravných opatření přijatých tímto orgánem.
- 71 Podle Komise nebrání směrnice 2004/35 tomu, aby příslušný orgán uložil určitému provozovateli opatření k „sanaci“ životního prostředí a podmínil povolení provozovatele k užívání jeho pozemků, které nejsou přímo dotčeny obnovou, provedením těchto opatření. Komise tvrdí, že taková opatření by dokonce mohla být vyloučena z působnosti práva Unie.

Odpověď Soudního dvora

- 72 Na úvod je třeba zaprvé podotknout, že jak vyplývá z údajů poskytnutých předkládajícím soudem, znečištění, které je předmětem věci v původním řízení, má zcela výjimečnou povahu, jak z hlediska rozsahu, tak z hlediska závažnosti zásahů do životního prostředí.
- 73 Zadruhé je třeba připomenout, že ačkoli pozemky žalobkyň v původním řízení nejsou dle jejich tvrzení dotčeny předmětnými nápravnými opatřeními z důvodu, že již byly předmětem dřívějších „sanačních“ opatření, nebo nikdy nebyly znečištěny, nic to nemění na tom, že tyto pozemky přiléhají k celému mořskému břehu, který

je předmětem výše uvedených nápravných opatření, a že nové činnosti vyvinuté na uvedených pozemcích by mohly ztížit sanaci celé této oblasti.

- 74 Jak již bylo uvedeno v bodech 37 a 40 tohoto rozsudku, pokud předkládající soud dospěje k závěru, že se ve věcech, které mu byly předloženy, směrnice 2004/35 nepoužije *ratione temporis* nebo *ratione materiae*, na takovou situaci se pak bude vztahovat vnitrostátní právo při dodržení ustanovení Smlouvy, a aniž by byly dotčeny jiné akty sekundárního práva.
- 75 Pokud by se naopak uvedená směrnice musela použít, je třeba zdůraznit, že v systému této směrnice mají provozovatelé jak povinnost předcházet škodám na životním prostředí, tak povinnost k jejich nápravě. Zejména podle zásady obezřetnosti a jak vyplývá z druhého bodu odůvodnění téže směrnice, musí tito provozovatelé zaprvé přijmout nezbytná preventivní opatření k zabránění vzniku škody na životním prostředí.
- 76 A zadruhé dojde-li ke škodám na životním prostředí, jako ve věcech v původním řízení, čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/35 stanoví, že provozovatelé musí zejména přijmout nezbytná nápravná opatření v souladu s článkem 7 této směrnice. Příslušný orgán je případně nadán výsadami sloužícími k tomu, aby donutil provozovatele k přijetí takových opatření, nebo k tomu, aby tato opatření sám přijal.
- 77 Ve věcech v původním řízení napadají žalobkyně opatření, o kterých rozhodly italské orgány, přičemž se dovolávají toho, že se tato opatření netýkají jejich pozemků, které již ostatně byly předmětem sanačních opatření. Podle těchto orgánů však znečištění zátoky Rada di Augusta pochází z výše uvedených pozemků, neboť se rozšířilo do moře.

- 78 Za takových mimořádných okolností, které jsou popsány v bodech 72 a 73 tohoto rozsudku, musí být směrnice 2004/35 vykládána v tom smyslu, že dovoluje příslušnému orgánu, aby požádal provozovatele pozemků přilehlých k celému mořskému břehu, který je předmětem nápravných opatření, aby sami provedli tato opatření.
- 79 Směrnice 2004/35 neupřesňuje způsoby, jakými může příslušný orgán donutit dotyčné provozovatele k přijetí nápravných opatření, která tento orgán stanovil. Za těchto okolností přísluší každému členskému státu stanovit tyto způsoby, které musí jednak směřovat k uskutečnění cíle této směrnice, který je vymezen v jejím článku 1, a sice předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je, a jednak dodržovat právo Unie, zejména obecné zásady tohoto práva.
- 80 Pokud jde o porušení vlastnického práva, jehož se dovolávají žalobkyně v původním řízení, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury patří právo vlastnit majetek mezi obecné zásady práva Unie, avšak neprojevuje se jako absolutní výsada, ale musí k němu být přihlédnuto ve vztahu k jeho funkci ve společnosti. V důsledku toho může být výkon vlastnického práva omezen za podmínky, že daná omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které sleduje Unie, a vzhledem ke sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah do samotné podstaty takto zaručeného práva (rozsudky ze dne 13. prosince 1979, Hauer, 44/79, Recueil s. 3727, bod 23; ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Recueil s. 2237, bod 15; ze dne 29. dubna 1999, Standley a další, C-293/97, Recueil s. I-2603, bod 54, a ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 355).
- 81 Pokud jde o cíle obecného zájmu uvedené výše, z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že ochrana životního prostředí patří mezi tyto cíle (viz rozsudky ze dne 7. února 1985,

ADBHU, 240/83, Recueil s. 531, bod 13; ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko, 302/86, Recueil s. 4607, bod 8, a ze dne 2. dubna 1998, Outokumpu, C-213/96, Recueil s. I-1777, bod 32).

- 82 Za těchto okolností se může podmínění práva dotyčných provozovatelů užívat jejich pozemky tím, že vykonají nezbytná opatření k nápravě škod na životním prostředí, jevit jako oprávněné k donucení provozovatelů skutečně přijmout tato opatření.
- 83 V tomto ohledu je legitimní, jak to správně uvádí italská vláda, aby příslušný orgán v očekávání provedení opatření k nápravě škod na životním prostředí, která tento orgán stanovil, přijal všechna vhodná opatření k zabránění zhoršení stavu životního prostředí v místech, kde jsou výše uvedená opatření prováděna, nebo aby podle zásady obezřetnosti nevznikly nebo se opětovně nevyskytly další škody na životním prostředí v lokalitách sousedících s místy, která jsou předmětem výše uvedených opatření.
- 84 Podmínění užívání pozemků dotyčných provozovatelů tím, že musí vykonat nápravná opatření týkající se lokalit sousedících s těmito pozemky, se může jevit jako nezbytné k zamezení tomu, aby v okolí těchto lokalit, jejichž obnova se ukáže být nezbytnou, nebyly vyvíjeny jiné průmyslové činnosti, které by mohly zvětšit rozsah předmětných škod nebo bránit jejich nápravě.
- 85 Z toho vyplývá, že předkládajícímu soudu přísluší v tomto ohledu ověřit, zda ve věcech v původním řízení je dočasné zbavení určitých výsad souvisejících s vlastnickým právem provozovatelů vztahujícím se k jejich pozemkům odůvodněno cílem

zabránit zhoršení stavu životního prostředí v místech, kde jsou opatření k nápravě škod na životním prostředí prováděna, a sice v zátoce Rada di Augusta, nebo podle zásady obezřetnosti cílem předcházet vzniku nebo opětovnému výskytu dalších škod na životním prostředí na výše uvedených pozemcích přilehlých k celému mořskému břehu, který je předmětem těchto nápravných opatření.

- 86 Je však třeba přezkoumat, zda taková opatření, dovolená vnitrostátní právní úpravou, nepřekračují meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. června 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Sb. rozh. s. I-4129, bod 25, a ze dne 11. června 2009, *Nijemeisland*, C-170/08, Sb. rozh. s. I-5127, bod 41).
- 87 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že podle směrnice 2004/35 jsou dotyční provozovatelé povinni vykonat nápravná opatření stanovená příslušným orgánem a tento orgán musí mít možnost donutit provozovatele k jejich přijetí.
- 88 Podle čl. 6 odst. 2 písm. e) a čl. 8 odst. 2 prvního pododstavce uvedené směrnice má příslušný orgán možnost sám učinit nezbytná nápravná opatření a vymáhat náklady vynaložené v souvislosti s takovými opatřeními prostřednictvím zajištění majetku nebo jiných vhodných záruk.
- 89 Je však třeba zdůraznit, že se zde jedná o možnost poskytnutou příslušnému orgánu, který může raději přinutit dotyčné provozovatele k provedení nezbytných nápravných opatření, než aby je provedl on sám.

- 90 Krom toho je zásah do vlastnického práva výše uvedených provozovatelů omezen na právo užívat jejich pozemky, a je pouze dočasný v tom smyslu, že jakmile vykonají nápravná opatření, která jim byla uložena příslušnými orgány, budou moci znovu zcela požívat výsad souvisejících se svými vlastnickými právy.
- 91 Za těchto okolností se nezdá, že by taková opatření příslušného orgánu překračovala meze toho, co je nezbytné k dosažení základního cíle směrnice 2004/35 předcházet škodám na životním prostředí a tyto škody napravit, který v projednávaném případě implikuje to, že dotyční provozovatelé provedou nápravná opatření stanovená tímto orgánem.
- 92 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení nebrání směrnice 2004/35 vnitrostátní právní úpravě, která příslušnému orgánu dovoluje, aby provozovatelům, kterých se týkají opatření k nápravě škod na životním prostředí, výkon práva užívat jejich pozemky podmínil tím, že provedou práce vyžadované těmito opatřeními, a to i tehdy, když uvedené pozemky nejsou dotčeny těmito opatřeními z důvodu, že již byly předmětem dřívějších „sanačních“ opatření, nebo že nikdy nebyly znečištěny. Takové opatření však musí být odůvodněno cílem zabránit zhoršení stavu životního prostředí v místech, kde jsou výše uvedená opatření prováděna, nebo podle zásady obezřetnosti cílem předejít vzniku nebo opětovnému výskytu dalších škod na životním prostředí na výše uvedených pozemcích provozovatelů přilehlých k celému mořskému břehu, který je předmětem výše uvedených nápravných opatření.

K nákladům řízení

- 93 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 7 a čl. 11 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, ve spojení s přílohou II této směrnice, musí být vykládány v tom smyslu, že příslušný orgán je oprávněn podstatně změnit opatření k nápravě škod na životním prostředí, o nichž bylo rozhodnuto v kontradiktorním řízení vedeném ve spolupráci s dotýcnými provozovateli a která již byla vykonána nebo jejichž výkon již započal. Nicméně za účelem přijetí takového rozhodnutí:
 - je tento orgán povinen vyslechnout provozovatele, kterým se taková opatření ukládají, s výjimkou případu, kdy si naléhavost stavu životního prostředí vyžaduje okamžitý zásah ze strany příslušného orgánu;
 - je výše uvedený orgán rovněž povinen vyzvat zejména osoby, na jejichž pozemku se mají tato opatření provádět, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední a
 - tento orgán musí přihlédnout ke kritériím uvedeným v bodě 1.3.1 přílohy II směrnice 2004/35 a uvést ve svém rozhodnutí důvody, na nichž se jeho volba zakládá, a případně důvody, které mohou ospravedlnit to, že nemusel nebo nemohl být proveden důkladný přezkum zohledňující výše uvedená kritéria, například z důvodu naléhavosti stavu životního prostředí.

- 2) **Za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení nebrání směrnice 2004/35 vnitrostátní právní úpravě, která příslušnému orgánu dovoluje, aby provozovatelům, kterých se týkají opatření k nápravě škod na životním prostředí, výkon práva užívat jejich pozemky podmínil tím, že provedou práce vyžadované těmito opatřeními, a to i tehdy, když uvedené pozemky nejsou dotčeny těmito opatřeními z důvodu, že již byly předmětem dřívějších „sanačních“ opatření, nebo že nikdy nebyly znečištěny. Takové opatření však musí být odůvodněno cílem zabránit zhoršení stavu životního prostředí v místech, kde jsou výše uvedená opatření prováděna, nebo podle zásady obezřetnosti cílem předejít vzniku nebo opětovnému výskytu dalších škod na životním prostředí na výše uvedených pozemcích provozovatelů přilehlých k celému mořskému břehu, který je předmětem výše uvedených nápravných opatření.**

Podpisy.