



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

4. března 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Článek 191 odst. 2 SFEU — Směrnice 2004/35/ES — Odpovědnost za životní prostředí — Vnitrostátní právní úprava, která nestanoví možnost správních orgánů uložit vlastníkům znečištěných pozemků, kteří k tomuto znečištění nepřispěli, povinnost přijmout preventivní a nápravná opatření a stanoví pouze povinnost nahradit náklady vynaložené na zásahy uskutečněné správním orgánem — Slučitelnost se zásadou ‚znečišťovatel platí‘, zásadami obezřetnosti a prevence a zásadou odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje“

Ve věci C-534/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Itálie) ze dne 8. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 10. října 2013, v řízení

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispira – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

proti

Fipa Group Srl,

za přítomnosti:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

a

* Jednací jazyk: italština.

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

proti

Tws Automation Srl,

za přítomnosti:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

a

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

proti

Ivan Srl,

za přítomnosti:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Ó Caoimh, C. Toader (zpravodajka), E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. listopadu 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Tws Automation Srl R. Lazzinim a S. Prosperi Mangilim, avvocati,
- za Ivan Srl G. C. Di Gioiaou, F. Massou, L. Acquaronem a G. Acquaronem, avvocati,
- za Edison SpA S. Masini, W. Troise Mangonim a G. L. Contim, avvocati,
- za Versalis SpA S. Grassim, G. M. Robertim a I. Perego, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi L. Pignataro-Nolin a E. Whitem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 20. listopadu 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásad unijního práva v oblasti životního prostředí, zejména zásady „znečišťovatel platí“, zásad omezitelnosti a prevence a zásady odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, které jsou stanoveny v čl. 191 odst. 2 SFEU, v bodech 13 a 24 odůvodnění, jakož i v článku 1 a čl. 8 odst. 3 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 Tato žádost byla předložena v rámci tří sporů, z nichž první dva spory jsou vedeny mezi Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerstvo životního prostředí a ochrany území a moře), Ministero della Salute (ministerstvo zdravotnictví) a Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale (dále jen společně „Ministero“) a společností FIPA Group Srl (dále jen „FIPA Group“) v rámci prvního sporu a společností TWS Automation Srl (dále jen „TWS Automation“) v rámci druhého sporu, a třetí spor je veden mezi prvními dvěma navrhovateli v původním řízení a společností Ivan Srl (dále jen „Ivan“), ve věci zvláštních nezbytných zabezpečovacích opatření týkajících se pozemků znečištěných různými chemickými látkami.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 191 odst. 2 první pododstavec SFEU uvádí:

„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 Body 1, 2, 13, 18, 20, 24 a 30 odůvodnění směrnice 2004/35 znějí takto:

„(1) Ve Společenství v současné době existuje mnoho znečištěných míst, která představují značná zdravotní rizika, a ztráta biologické rozmanitosti se v posledních desetiletích dramaticky zrychluje. Nečinnost může mít v budoucnosti za následek zvyšování počtu znečištěných míst a větší ztrátu biologické rozmanitosti. Prevence a náprava škod na životním prostředí do té míry, do jaké je to možné, přispívají k naplňování cílů a zásad politiky ES v oblasti životního prostředí stanovených ve Smlouvě. 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.

[...]

(13) 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 nečinnostmi některých jednotlivců.

[...]

(18) V souladu se zásadou ‚znečišťovatel platí‘ by měl provozovatel, který způsobuje škody na životním prostředí nebo vytváří bezprostřední hrozbu takovéto škody, v zásadě nést náklady na nutná preventivní nebo nápravná opatření. V případech, kdy místo provozovatele jedná příslušný orgán, a to buď sám, nebo prostřednictvím třetí strany, by měl tento orgán zajistit, aby jemu vzniklé náklady byly zpětně uhrazeny provozovatelem. Je také vhodné, aby provozovatelé nesli v konečném důsledku náklady spojené s posuzováním škod na životním prostředí a v případě potřeby i s posuzováním bezprostřední hrozby výskytu takových škod.

[...]

(20) Provozovatel by neměl nést náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle této směrnice v situacích, kdy škody nebo jejich bezprostřední hrozba jsou výsledkem některých událostí, které provozovatel nemůže ovlivnit. Členské státy mohou dovolit, aby provozovatelé,

kteří nejednali úmyslně, ani se nedopustili nedbalosti, nenesli náklady na nápravná opatření v situacích, kdy jsou dotyčné škody výsledkem emisí nebo výslovně schválených událostí, nebo v případech, že škodlivý účinek škod nemohl být známý v době, kdy k události nebo emisi došlo.

[...]

(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.“

5 Podle článku 1 směrnice 2004/35 tato směrnice vytváří rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel platí“.

6 Pojem „provozovatel“ je v čl. 2 bodu 6 uvedené směrnice definován jako „každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí pracovní činnost nebo – tam, kde to stanoví vnitrostátní právní řád – na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo schválení takové činnosti, nebo osoba, která provádí přihlášení nebo oznámení takové činnosti“.

7 V článku 2 bodu 7 téže směrnice je pojem „pracovní činnost“ definován jako jakákoli „činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu“.

8 Článek 2 body 10 a 11 směrnice 2004/35 definuje rovněž následující pojmy:

„10. ‚preventivními opatřeními‘: se rozumí opatření přijatá v důsledku události, jednání nebo opomenutí, které vedlo k bezprostřední hrozbě škod na životním prostředí, ve snaze předejít těmto škodám nebo je minimalizovat;

11. ‚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“.

9 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 uvádí:

„Tato směrnice se vztahuje na:

- a) škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností,
- b) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III, a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne v souvislosti s kteroukoli z těchto činností, jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti.“

10 Článek 4 odst. 5 téže směrnice stanoví, že tato směrnice „se vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod tam, kde je možné najít [prokázat] příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů“.

11 Článek 5 směrnice 2004/35, nadepsaný „Preventivní opatření“, zní:

„1. V případě, že ke škodám na životním prostředí zatím nedošlo, ale existuje bezprostřední hrozba takových škod, přijme provozovatel neprodleně nezbytná preventivní opatření.

[...]

3. Příslušný orgán může kdykoli:

[...]

b) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná preventivní opatření;

[...]

d) sám přijmout nezbytná preventivní opatření.

4. Příslušný orgán požaduje, aby preventivní opatření byla přijata provozovatelem. Pokud provozovatel nesplní povinnosti uložené v odstavci 1 nebo odst. 3 písm. b) nebo c), nelze-li jej zjistit nebo nemusí nést náklady podle této směrnice, může příslušný orgán přijmout tato opatření sám.“

12 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „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 [...]

2. Příslušný orgán může kdykoli:

[...]

c) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná nápravná opatření;

[...]

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, vyčerpá-li jiné možnosti.“

13 Článek 8 odst. 1 a 3 téže směrnice stanoví:

„1. Provozovatel nese náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle této směrnice.

[...]

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.“

14 Článek 11 odst. 2 směrnice 2004/35 zní takto:

„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. [...]“

15 Článek 16 směrnice 2004/35, nadepsaný „Vztah k vnitrostátnímu právu“, v prvním odstavci upřesňuje, 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 [uvedené] směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran“.

16 Podle článku 17 směrnice 2004/35 ve spojení s jejím článkem 19 se tato směrnice vztahuje pouze na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po 30. dubnu 2007, jestliže tyto škody vznikly buď v důsledku činnosti vykonané po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena.

17 Příloha III této směrnice uvádí dvanáct činností, které zákonodárce pokládá za nebezpečné ve smyslu čl. 3 odst. 1 uvedené směrnice.

Italské právo

18 Článek 240 odst. 1 písm. m) a p) legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006 o právních předpisech v oblasti životního prostředí (běžný doplněk GURI č. 88 ze dne 14. dubna 2006), ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „zákon o životním prostředí“), se nachází v hlavě V části IV. Toto ustanovení definuje naléhavá zabezpečovací a nápravná opatření týkající se pozemků.

19 Článek 242 zákona o životním prostředí, nadepsaný „Provozní a správní postupy“, velmi podrobně upravuje povinnosti osoby odpovědné za znečištění, bez ohledu na to, zda jde o nedávné nebo starší znečištění, zejména co se týče přijetí nezbytných preventivních, sanačních a naléhavých zabezpečovacích opatření, komunikace s příslušnými veřejnými orgány, jakož i provádění nápravných činností.

20 Článek 244 uvedeného zákona, nadepsaný „Nařízení“, upravuje případ, kdy skutečně způsobené znečištění překročilo prahové hodnoty znečištění. V takovém případě provincie odůvodněným nařízením uloží osobě odpovědné za potenciální znečištění přijmout opatření podle článků 240 a násl. téhož zákona. Článek 244 odst. 3 zákona o životním prostředí stanoví, že se nařízení v každém případě oznámí i vlastníkově pozemku. Kromě toho čl. 244 odst. 4 tohoto zákona stanoví, že pokud nelze identifikovat osobu odpovědnou za znečištění nebo je nečinná a nejedná ani vlastník pozemku ani jiná zúčastněná osoba, příslušný správní orgán přijme nezbytná opatření.

21 Článek 245 uvedeného zákona, nadepsaný „Povinnosti přijímat opatření a oznamovací povinnost osob, které nejsou odpovědné za potenciální znečištění“, v odstavci 1 stanoví:

„Postupy týkající se zabezpečovacích, nápravných a sanačních opatření na obnovu životního prostředí upravené v této hlavě mohou být v každém případě prováděny z iniciativy zúčastněných osob, které nejsou odpovědné za znečištění.“

22 Článek 245 odst. 2 téhož zákona stanoví:

„Bez ohledu na povinnosti osoby odpovědné za potenciální znečištění uvedené v článku 242 musí vlastník nebo správce pozemku, který zjistí překročení nebo konkrétní a skutečné riziko překročení prahových hodnot znečištění (PHZ), informovat místně příslušný region, provincii a obec a přijmout preventivní opatření postupem uvedeným v článku 242. Provincie poté, co obdrží tyto informace, a po konzultaci s obcí, identifikuje odpovědnou osobu s cílem přijmout nápravná opatření. Vlastník nebo jakákoliv jiná zúčastněná osoba má však možnost kdykoliv dobrovolně zasáhnout s cílem přijmout nezbytná nápravná opatření v rámci pozemku, jehož je vlastníkem nebo se kterým nakládá.“

23 Článek 250 zákona o životním prostředí, nadepsaný „Náprava prováděná správními orgány“, stanoví:

„Pokud osoby odpovědné za znečištění přímo nepřijmou opatření uvedená v této hlavě nebo pokud je nelze identifikovat a nepřijme je ani vlastník pozemku ani jiná zúčastněná osoba, postupy a opatření uvedená v článku 242 přijme z moci úřední místně příslušná obec, a pokud je nepřijme obec, přijme je region podle pořadí důležitosti stanoveného regionálním plánem sanace znečištěných pozemků, přičemž přizve jiné veřejné nebo soukromé subjekty, které byly určeny v rámci zvláštních nabídkových řízení [...]“.

24 Článek 253 uvedeného zákona, nadepsaný „Věcná břemena a zvláštní přednostní práva“, v odstavcích 1 až 4 stanoví:

„1. Opatření uvedená v této hlavě představují věcná břemena („oneri reali“) ke kontaminovaným pozemkům, pokud jsou přijímána příslušným orgánem ve smyslu článku 250 z úřední moci. [...]“

2. Pro náklady vynaložené na opatření uvedená v odstavci 1 se zřizuje zvláštní přednostní věcné právo k samotným pozemkům v souladu s podmínkami a pro účely čl. 2748 druhého pododstavce občanského zákoníku. Uvedené přednostní právo může být vykonáváno i k tíži práv třetích osob spjatých s danou nemovitostí.

3. Vůči vlastníkově pozemku, který nezpůsobil znečištění nebo nebezpečí znečištění, lze vykonat přednostní právo a uplatnit nárok na náhradu nákladů pouze na základě odůvodněného rozhodnutí příslušného orgánu, kterým se prokazuje zejména to, že nelze identifikovat odpovědnou osobu nebo že vůči ní nelze uplatnit náhradu nákladů, nebo že uplatnění náhrady nákladů bylo neúspěšné.

4. Od vlastníka, který není odpovědný za znečištění, lze v každém případě požadovat náhradu [...] nákladů týkajících se opatření, která přijal příslušný orgán, pouze v mezích tržní hodnoty pozemku stanovené po přijetí uvedených opatření. Pokud vlastník, který není odpovědný za znečištění, provedl z vlastní vůle sanaci znečištěného pozemku, má právo uplatnit vůči osobě odpovědné za znečištění nárok na náhradu vynaložených nákladů a případně další škody.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 25 Ze skutečností uvedených ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že od šedesátých až do osmdesátých let Farmoplant SpA a Cersam Srl, dvě společnosti patřící do průmyslové skupiny Montedison SpA (nyní Edison SpA), využívaly průmyslovou lokalitu za účelem výroby insekticidů a herbicidů v obci patřící do provincie Massa Carrara v Toskánsku (Itálie). Vzhledem k tomu, že pozemky v této lokalitě byly silně znečištěny různými chemickými látkami včetně dichloroethanu a amoniaku, byla část z nich v průběhu roku 1995 dekontaminována. Vzhledem k tomu, že se tato „dekontaminace“ ukázala být nedostatečnou, byly tyto pozemky v roce 1998 kvalifikovány jako „lokalita národního zájmu Massa Carrara“ pro účely sanace.
- 26 V průběhu let 2006 a 2008 se Tws Automation a Ivan, dvě společnosti soukromého práva, staly vlastníky různých pozemků patřících do uvedené lokality. Předmětem činnosti společnosti Tws Automation je prodej elektronických přístrojů. Společnost Ivan je realitní kancelář.
- 27 V roce 2011 se Nasco Srl, společnost soukromého práva, jež se poté nazývala Fipa Group, spojila se společností LCA Lavorazione Composita Apuana Srl a tím se stala vlastníkem jiného pozemku ve stejné lokalitě. Fipa Group vykonává činnost v oblasti výstavby a oprav lodí.
- 28 Správními akty ze dne 18. května 2007, jakož i ze dne 16. září a 7. listopadu 2011 příslušná ředitelství Ministero společně s Tws Automation, Ivan, resp. Fipa Group nařídila, aby přijaly zvláštní „naléhavá zabezpečovací“ opatření ve smyslu zákona o životním prostředí, a to postavení hydraulické záchytné bariéry s cílem chránit vodonosnou horninu a předložení změny projektu sanace půdy existujícího od roku 1995. Tato rozhodnutí byla adresována těmto třem podnikům v postavení „strážce[ů] pozemku“.
- 29 Tyto společnosti zahájily řízení před Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (správní soud regionu Toskánsko) s tím, že nebyly původci zjištěného znečištění, a tento soud třemi samostatnými rozsudky uvedené akty zrušil z důvodu, že podle zásady „znečišťovatel platí“, která je vlastní unijnímu právu a vnitrostátní právní úpravě v oblasti životního prostředí, správní orgán nemůže na základě ustanovení hlavy V části IV zákona o životním prostředí naříditi přijetí dotčených opatření podnikům, které nemají žádnou přímou odpovědnost za způsobené znečištění, které bylo v dané lokalitě zjištěno.
- 30 Ministero podalo proti uvedeným rozsudkům odvolání ke Consiglio di Stato.
- 31 Podle Ministero umožňuje výklad ustanovení uvedených v hlavě V části IV zákona o životním prostředí ve smyslu zásady „znečišťovatel platí“ a zásady obezřetnosti uložit vlastníkovi znečištěného pozemku povinnost přijmout naléhavá zabezpečovací opatření.
- 32 Příslušný senát Consiglio di Stato předložil plénu téhož soudu otázku, zda na základě zásady „znečišťovatel platí“ může vnitrostátní správní orgán uložit vlastníkovi znečištěného pozemku, který není původcem znečištění, povinnost přijmout naléhavá zabezpečovací opatření uvedená v čl. 240 odst. 1 písm. m) uvedeného zákona, anebo zda je za tohoto předpokladu tento vlastník povinen strpět pouze věcná břemena výslovně stanovená v článku 253 téhož zákona.
- 33 Podáním ze dne 21. listopadu 2013 společnost Versalis SpA, která vlastní i pozemky patřící do předmětné lokality, které nabyla od společnosti Edison SpA, vstoupila do řízení jako vedlejší účastník a navrhla, aby bylo odvolání Ministero zamítnuto.

- 34 V předkládacím rozhodnutí plénum Consiglio di Stato uvádí, že italské správní soudy jsou ve výkladu ustanovení uvedených v části IV zákona o životním prostředí, a obecně ustanovení týkajících se povinností vlastníka znečištěného pozemku, nejednotné.
- 35 Zatímco podle jedné části judikatury, která vychází zejména ze zásad obezřetnosti a prevence a ze zásady „znečišťovatel platí“, které jsou vlastní unijnímu právu, je vlastník povinen přijmout naléhavá zabezpečovací a nápravná opatření, i když není původcem znečištění, druhá část italských soudů naopak vylučuje jakoukoli odpovědnost vlastníka, který není znečišťovatelem, a z toho důvodu zamítá možnost správních orgánů vyžadovat od tohoto vlastníka přijetí takových opatření. Plénum Consiglio di Stato sdílí tento naposled uvedený názor, který převládá v judikatuře italských správních soudů.
- 36 V tomto ohledu se předkládající soud odkazem na rozsudky Soudního dvora ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126), jakož i ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127) opírá o doslovný výklad zákona o životním prostředí a o zásady týkající se občanskoprávní odpovědnosti, které vyžadují příčinnou souvislost mezi jednáním a škodou. Existence této souvislosti je nezbytná pro stanovení subjektivní nebo objektivní odpovědnosti za předmětnou škodu. Uvedená souvislost chybí v případě, kdy vlastník není původcem znečištění. Jeho odpovědnost by se tudíž zakládala pouze na jeho postavení vlastníka, neboť znečištění by mu nebylo možné přičíst ani ze subjektivní, ani z objektivní stránky.
- 37 Za těchto okolností se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zásady Evropské unie v oblasti životního prostředí zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU a v článku 1 a čl. 8 odst. 3, jakož i v bodech 13 a 24 odůvodnění směrnice 2004/35, a to zejména zásada ‚znečišťovatel platí‘, zásada obezřetnosti a prevence a zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava stanovená články 244, 245 a 253 [zákon o životním prostředí], která v případě zjištěného znečištění oblasti a nemožnosti identifikovat znečišťovatele nebo v případě nemožnosti vynutit na něm přijetí nápravných opatření nedovoluje správnímu orgánu uložit vlastníkovvi, který není odpovědný za znečištění, přijetí naléhavých zabezpečovacích a nápravných opatření, ale stanoví pouze finanční odpovědnost tohoto vlastníka omezenou na hodnotu pozemku po přijetí nápravných opatření?“

K předběžné otázce

- 38 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda mají být zásady unijního práva v oblasti životního prostředí, které jsou zakotveny v čl. 191 odst. 2 SFEU a ve směrnici 2004/35, a to zejména zásada „znečišťovatel platí“, vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě nemožnosti identifikovat osobu odpovědnou za znečištění pozemku nebo v případě nemožnosti vynutit na ní přijetí nápravných opatření neumožňuje příslušnému orgánu uložit povinnost přijmout preventivní a nápravná opatření vlastníkovvi tohoto pozemku, který není odpovědný za znečištění, přičemž tento vlastník je povinen pouze nahradit náklady související s opatřeními přijatými příslušným orgánem v mezích tržní hodnoty pozemku stanovené po přijetí těchto opatření.

K použitelnosti čl. 191 odst. 2 SFEU

- 39 Je třeba připomenout, že čl. 191 odst. 2 SFEU stanoví, že politika Unie 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 Unie v oblasti životního prostředí, přičemž článek 192 SFEU svěřuje Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie pravomoc rozhodnout

o tom, jakou činnost bude třeba v zájmu uskutečnění těchto cílů vyvíjet, a to v souladu s řádným legislativním postupem (viz rozsudky ERG a další, EU:C:2010:126, bod 45; ERG a další, EU:C:2010:127, bod 38, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, C-478/08 a C-479/08, EU:C:2010:129, bod 35).

- 40 Jelikož se tedy čl. 191 odst. 2 SFEU, který obsahuje zásadu „znečišťovatel platí“, vztahuje na činnost Unie, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, jež upravuje oblasti spadající do politiky životního prostředí, pokud není použitelná žádná právní úprava Unie přijatá na základě článku 192 SFEU vztahující se speciálně na dotčenou situaci (viz rozsudky ERG a další, EU:C:2010:126, bod 46; ERG a další, EU:C:2010:127, bod 39, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 36).
- 41 Stejně tak se na čl. 191 odst. 2 SFEU nemohou odvolávat orgány příslušné v oblasti životního prostředí s cílem ukládat v případě neexistence vnitrostátního právního základu preventivní a nápravná opatření.
- 42 Je však třeba uvést, že zásada „znečišťovatel platí“ může být v původních řízeních uplatněna, neboť je provedena směrnicí 2004/35. Tato směrnice, která byla přijata na základě článku 175 ES, nyní článek 192 SFEU, má podle třetí věty prvního bodu jejího odůvodnění za cíl zajistit „naplňování cílů a zásad politiky [Unie] v oblasti životního prostředí stanovených ve Smlouvě“ a uplatňuje zásadu „znečišťovatel platí“, tak jak to stanoví bod 2 jejího odůvodnění.

K časové působnosti směrnice 2004/35

- 43 Vzhledem k tomu, že podle skutkových okolností případu uvedených ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, jsou staré škody na životním prostředí dotčené ve věci v původním řízení výsledkem hospodářských činností prováděných bývalými vlastníky pozemků, které jsou v současnosti vlastněny společností Fipa Group, Tws Automation, resp. Ivan, existují pochybnosti o tom, zda lze směrnicí 2004/35 použít *ratione temporis* na původní řízení.
- 44 Z první a druhé odrážky čl. 17 uvedené směrnice ve spojení s bodem 30 jejího odůvodnění totiž vyplývá, že se tato směrnice vztahuje pouze na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo ke dni 30. dubna 2007 nebo po tomto datu, jestliže tyto škody vznikly buď v důsledku činnosti vykonané k tomuto dni nebo po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena (v tomto smyslu viz rozsudky ERG a další, EU:C:2010:126, body 40 a 41; ERG a další, EU:C:2010:127, bod 34, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 32).
- 45 Předkládajícímu soudu přísluší, aby na základě skutečností, které může jako jediný posoudit, ověřil, zda ve věcech v původním řízení spadají škody, které byly předmětem preventivních opatření a opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých příslušnými vnitrostátními orgány, do oblasti působnosti směrnice 2004/35, kterou vymezuje její článek 17 (v tomto smyslu viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:126, bod 43).
- 46 Pokud tento soud dospěje k závěru, že se uvedená směrnice na věci, které mu byly předloženy, nepoužije, taková situace se pak bude řídit vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva (viz rozsudky ERG a další, EU:C:2010:126, bod 44; ERG a další, EU:C:2010:127, bod 37, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 34).
- 47 Pro případ, že předkládající soud dospěje k závěru, že tuto směrnici lze použít *ratione temporis* na věci projednávané v původních řízeních, předběžnou otázku je třeba přezkoumat tak, jak je uvedeno níže.

K pojmu „provozovatel“

- 48 Z článku 3 odst. 1 směrnice 2004/35 ve spojení s body 2 a 18 jejího odůvodnění, jakož i s čl. 2 body 6 a 7, články 5, 6, 8 a čl. 11 odst. 2 této směrnice vyplývá, že jednou ze základních podmínek použití mechanismu odpovědnosti zakotveného v těchto ustanoveních je identifikace provozovatele, kterého lze považovat za odpovědného.
- 49 Druhá věta bodu 2 odůvodnění směrnice 2004/35 totiž stanoví, že základní zásadou této směrnice by mělo být, aby provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, za ni byl finančně odpovědný.
- 50 Jak již Soudní dvůr konstatoval, 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 (viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:127, bod 46). Stejně tak může příslušný orgán tomuto provozovateli uložit, aby přijal nezbytná opatření.
- 51 Obdobně článek 8 této směrnice, nadepsaný „Náklady na prevenci a nápravu škod“, v odstavci 1 stanoví, že provozovatel nese náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle uvedené směrnice. Příslušné orgány mají podle čl. 11 odst. 2 též směrnice povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody.
- 52 Naproti tomu jiné osoby, než jsou definovány v čl. 2 bodu 6 směrnice 2004/35, a sice osoby, které nevykonávají pracovní činnost ve smyslu čl. 2 bodu 7 této směrnice, nespádají do oblasti působnosti uvedené směrnice vymezené v jejím čl. 3 odst. 1 písm. a) a b).
- 53 Jak přitom vyplývá ze skutkových zjištění uvedených předkládajícím soudem a potvrzených všemi účastníky původního řízení na jednání, v projednávané věci žádná z odpůrkyň v původním řízení v současnosti nevykonává žádnou z činností uvedených v příloze III směrnice 2004/35. Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, v jakém rozsahu by se tato směrnice mohla na tyto odpůrkyně vztahovat podle čl. 3 odst. 1 písm. b), který se týká škod způsobených jinými činnostmi, než jsou činnosti uvedené v této příloze, jestliže je provozovatel způsobil zaviněně nebo z nedbalosti.

K podmínkám vzniku odpovědnosti za životní prostředí

- 54 Jak vyplývá z čl. 4 odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 ve spojení s bodem 13 jejího odůvodnění, je k tomu, aby byl mechanismus odpovědnosti za životní prostředí účinný, třeba, aby byla příslušným orgánem prokázána příčinná souvislost mezi činností jednoho či více identifikovatelných znečišťovatelů a konkrétní a vyčíslitelnou škodou na životním prostředí pro účely uložení nápravných opatření tomuto nebo těmto provozovatelům bez ohledu na druh předmětného znečištění (v tomto smyslu viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:126, body 52 a 53, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 39).
- 55 Při výkladu čl. 3 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice Soudní dvůr uvedl, že povinnost příslušného orgánu prokázat příčinnou souvislost se uplatňuje v rámci mechanismu objektivní odpovědnosti provozovatelů za životní prostředí (viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:126, body 63 až 65, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 45).
- 56 Jak vyplývá z čl. 4 odst. 5 směrnice 2004/35, uvedená povinnost platí i v rámci mechanismu subjektivní odpovědnosti vyplývající ze zavinění nebo nedbalosti provozovatele stanovené v čl. 3 odst. 1 písm. b) této směrnice pro jiné pracovní činnosti než ty, které jsou uvedeny v příloze III uvedené směrnice.

- 57 Zvláštní význam podmínky příčinné souvislosti mezi činností provozovatele a škodou na životním prostředí pro uplatnění zásady „znečišťovatel platí“, a tudíž pro mechanismus odpovědnosti zavedený směrnicí 2004/35, vyplývá rovněž z jejich ustanovení týkajících se důsledků, které je třeba vyvodit z neexistence přispění provozovatele ke znečištění nebo k hrozbě znečištění.
- 58 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v souladu s čl. 8 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/35 ve spojení s bodem 20 jejího odůvodnění není provozovatel povinen nést náklady na nápravná opatření přijatá podle uvedené směrnice, pokud může prokázat, že škody na životním prostředí byly způsobeny třetí stranou a došlo k nim i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, nebo v důsledku závazného příkazu nebo pokynu orgánu veřejné moci (v tomto smyslu viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:126, bod 67 a citovaná judikatura, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, bod 46).
- 59 Nelze-li prokázat žádnou příčinnou souvislost mezi škodou na životním prostředí a činností provozovatele, vztahují se na takovou situaci vnitrostátní právní předpisy za podmínek připomenutých v bodě 46 tohoto rozsudku (v tomto smyslu viz rozsudek ERG a další, EU:C:2010:126, bod 59, jakož i usnesení Buzzi Unicem a další, EU:C:2010:129, body 43 a 48).
- 60 V projednávané věci ze skutečností předložených Soudnímu dvoru a ze samotného znění předběžné otázky vyplývá, že předkládajícímu soudu přísluší potvrdit, že odpůrkyně v původním řízení nepřispěly ke vzniku předmětných škod na životním prostředí.
- 61 Článek 16 směrnice 2004/35 sice v souladu s článkem 193 SFEU stanoví možnost, že členské státy zachovají a přijmou přísnější opatření v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, a to zejména v souvislosti s identifikací dalších odpovědných osob, pod podmínkou, že jsou tato opatření slučitelná se Smlouvami.
- 62 V projednávané věci je ovšem nesporné, že podle předkládajícího soudu neumožňuje právní úprava dotčená ve věci v původním řízení uložit vlastníkovvi, který není odpovědný za znečištění, nápravná opatření, neboť tato právní úprava se v této souvislosti omezuje na stanovení, že od takového vlastníka lze požadovat, aby nahradil náklady týkající se opatření, která přijal příslušný orgán, v mezích hodnoty pozemku stanovené po přijetí těchto opatření.
- 63 Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám je třeba na předběžnou otázku odpovědět tak, že směrnice 2004/35 musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě nemožnosti identifikovat osobu odpovědnou za znečištění pozemku nebo v případě nemožnosti vynutit na ní přijetí nápravných opatření neumožňuje příslušnému orgánu, aby uložil povinnost přijmout preventivní a nápravná opatření vlastníkovvi tohoto pozemku, který není odpovědný za znečištění, přičemž tento vlastník je pouze povinen nahradit náklady související s opatřeními přijatými příslušným orgánem v mezích tržní hodnoty pozemku stanovené po přijetí těchto opatření.

K nákladům řízení

- 64 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 (třetí senát) rozhodl takto:

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 musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v případě nemožnosti identifikovat osobu odpovědnou za znečištění pozemku nebo v případě nemožnosti vynutit na ní přijetí nápravných opatření neumožňuje příslušnému orgánu uložit povinnost přijmout preventivní a nápravná opatření vlastníkovi tohoto pozemku, který není odpovědný za znečištění, přičemž tento vlastník je pouze povinen nahradit náklady související s opatřeními přijatými příslušným orgánem v mezích tržní hodnoty pozemku stanovené po přijetí těchto opatření.

Podpisy.