Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 20. listopadu 2014[1]

Věc C-534/13

Fipa Group Srl a další

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato [Itálie])

„Článek 191 odst. 2 SFEU — Směrnice 2004/35/ES — Odpovědnost za životní prostředí při předcházení a nápravě škod na životním prostředí — Zásada ‚znečišťovatel platí' — Odpovědnost vlastníka, který nezpůsobil škodu na životním prostředí"

I – **Úvod**

1. Italské město Carrara je známé svým mramorem. V jeho okolí však byly v minulosti provozovány i jiné průmyslové činnosti. Tyto činnosti zanechaly přinejmenším v oblasti sousedního města Massa Carrara značné znečištění, a z tohoto důvodu byla na jeho území vyhlášena „národně významná lokalita". Poté, co v mezidobí došlo ke změně vlastníků dotčených pozemků, probíhá spor mezi dnešními vlastníky, kteří nezpůsobili znečištění, a italskými orgány o to, do jaké míry lze od těchto vlastníků požadovat nápravu škod.

2. Podle údajů italské Státní rady (Consiglio di Stato) italské právo pouze stanoví, že takovým vlastníkům lze uložit náklady na nápravu škod až do výše hodnoty pozemků. Naproti tomu nejsou podle italského práva povinni přijímat sami opatření na nápravu škod či nést vyšší náklady na nápravu škod. Státní rada se tudíž táže Soudního dvora, zda zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU, totiž zásada „znečišťovatel platí", zásady obezřetnosti a prevence, jakož i zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, a směrnice o odpovědnosti za životní prostředí[2] vyžadují zapojení těchto vlastníků v širším rozsahu.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — 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); relevantní je zřejmě znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého (Úř. věst. L 140, s. 114). Následné změny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři (Úř. věst. L 178, s. 66) musí být provedeny až v roce 2015.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

3. Zásady Unie v oblasti politiky životního prostředí, zejména zásada „znečišťovatel platí“, jsou zakotveny v čl. 191 odst. 2 SFEU:

„Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě ‚znečišťovatel platí‘.

[…]“

4. Jak zdůrazňuje článek 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, tato směrnice uskutečňuje zejména zásadu „znečišťovatel platí“:

„Účelem této směrnice je vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě ‚znečišťovatel platí‘ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je.“

5. Bod 13 odůvodnění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nicméně vytyčuje hranice zásady „znečišťovatel platí“:

„Ne všechny formy škod na životním prostředí lze napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu. Aby byl tento mechanismus účinný, musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a mezi škodou a identifikovaným znečišťovatelem nebo znečišťovateli by měla být příčinná souvislost. Právní odpovědnost není tedy vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností některých jednotlivců.“

6. Článek 8 odst. 3 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí omezuje v určitých případech odpovědnost provozovatelů za náklady:

„3. Po provozovateli není požadováno, aby nesl náklady na preventivní nebo nápravná opatření přijatá podle této směrnice, pokud může prokázat, že škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozba takových škod:

a) byla způsobena třetí stranou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo

b) je důsledkem splnění závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci, přičemž se nejedná o příkazy nebo pokyny vydané v důsledku emisí nebo událostí způsobené vlastní činností provozovatele.

V takových případech přijmou členské státy vhodná opatření umožňující provozovateli vymáhat vynaložené náklady.“

7. Článek 16 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí umožňuje členským státům přijmout určitá opatření s širším rozsahem:

„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.“

8. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se konečně vztahuje k 24. bodu odůvodnění, který se týká vymáhání směrnice o odpovědnosti za životní prostředí:

„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."

B – *Italské právo*

9. Článek 3ter legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006 (dále jen „legislativní nařízení č. 152") se výslovně vztahuje k předchozímu znění čl. 191 odst. 2 SFEU, totiž k čl. 174 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii, čímž je pravděpodobně míněna Smlouva o Evropském společenství. Toto ustanovení ukládá každému, orgánům i soukromým osobám, povinnost chránit životní prostředí vhodnými opatřeními v souladu se zásadami obezřetnosti a prevence, se zásadou odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, jakož i se zásadou „znečišťovatel platí".

10. Článek 244 odst. 1 a 2 legislativního nařízení č. 152 stanoví, že příslušné orgány napomenou po zjištění znečištění pozemku znečišťovatele. Podle odst. 3 se toto rozhodnutí oznámí i vlastníkovi pozemku. Podle odst. 4 přijmou příslušné orgány nezbytná opatření k zajištění a nápravě škod na pozemku, pokud nelze zjistit osobu odpovědnou za znečištění a jsou-li vlastník pozemku a jiné zúčastněné strany nečinní.

11. Článek 245 odst. 1 legislativního nařízení č. 152 umožňuje vlastníkům a jiným zúčastněným stranám přijmout nezbytná opatření k zajištění a sanaci pozemku. Podle odst. 2 musí vlastník nebo správce pozemku nezávisle na povinnostech znečišťovatele informovat příslušné orgány a přijmout určitá preventivní opatření, pokud se dozvědí o riziku překročení prahových hodnot znečištění.

12. Podle článku 250 legislativního nařízení č. 152 přijmou příslušné orgány nezbytná opatření, pokud znečišťovatel nejedná nebo jej nelze zjistit a pokud jsou vlastník nebo jiné zúčastněné strany nečinní.

13. Podle čl. 253 odst. 1 legislativního nařízení č. 152 představují opatření podle této hlavy nařízení věcná břemena („oneri reali") pozemku. Odstavec 2 stanoví, že pro náklady těchto opatření se na pozemku zřizuje zvláštní přednostní věcné právo („privilegio speciale immobiliare"). Pokud jsou náklady uplatňovány vůči vlastníkovi pozemku, který nezpůsobil znečištění, je nutno podle odst. 3 zejména prokázat, že znečišťovatele nelze zjistit nebo že vůči němu nelze uplatnit náklady. Podle odst. 4 lze vlastníka zatížit těmito náklady až do výše hodnoty pozemku po nápravě škod.

III – **Vnitrostátní spor a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

14. Společnosti Fipa Group Srl, TWS Automation Srl a Ivan Srl nabyly některé pozemky, které dříve patřily skupině společností Montedison. Pozemky se nacházejí v takzvané národně významné lokalitě „Massa Carrara" a jsou stiženy značným znečištěním, které nesporně nezpůsobily tři prvně uvedené společnosti. Podle všeho se spíše jedná o důsledky znečištění, za které byla odpovědná ještě skupina společností Montedison a které bylo předmětem nápravných opatření již na konci minulého století.

15. Příslušné veřejné orgány uložily podle údajů zúčastněných stran nařízením ze dne 7. listopadu 2011 uvedeným společnostem jakožto vlastníkům dotčených pozemků provedení určitých naléhavých zajišťovacích opatření a požadovaly předložení změny konceptu nápravy škod (z roku 1995). Podle tohoto konceptu byla v tomto rozhodnutí označena společnost Montedison Srl (nyní Edison SpA) jakožto znečišťovatel. Byla jí uložena stejná opatření.

16. Na základě žalob tří výše uvedených společností zrušil správní soud regionu Toskánsko v prvním stupni tato opatření. Plénum Consiglio di Stato (dále jen „Státní rada“) má nyní rozhodnout o opravných prostředcích podaných Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (italské ministerstvo životního prostředí) proti těmto třem rozsudkům.

17. Státní rada předkládá v tomto řízení Soudnímu dvoru následující otázku:

„Brání zásady Evropské unie v oblasti životního prostředí zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU a ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí (článek 1 a čl. 8 odst. 3; body 13 a 24 odůvodnění) – především zásada ‚znečišťovatel platí', zásada obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje – takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava stanovená články 244, 245 a 253 legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006, která v případě zjištěného znečištění oblasti a nemožnosti zjistit znečišťovatele nebo nemožnosti vynutit na něm provedení nápravných opatření nedovoluje správnímu orgánu uložit vlastníkovi, který není odpovědný za znečištění, výkon naléhavých zajišťovacích a nápravných opatření, ale stanoví pouze finanční odpovědnost vlastníka omezenou na hodnotu pozemku po provedení nápravných opatření?“

18. V průběhu písemné části řízení informovala italská Státní rada Soudní dvůr, že společnost Versalis SpA (dále jen „Versalis“) se stala vedlejším účastníkem sporu. Písemná vyjádření předložili jakožto účastníci původního řízení společnosti Ivan Srl (dále jen „Ivan“), Edison SpA (dále jen „Edison“) a Versalis a jako další zúčastnění Polská republika, Italská republika a Evropská komise. Jednání konaného dne 5. listopadu 2014 se zúčastnily společnosti Ivan, Edison a Versalis a dále Itálie a Komise.

IV – **Právní posouzení**

19. Podstatou otázky italské Státní rady je, zda zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU a směrnici o odpovědnosti za životní prostředí brání ustanovením vnitrostátního práva, která správnímu orgánu v případě zjištěného znečištění oblasti a nemožnosti zjistit znečišťovatele nebo na něm vynutit provedení nápravných opatření neumožňují uložit vlastníkovi, který není odpovědný za znečištění, výkon naléhavých zajišťovacích a nápravných opatření, ale stanoví pouze finanční odpovědnost vlastníka omezenou na hodnotu pozemku po provedení nápravných opatření.

20. Je proto nutné zkoumat, zda unijní právo zavazuje členské státy, aby vlastníku znečištěného pozemku uložily určitá opatření k zajištění a nápravě škod, ačkoli znečištění nezpůsobil.

21. Za tímto účelem je nejprve nutné pojednat o směrnici o odpovědnosti za životní prostředí jakožto zvláštní právní úpravě a následně se věnovat zásadám zakotveným v čl. 191 odst. 2 SFEU. Na závěr se ještě stručně zmíním o unijních právních předpisech o odpadech, kterých se nicméně otázka předložená v projednávaném případě netýká.

22. Výsledek tohoto zkoumání předjímám: nelze sice vyloučit, že Unie konkretizuje zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU ve smyslu příslušné povinnosti [3]. Ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, které se dovolává státní rada, však tuto konkretizaci nelze nalézt. Otázku, zda jiné právní předpisy, například v oblasti odpadů, mají širší dosah, by Soudní dvůr v tomto řízení neměl zkoumat, aby předešel nedostatečně vysvětlenému překvapivému rozhodnutí.

3 — Viz již mé stanovisko ve věcech ERG a další (C-378/08, EU:C:2009:650, jakož i C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:653), body 111 a násl.

A – *Ke směrnici o odpovědnosti za životní prostředí*

1. K přípustnosti otázky týkající se směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

23. O přípustnosti otázky lze v rozsahu, v němž se týká směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, pochybovat ze dvou důvodů. Oba se týkají její relevantnosti.

24. *Zaprvé* je podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce sporné, zda mohou být italská ustanovení vykládána v tom smyslu, že zakládají rozsáhlejší odpovědnost vlastníků pozemků, naznačenou v otázce. Směrnice však může zakládat povinnosti jednotlivců pouze na základě konformního výkladu vnitrostátního práva [4]. Je proto možné, že výklad směrnice o odpovědnosti za životní prostředí Soudním dvorem neovlivní rozhodnutí o věci v původním řízení.

25. Soudnímu dvoru nicméně nepřísluší, aby se v rámci řízení o předběžné otázce vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení [5]. V důsledku toho je třeba vycházet z domněnky, že předběžné otázky předložené vnitrostátními soudy jsou relevantní pro rozhodnutí věci v původním řízení [6].

26. Totéž koneckonců platí i v případě *druhého* možného důvodu pochybností o relevantnosti. Týká se časové použitelnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí na věc v původním řízení.

27. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se podle článku 17 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 [7].

28. Údaje společnosti Edison, podle kterých byla činnost vedoucí k znečištění zastavena již v roce 1988 a pozemky byly sanovány v roce 1995 – pravděpodobně ne zcela úspěšně – tudíž svědčí proti použití směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ve věci v původním řízení. Pro použití směrnice by bylo irelevantní, zda jsou dotčené podniky právními nástupci podniku, který před 30. dubnem 2007 způsobil škody [8].

29. Předkládajícímu soudu však přísluší ověřit, zda na základě skutečností, které může jako jediný posoudit, spadají ve věci v původním řízení škody, které jsou předmětem opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých příslušnými vnitrostátními orgány, pod některou ze situací uvedených v článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Pro případ, že předkládající soud dospěje k závěru, že se směrnice ve věci v původním řízení použije *ratione temporis*, je třeba k ní zaujmout stanovisko [9].

2. K požadavkům směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

30. Otázka, zda zásady směrnice o odpovědnosti za životní prostředí zavazují členské státy ukládat vlastníku znečištěného pozemku určitá opatření k zajištění a nápravě škod na tomto pozemku, ačkoli tento vlastník znečištění *nezpůsobil*, je překvapivá. Způsobení škody na životním prostředí je totiž podmínkou povinností fyzických nebo právnických osob zakotvených ve směrnici.

4 — Viz mé stanovisko Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, bod 133 a citovaná judikatura).

5 — Viz například rozsudek Angelidaki a další (C-378/07 až C-380/07, EU:C:2009:250, bod 48).

6 — Viz rozsudek Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30).

7 — Rozsudky ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 41, jakož i C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 34).

8 — To platí pravděpodobně pro společnost Edison, které zjevně vzešla ze skupiny podniků Montedison, která v minulosti využívala předmětné pozemky a která je podle údajů společnosti Ivan rovněž odpovědná za znečištění.

9 — Rozsudky ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 43 a 47, jakož i C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 36 a 40).

31. Podle článku 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí je jejím účelem vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. V souladu s tím se směrnice podle čl. 3 odst. 1 použije na škody na životním prostředí způsobené pracovní činností a na bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností. Provozovatel odpovědný za tuto činnost musí podle článků 5 až 7 provést nezbytná opatření k předcházení a nápravě, resp. podle článků 8 až 10 a bodu 18 odůvodnění nést příslušné náklady.

32. Druhý bod odůvodnění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v této souvislosti objasňuje, že provozovatelé mají být prostřednictvím této odpovědnosti nuceni přijímat opatření a rozvíjet postupy ke snižování rizik škod na životním prostředí na minimum. K tomu, aby odpovědnostní mechanismy vedly k (požadovaným) výsledkům, bod 13 odůvodnění objasňuje, že musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, konkrétní a kvantifikovatelná škoda, jakož i příčinná souvislost mezi škodou a identifikovaným znečišťovatelem nebo znečišťovateli.

33. Zvláštní význam způsobení znečištění podtrhují i bod 20 odůvodnění a čl. 8 odst. 3 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Podle nich by provozovatel neměl nést náklady na preventivní a nápravná opatření v situacích, kdy škody nebo jejich bezprostřední hrozba jsou výsledkem událostí, které provozovatel nemůže ovlivnit. Toto zproštění odpovědnosti je tedy možné, ačkoli pracovní činnost provozovatele způsobuje škodu. Pro účely zproštění odpovědnosti musí prokázat, že škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozba takových škod byla způsobena třetí stranou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření. Tato výjimka tak platí např. pro sabotáže nebo vnější zásahy.

34. Naproti tomu nelze čl. 8 odst. 3 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí na rozdíl od hypotézy uvedené Státní radou vykládat v tom smyslu, že dokud se neprokáže jiná příčina, lze automaticky předpokládat, že toto znečištění způsobil provozovatel užívající znečištěný pozemek. Toto ustanovení naopak zprošťuje provozovatele odpovědnosti navzdory důkazu, že škoda byla způsobena jeho pracovní činností.

35. Soudní dvůr však již směrnici o odpovědnosti za životní prostředí vyložil nezávisle na čl. 8 odst. 3 v tom smyslu, že příslušná domněnka k tíži provozovatelů je možná. Členské státy totiž disponují širokým prostorem pro uvážení zejména při určení příčin rozptýlených, difúzních znečištění [10]. Proto je přípustná i domněnka způsobení znečištění, pokud existují věrohodné důkazy, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele nebo že se nalezené znečišťující látky shodují se složkami, které používá provozovatel v rámci svých činností [11].

36. Zásada „znečišťovatel platí“ oproti tomu neznamená, že provozovatelé musí nést náklady spojené s nápravou znečištění, na kterém se nepodíleli [12]. Soudní dvůr tudíž poukázal na skutečnost, že podle čl. 11 odst. 4 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí mohou provozovatelé podat opravné prostředky k napadení nápravných opatření přijatých na základě této směrnice a k popření existence příčinné souvislosti mezi jejich činnostmi a zjištěným znečištěním [13]. Mohou zejména vyvrátit domněnku, že způsobili škodu [14].

37. Osoby, které jsou pouhými vlastníky poškozených pozemků a které nezpůsobily škodu, nehrají v popsaném systému směrnice o odpovědnosti za životní prostředí žádnou roli. Směrnice se na ně vůbec nepoužije [15].

10 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 55).

11 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 57).

12 — Rozsudky Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 50), jakož i ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67).

13 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67).

14 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 58).

15 — V tomto smyslu viz rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 58).

38. Na tomto výsledku nic nemění ani zásady obezřetnosti a prevence či zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje. Je sice rovněž nutné je zohlednit při výkladu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, není však zřejmé, jak by mohly vést k jinému výkladu dosud uvedených ustanovení.

39. Požadavek účinného provádění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jak jej vyžaduje bod 24 odůvodnění, rovněž nemůže vlastníkům pozemků, kteří nezpůsobili škodu, zakládat povinnosti nad rámec směrnice.

3. K odpovědnosti vlastníků pozemků podle druhého rozsudku ERG a další

a) K některým překladům rozsudku

40. Zdá se však, že některé překlady druhého rozsudku ERG a další prokazují opačný závěr, než ke kterému jsem dosud dospěla. Soudní dvůr zde ve třech jazykových verzích hovoří o vlastnících [16], uživatelích [17], resp. koncesionářích [18] pozemků přiléhajících k celému mořskému břehu, který je předmětem nápravných opatření. Konstatuje, že směrnici o odpovědnosti za životní prostředí je za mimořádných okolností nutno vykládat v tom smyslu, že příslušný orgán může od těchto osob vyžadovat, aby samy vykonaly nápravná opatření [19].

41. Je nicméně nutno vycházet z toho, že zjištění Soudního dvora tím nezaložilo žádné povinnosti vlastníků, uživatelů nebo koncesionářů pozemků jako takových, ale týkalo se provozovatelů ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, vykonávajících na dotyčných pozemcích pracovní činnost. Všechny ostatní jazykové verze tohoto rozsudku, zejména jeho francouzský originál, o kterém se radili všichni zúčastnění soudci, jakož i závazná italská verze, užívají pojmu provozovatel [20], tak jak se používá ve směrnici.

b) K odpovědnosti provozovatelů za nebezpečí související s jejich pozemky

42. I s ohledem na možné problémy s překladem je však směrnici o odpovědnosti za životní prostředí nutno podle druhého rozsudku ERG a další za mimořádných okolností zjevně vykládat v tom smyslu, že příslušný orgán může požadovat od vlastníků pozemků, aby sami vykonali nápravná opatření, pokud na pozemcích provozují činnosti ve smyslu směrnice [21]. Podíl na způsobení znečištění se jako podmínka neuvádí.

43. Taková odpovědnost provozovatele by odpovídala stanovisku zastávanému Itálií. Podle něho zakládá zásada „znečišťovatel platí“ objektivní odpovědnost podniků, které jsou vlastníky průmyslově využívaných pozemků, za znečištění těchto pozemků. Mají z pozemku hospodářský přínos, a jsou tudíž odpovědné za veškerá rizika související s jejich pozemky. Není tudíž nutno prokazovat, zda způsobily znečištění.

44. Avšak ani tento výklad závěrů Soudního dvora není přesvědčivý. Soudní dvůr totiž odůvodňuje své zjištění povinnostmi, které směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ukládá provozovatelům, kteří způsobili škodu na životním prostředí [22].

16 — Litevsky: „sklypų savininkams“.

17 — Německy: „Nutzern der Grundstücke“.

18 — Portugalské znění: „concessionários dos terrenos“.

19 — Rozsudek ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 78, viz rovněž bod 82).

20 — Francouzsky: „exploitants“, italsky: „operatori“.

21 — Rozsudek ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 78, viz rovněž bod 82).

22 — Rozsudek ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 87 až 90).

45. Kromě toho by byl výklad uvedený v bodě 42 druhého rozsudku ERG a další v rozporu s jinými závěry uvedenými téhož dne v prvním rozsudku ERG a další, týkajícími se závislosti odpovědnosti provozovatele na způsobení škody, které samy o sobě přebírají stávající judikaturu [23]. Podle zásady „znečišťovatel platí“ tak povinnost provozovatelů napravit škody platí jen proto, že přispěli ke vzniku znečištění nebo k riziku znečištění [24]. Provozovatelé podle zásady „znečišťovatel platí“ ani nemusí nést náklady spojené s nápravou znečištění, na kterém se nepodíleli [25].

46. Uvedené zjištění Soudního dvora ve druhém rozsudku ERG a další se tudíž může vztahovat jen na provozovatele, kteří způsobili školu, i když – jak již bylo vysvětleno [26] – se její způsobení pouze předpokládá.

4. K přísnější právní úpravě členských států

47. Za škody na životním prostředí na pozemcích by však vlastníci, kteří je nezpůsobili, mohli být odpovědní na základě opatření členských států. Podle článku 16 totiž směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Výslovně se zde uvádí i stanovení dalších odpovědných stran.

48. Toto oprávnění je omezeno cíli směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, které členské státy nesmějí narušovat [27]. Proto by jim mělo být zejména zakázáno určit další odpovědné osoby, které nastoupí na místo znečišťovatelů odpovědných podle směrnice. Avšak vzhledem k tomu, že odpovědnost vlastníků je v Itálii podle čl. 253 odst. 3 legislativního nařízení č. 152 podmíněna tím, že znečišťovatele nelze určit nebo že náklady vůči němu nelze uplatnit, úprava tento cíl neohrožuje.

49. Pro žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je však relevantní pouze to, zda možnost přijetí přísnějších předpisů, poskytnutá článkem 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, zakládá povinnost zapojit vlastníky, kteří nezpůsobili škodu, v širším rozsahu, než tomu bylo doposud.

50. Proti tomu svědčí skutečnost, že při výkonu této pravomoci mají členské státy prostor pro uvážení. Takový prostor pro uvážení však může být omezen, zde například – jak již bylo zmíněno – s ohledem na rozpory s cíli směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Prostor pro uvážení může být výjimečně omezen do té míry, že vznikne povinnost výkonu pravomoci.

51. Při povrchním studiu čl. 4 odst. 2 směrnice EIA [28] lze například dospět k závěru, že je na uvážení členských států, zda musí být posuzován vliv záměrů uvedených v příloze II na životní prostředí. Z judikatury nicméně vyplývá, že takové posouzení je vzhledem k cílům směrnice nutné, pokud takový záměr může mít významný vliv na životní prostředí [29].

23 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, body 52 až 59, jakož i 64 až 67).

24 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 57) s odvoláním na rozsudek Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 77).

25 — Rozsudek ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 67) s odvoláním na rozsudek Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 51).

26 — Viz bod 35 výše.

27 — Rozsudek ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, body 65 a 66). Viz rovněž mé stanovisko ve věcech ERG a další (C-378/08, EU:C:2009:650, jakož i C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:653), body 96 až 115.

28 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

29 — Rozsudky Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 50), WWF a další (C-435/97, EU:C:1999:418, bod 36) a Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, bod 29).

52. Na rozdíl od výše uvedeného nevyplývají z článku 16 ani z jiných ustanovení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí skutečnosti svědčící výslovně pro zredukování rozhodovacího prostoru v tom smyslu, že vlastníky pozemku je nutno zapojit do nápravy škod na životním prostředí, pokud škodu nezpůsobili. Směrnice nanejvýš implicitně předpokládá, že členské státy uloží těmto osobám povinnost strpět na jejich pozemcích nezbytná opatření, a pokud je to nezbytné, spolupracovat při jejich provádění. Proto stanoví čl. 12 odst. 4 jejich vyslechnutí.

53. Další hranice prostoru pro uvážení členských států podle článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí mohou vyplývat ze zásad ochrany životního prostředí zakotvených v čl. 191 odst. 2 SFEU uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [30]. I článek 16 byl totiž podle čl. 192 odst. 1 SFEU přijat k dosažení těchto cílů. Je tudíž nutno vycházet z toho, že článek 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se s ohledem na rozdílnou situaci v jednotlivých regionech Unie zaměřuje na vysokou úroveň ochrany a zakládá se na zásadách obezřetnosti a prevence, na zásadě odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, jakož i na zásadě „znečišťovatel platí“.

54. Význam zásady „znečišťovatel platí“ se v podstatě shoduje s mezemi, jež jsou dány cíli směrnice o odpovědnosti za životní prostředí pro použití článku 16. Členské státy nesmějí zásadu „znečišťovatel platí“ oslabovat tím, že vedle znečišťovatelů nebo namísto nich stanoví další odpovědné osoby. Další odpovědné osoby mohou tudíž odpovídat pouze subsidiárně.

55. Výše uvedené ostatně odpovídá zásadě prevence. Pokud znečišťovatelé vědí, že nesou za škodu plnou odpovědnost, přijmou vhodná preventivní opatření k zamezení vzniku škod. Znečišťovatelé jsou zpravidla osoby, které mohou přijmout nejúčinnější opatření.

56. Zásada prevence, stejně jako zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, kromě toho vyžadují, aby nezávisle na případné spoluúčasti vlastníků mohla být na znečištěných pozemcích přijata opatření vedoucí k zabránění dalšímu šíření škod. Za určitých okolností může být i žádoucí, aby vlastník, který zná pozemek lépe, tato opatření podporoval. V opačném případě by bylo mnohem těžší, ne-li nemožné, tomuto rozšíření zamezit. Obě zásady naproti tomu zpravidla nevyžadují zapojit samotné tyto vlastníky do nápravy škod.

57. Zásada prevence navíc svědčí ve prospěch toho, aby byla vlastníkům pozemků v určitých případech uložena povinnost přijmout preventivní ochranná opatření proti rizikům, za která v podstatě odpovídají třetí osoby. Lze si například představit, že vlastník pozemku, na kterém jsou opakovaně protiprávně umisťovány odpady, musí tento pozemek oplotit, aby předešel dalším porušením. Rovněž povinnosti vlastníků podle čl. 245 odst. 2 legislativního nařízení č. 152 oznámit znečištění a zavést určitá ochranná opatření, zdůrazňované Itálií, se zakládají na této myšlence. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však neobsahuje skutečnosti nasvědčující tomu, že se v projednávaném případě jedná o výraz zásady prevence. Tuto myšlenku hovořící pravděpodobně ve prospěch odpovědnosti vlastníka tudíž není nutno prohlubovat.

58. Není ani zřejmé, jak by měla zásada obezřetnosti v projednávaném případě ovlivnit výklad článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, pokud jde o odpovědnost vlastníků pozemků za nápravu škod, jestliže tito vlastníci škodu nezpůsobili. Podle této zásady lze přijmout ochranná opatření, pokud je nemožné s jistotou určit existenci nebo dosah rizik pro lidské zdraví, aniž by bylo nutno čekat na jasné prokázání existence a závažnosti těchto rizik [31]. Pokud je však zřejmé, že osoba škodu nezpůsobila, nelze tuto zásadu uplatnit.

30 — Srov. rozsudky Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 38), Komise v. Spojené království (C-301/10, EU:C:2012:633, bod 49), Shell Nederland (C-241/12 a C-242/12, EU:C:2013:821, bod 38) a Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

31 — Rozsudky National Farmers' Union a další (C-157/96, EU:C:1998:191, bod 63), Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, bod 39), jakož i Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 61 a 62).

59. Není-li naproti tomu jasné, zda vlastník pozemku způsobil škodu, může se uplatnit výše uvedená domněnka způsobení znečištění [32]. V tom případě však již není prostor pro použití článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

60. Zbývá tedy již jen cíl vysoké úrovně ochrany. S tímto cílem by byla zajisté v souladu rozsáhlá subsidiární odpovědnost vlastníků pozemků za škody na životním prostředí na jejich pozemcích. Umožnila by totiž soustředit omezené veřejné prostředky na škody, u kterých nelze určit žádné odpovědné osoby.

61. Považuji nicméně za vyloučené chápat toto *oprávnění* určit další odpovědné osoby, obsažené v článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, s poukazem na tyto cíle jako povinnost. Toto oprávnění naopak přenáší na členské státy pravomoc zvážit v tomto ohledu cíl vysoké úrovně ochrany s jinými cíli, například se základními právy vlastníků pozemků. Jinak by každé oprávnění přijímat přísnější opatření na ochranu životního prostředí, zakotvené v sekundárním právu, ukládalo členským státům povinnost stanovit nad rámec sekundárního práva nejvyšší možnou úroveň ochrany.

5. Dílčí závěr

62. Z toho důvodu nebrání zásady politiky Evropské unie v oblasti životního prostředí, zakotvené ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí (článek 1, čl. 8 odst. 3 a článek 16, jakož i body 13 a 24 odůvodnění), a čl. 191 odst. 2 SFEU – zejména zásada „znečišťovatel platí“, zásady obezřetnosti a prevence, jakož i zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje – takové vnitrostátní právní úpravě, která v případě zjištěného znečištění oblasti a nemožnosti zjistit znečišťovatele nebo nemožnosti vynutit na něm provedení nápravných opatření nedovoluje správnímu orgánu uložit vlastníkovi, který není odpovědný za znečištění, výkon naléhavých zajišťovacích a nápravných opatření, ale stanoví pouze finanční odpovědnost vlastníka omezenou na hodnotu pozemku po provedení nápravných opatření.

B – *K článku 191 odst. 2 SFEU*

63. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se nicméně zaměřuje i na samostatné uplatnění zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU. S ohledem na pochybnosti o relevantnosti vyjádření ke směrnici o odpovědnosti za životní prostředí pro rozhodnutí ve věci [33] je tuto otázku nutno objasnit jak z hlediska unijního práva, tak i z hlediska vnitrostátního práva.

1. K účinku čl. 191 odst. 2 SFEU v rámci unijního práva

64. Článek 191 odst. 2 SFEU stanoví zásady politiky Unie v oblasti životního prostředí. Tuto politiku uskutečňuje podle článku 192 SFEU zákonodárce Unie [34]. Povinnosti členských států se naproti tomu nemohou přímo zakládat na tomto ustanovení [35].

65. Stejně tak unijní právo nezavazuje členské státy, aby tyto zásady zohledňovaly přímo při výkladu vnitrostátního práva, které přijímají nezávisle na unijním právu mimo oblast jeho působnosti.

32 — Viz výše, bod 35.

33 — Viz výše body 23 až 29.

34 — Viz rozsudky Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 57), jakož i ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 45).

35 — Rozsudky Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 58), jakož i ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 46).

66. Z toho důvodu je nutné zohlednit zásady čl. 191 odst. 2 SFEU podle unijního práva v prvé řadě při výkladu dotyčného sekundárního unijního práva [36], jak k tomu došlo v projednávaném případě při výkladu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

2. K účinku čl. 191 odst. 2 SFEU podle italského práva

67. Společnost Versalis však vyzdvihuje článek 3ter legislativního nařízení č. 152. Toto ustanovení se výslovně vztahuje k dřívějšímu znění čl. 191 odst. 2 SFEU. Zavazuje každého, orgány i soukromé osoby, aby chránily životní prostředí prostřednictvím vhodných opatření, která se řídí zásadami obezřetnosti a prevence, zásadou odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, jakož i zásadou „znečišťovatel platí“.

68. Toto ustanovení italského práva by mohlo vést k tomu, že všechny italské právní předpisy v oblasti životního prostředí nebo přinejmenším pravidla legislativního nařízení č. 152 je nutno vykládat pokud možno v souladu s uvedenými zásadami zakotvenými v čl. 191 odst. 2 SFEU. V tomto případě by bylo pro rozhodnutí ve věci v původním řízení relevantní, jak je nutno vykládat tyto zásady nezávisle na sekundárním právu Unie. Na základě vnitrostátního práva by získala „nadřazený účinek“, jak jej směrnicím [37] nebo základním svobodám ve spojení s vnitrostátními zákazy diskriminace vlastních státních příslušníků [38] již přiznal Soudní dvůr [39].

69. Soudní dvůr však není příslušný k rozhodování o tom, zda má článek 3ter legislativního nařízení č. 152 v italském právu tento účinek. To je věcí italských soudů [40], a mělo tudíž být v ideálním případě sděleno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce [41].

70. V projednávaném případě představuje článek 3ter legislativního nařízení č. 152 zjevně implicitní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Jinak by totiž bylo obtížné pochopit, proč takový soud, jako je italská Státní rada, intenzivně vysvětluje základy čl. 191 odst. 2 SFEU a proč je neuvádí do souvislosti s normami sekundárního práva Unie, přičemž časová působnost těchto norem, tj. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, je rovněž nanejvýš sporná.

71. V konečném důsledku však není nutné zabývat se otázkou, zda byl v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dostatečně vysvětlen účinek článku 3ter legislativního nařízení č. 152. I kdyby totiž zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU na základě této normy nezávisle na sekundárním právu Unie ovlivňovaly italské právo životního prostředí, není zjevné, že by to vedlo k jiným výsledkům než v souvislosti s výkladem článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

36 — Viz odkazy v poznámce pod čarou 30.

37 — Rozsudky Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 35 až 39), Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, bod 32) a Salahadin Abdulla a další (C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 48).

38 — Rozsudky Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, bod 23), Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, bod 29) a Airport Shuttle Express (C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, bod 44).

39 — Viz usnesení De Bellis a další (C-246/14, EU:C:2014:2291, body 15 až 17).

40 — Rozsudky Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, body 41 a 42), jakož i Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, bod 33).

41 — Viz usnesení De Bellis a další (C 246/14, EU:C:2014:2291, bod 20).

C – K právním předpisům o odpadech

72. Již v mém stanovisku ERG a další jsem načrtla, že unijní právní předpisy o odpadech zakládají pravděpodobně širší odpovědnost vlastníků pozemků za nápravu škod na znečištěných pozemcích než směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, ale přesto přednostně vyžadují uplatnění odpovědnosti znečišťovatele [42]. Zdá se, že nelze vyloučit stanovení subsidiární odpovědnosti vlastníků znečištěných pozemků, kteří se jinak na znečištění nepodíleli, jakožto držitelů odpadu (články 14 a 15 směrnice o odpadech [43]).

73. Vzhledem k tomu, že Státní rada a zúčastněné strany se uvedeným stanoviskem intenzívně zabývaly, ale nevěnují se unijním právním předpisům o odpadech, však Soudnímu dvoru doporučuji, aby se k těmto ustanovením rovněž nevyjadřoval.

74. Rozhodnutí o odpovědnosti za znečištěnou půdu podle právních předpisů o odpadech by totiž nastolila obtížné a zčásti i citlivé otázky, přičemž možný význam pro původní řízení je nejasný.

75. Soudní dvůr již sice konstatoval, že ropné látky vypuštěné na pevnině, do podzemních vod nebo do moře v důsledku havárie, které dále nemohou být využívány v souladu se svým určením, je třeba pokládat za odpad [44]. Stejně tak je třeba kvalifikovat jako odpad kontaminovanou půdu v důsledku náhodného vypuštění těchto látek [45]. Zákonodárce nicméně v rámci reformy směrnice o odpadech zrevidoval alespoň konstatování, že znečištěná půda je odpad [46], když podle čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice o odpadech vyňal půdu (*in situ*) včetně nevytěžené kontaminované zeminy z oblasti působnosti této směrnice.

76. Je však nadále sporné, zda tato úprava skutečně vylučuje znečištěnou půdu z použití právních předpisů o odpadech. Pokud se znečišťující látka změní znečištěním v odpad, nemůže tato vlastnost zaniknout tím, že se smísí s půdou [47]. V praxi by však neměl být rozdíl mezi tím, zda je za odpad považována znečištěná půda jako celek či jen její znečišťující látky. Kromě toho vyvstávají – pravděpodobně citlivé – otázky vztahu mezi právními předpisy o odpadech a směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí.

77. Především je ale nejasné, zda vyjádření k této citlivé otázce mohou být vůbec relevantní pro rozhodnutí ve věci v původním řízení. Na jedné straně neobdržel Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce takřka žádné informace o relevantních ustanoveních italských právních předpisů o odpadech. Rovněž unijní právní předpisy o odpadech však mohou v tomto ohledu zakládat povinnosti jednotlivců nebo podniků pouze tehdy, jestliže byly provedeny v členských státech nebo je alespoň možný výklad vnitrostátního práva v souladu s výše uvedenými předpisy [48]. Na druhé straně není jasné, zda se sporná rozhodnutí mohou ještě dodatečně zakládat na právních předpisech o odpadech.

78. Dojde-li však Státní rada ve světle odpovědi Soudního dvora na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k závěru, že odpovědnost vyplývající z právních předpisů o odpadech může být relevantní pro rozhodnutí věci v původním řízení, měla by Soudnímu dvoru předložit novou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

42 — Stanovisko ve věcech ERG a další (C-378/08, EU:C:2009:650, jakož i C-379/08 a C-380/08, EU:C:2009:653), body 130 až 138.

43 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech (Úř. věst. L 312, s. 3). Příslušná pravidla byla obsažena i v dřívějších směrnicích o odpadech použitelných od roku 1977.

44 — Rozsudky Van de Walle a další (C-1/03, EU:C:2004:490, bod 47 až 50) a Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, bod 57 až 59).

45 — Rozsudek Van de Walle a další (C-1/03, EU:C:2004:490, bod 52).

46 — Takto Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts – Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

47 — Viz rovněž má stanoviska Komise v. Itálie a Komise v. Řecko (C-196/13, EU:C:2014:2162, a C-378/13, EU:C:2014:2172, bod 99).

48 — Viz mé stanovisko Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, bod 133 a citovaná judikatura).

V – **Závěry**

79. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„Zásady politiky Evropské unie v oblasti životního prostředí zakotvené ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí (článek 1, čl. 8 odst. 3 a článek 16, jakož i body 13 a 24 odůvodnění) a čl. 191 odst. 2 SFEU – zejména zásada „znečišťovatel platí“, zásady obezřetnosti a prevence, jakož i zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje – nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která v případě zjištěného znečištění oblasti a nemožnosti zjistit znečišťovatele nebo nemožnosti vynutit na něm provedení nápravných opatření nedovoluje správnímu orgánu uložit vlastníkovi, který není odpovědný za znečištění, výkon naléhavých zajišťovacích a nápravných opatření, ale stanoví pouze finanční odpovědnost vlastníka omezenou na hodnotu pozemku po provedení nápravných opatření.“