

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 9. marca 2010*

V spojených veciach C-379/08 a C-380/08,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podané rozhodnutiami Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Taliansko) z 5. a z 19. júna 2008 a doručené Súdnemu dvoru 21. augusta 2008, ktoré súvisia s konaniami:

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

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

* Jazyk konania: taliančina.

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 N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

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

za účasti:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SPA,

ERGA I.

a

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 účasti:

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

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh a C. Toader (spravodajkyňa), sudcovia C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadjiev a J.-J. Kasel,

generálna advokátka: J. Kokott,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 15. septembra 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, v zastúpení: D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone a G. Acquarone, avvocati,

- Polimeri Europa SpA a Syndial SpA, v zastúpení: G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi a P. Amara, avvocati,

- ENI SpA, v zastúpení: G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi a C. Giuliano, avvocati,

- Sviluppo Italia Aree Produttive SpA a Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, predtým Sviluppo Italia SpA, v zastúpení: F. Sciaudone, avvocato,

- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— Komisia Európskych spoločností, v zastúpení: C. Zadra a D. Recchia, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 22. októbra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu zásady znečisťovateľ platí a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357).

- 2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi obchodnými spoločnosťami Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA a ENI SpA a rôznymi talianskymi vnútroštátnymi, regionálnymi a obecnými orgánmi vo veci opatrení, ktoré sa týkajú odstraňovania environmentálnych škôd, prijatými týmito orgánmi, pokiaľ ide o zátoku Augusta (Taliansko), okolo ktorej sa nachádzajú zariadenia a/alebo pozemky uvedených spoločností.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia smernice 2004/35, ktoré sú relevantné v tejto právnej veci, znejú takto:

„(1) ... Pri rozhodovaní, ako tieto škody odstraňovať, by sa mali brať do úvahy miestne podmienky;

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

(3) ... Ciele tejto smernice, konkrétne vytvorenie spoločného rámca na prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd za cenu primeranú pre spoločnosť, nemôžu členské štáty v dostatočnej miere dosiahnuť samé, a preto je možné ich lepšie dosiahnuť na úrovni spoločenstva...

...

- (7) na účely posúdenia škôd na pôde, ako sú definované v tejto smernici, je žiadúce použiť postupy posudzovania rizík na určenie rozsahu, v akom by mohli mať nepriaznivé účinky na zdravie ľudí;

...

- (24) je potrebné zabezpečiť, aby boli k dispozícii účinné spôsoby vykonávania a vy-
možiteľnosti pri súčasnom zabezpečení, aby boli primerane chránené legitím-
ne záujmy príslušných prevádzkovateľov a ostatných zainteresovaných strán.
Príslušné orgány by mali byť zodpovedné za špecifické úlohy, ktoré si vyžadujú
príslušné administratívne rozhodovanie [pre ktoré disponujú právomocou voľ-
nej úvahy — *neoficiálny preklad*], konkrétne povinnosť posúdiť závažnosť škody
a určiť, aké nápravné opatrenia by sa mali prijať;

...

- (30) ustanovenia tejto smernice by sa nemali vzťahovať na škody vzniknuté pred uply-
nutím lehoty na vykonávanie [prebratie — *neoficiálny preklad*] tejto smernice.

...“

- 4 Článok 2 bod 11 smernice 2004/35 vymedzuje „nápravné opatrenia“ ako „akúkoľvek akciu, alebo kombináciu akcií, vrátane opatrení na zmiernenie následkov alebo dočasné opatrenia na obnovu, regeneráciu alebo nahradenie poškodených prírodných zdrojov a/alebo zhoršených služieb, alebo na zabezpečenie rovnocennej náhrady týchto zdrojov alebo služieb, ako ich predpokladá príloha II“.
- 5 Článok 6 smernice nazvaný „Nápravná činnosť“ stanovuje:

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

- a) všetky uskutočniteľne kroky na okamžitú kontrolu, zabránenie šíreniu, odstránenie alebo iné zvládnutie príslušných znečisťujúcich látok a/alebo iných škodlivých faktorov s cieľom obmedziť alebo predísť ďalším environmentálnym škodám a nepriaznivým účinkom na zdravie ľudí alebo ďalšiemu zhoršeniu služieb a
- b) potrebné nápravné opatrenia v súlade s článkom 7.

2. Príslušný orgán môže kedykoľvek:

- a) požiadať [zaviazať — *neoficiálny preklad*] prevádzkovateľa, aby poskytol doplňujúce informácie o každej škode, ku ktorej došlo;

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

- c) požiadať prevádzkovateľa [uložiť povinnosť prevádzkovateľovi — *neoficiálny preklad*], aby prijal potrebné nápravné opatrenia;

- d) dať prevádzkovateľovi pokyny, ktorými sa má riadiť pri prijímaní potrebných nápravných opatrení; alebo

- e) sám prijať potrebné preventívne opatrenia.

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

6 Článok 7 smernice 2004/35, nazvaný „Určenie nápravných opatrení“, stanovuje:

„1. Prevádzkovatelia podľa prílohy II identifikujú možné nápravné opatrenia a predložia ich príslušnému orgánu na schválenie, pokiaľ príslušný orgán neprijal opatrenia podľa článku 6 ods. 2 písm. e) a ods. 3.

2. Príslušný orgán rozhodne, ktoré nápravné opatrenia sa vykonajú podľa prílohy II, v prípade potreby v spolupráci s príslušným prevádzkovateľom.

3. Ak došlo k vzniku viacerých prípadov environmentálnych škôd takým spôsobom, že príslušný orgán nemôže zabezpečiť, že sa súčasne prijímú potrebné nápravné opatrenia, príslušný orgán má právo rozhodnúť, ktorý prípad environmentálne škody sa musí odstrániť ako prvý.

Pri prijímaní takéhoto rozhodnutia príslušný orgán zohľadní okrem iného povahu, rozsah a závažnosť jednotlivých prípadov príslušných environmentálnych škôd a možnosť prirodzenej regenerácie. Taktiež zohľadní riziká pre zdravie ľudí.

4. Príslušný orgán vyzve osoby uvedené v článku 12 ods. 1 a v každom prípade osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania a zohľadní ich.“

7 Článok 8 ods. 2 prvý pododsek smernice uvádza:

„S výhradou odsekov 3 a 4 príslušný orgán... vymáha späť od prevádzkovateľa, ktorý škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody spôsobil, náklady, ktoré mu vznikli v súvislosti s preventívnymi alebo nápravnými opatreniami prijatými podľa tejto

smernice, okrem iného prostredníctvom zabezpečenia majetkom alebo inými vhodnými zárukami.“

8 Článok 11 smernice, nazvaný „Príslušný orgán“, stanovuje:

„1. Členské štáty určia príslušný(é) orgán(y) zodpovedné za plnenie povinností ustanovených v tejto smernici.

2. Povinnosť určiť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody, posúdiť závažnosť škody a určiť, aké nápravné opatrenia by sa mali prijať s odkazom na prílohu II, spočíva na príslušnom orgáne. Za týmto účelom príslušný je orgán oprávnený požadovať od príslušného prevádzkovateľa, aby vykonal svoje vlastné posúdenie a poskytol všetky potrebné informácie a údaje.

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

4. Každé rozhodnutie prijaté podľa tejto smernice, ktoré ukladá preventívne a nápravné opatrenia, musí obsahovať presné dôvody, na ktorých je založené. Takéto rozhodnutie sa oznámi bezodkladne príslušnému prevádzkovateľovi, ktorý bude súčasne informovaný o dostupných opravných prostriedkoch podľa zákonov platných v príslušnom členskom štáte a o lehotách, ktorým takéto opravné prostriedky podliehajú.“

9 Článok 12 smernice 2004/35, nazvaný „Žiadosť o konanie“, stanovuje:

„Fyzické alebo právnické osoby:

- a) postihnuté alebo ktoré by mohli byť environmentálnou škodou postihnuté alebo
- b) majúce dostatočný záujem o rozhodovanie týkajúce sa environmentálnej škody alebo poprípade,
- c) odvolávajúce sa na porušenie práva, kde to zákon o správnom konaní členského štátu požaduje ako podmienku,

sú oprávnené predložiť príslušnému orgánu pozorovania týkajúce sa prípadov environmentálnych škôd alebo bezprostrednej hrozby vzniku takýchto škôd, ktorých sú si vedomé a majú právo požiadať príslušný orgán, aby prijal opatrenia podľa tejto smernice.“

10 Pod názvom „Vzťah s vnútroštátnym právom“ článok 16 smernice 2004/35 vo svojom odseku 1 uvádza, že táto smernica „nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie dodatočných činností, ktoré by mali podliehať

preventívnym a nápravným požiadavkám tejto smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán“.

- 11 Článok 17 tejto smernice, nazvaný „Dočasné uplatňovanie [Časová pôsobnosť — *neoficiálny preklad*]“, stanovuje, že táto smernica sa nevzťahuje na:

”....

- škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo pred dátumom uvedeným v článku 19 ods. 1,

- škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej dôjde po dátume uvedenom v článku 19 ods. 1, ak sú spôsobené špecifickou činnosťou, ktorá bola vykonaná a skončila pred uvedeným dátumom,

- škody, ak od emisie, udalosti alebo havárie, ktoré škodu spôsobili, uplynulo viac ako 30 rokov.“

- 12 Článok 19 ods. 1 prvý pododsek smernice upresňuje, že členské štáty uvedú do 30. apríla 2007 do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou.

13 Príloha II smernice 2004/35, nazvaná „Odstraňovanie environmentálnych škôd“, ktorej bod 1.3 sa zaoberá výberom možností nápravy, je sformulovaná takto:

„1.3.1. Primerané možnosti nápravy by sa mali vyhodnotiť použitím najlepších dostupných technológií na základe týchto kritérií:

- účinok každej možnosti na zdravie a bezpečnosť verejnosti,

- náklady na realizáciu možnosti,

- pravdepodobnosť úspechu každej možnosti,

- rozsah, v akom každá možnosť zabráni budúcim škodám a predíde vedľajším škodám, ako následku realizácie danej možnosti,

- rozsah, v akom každá možnosť prospieva každej zložke prírodného zdroja a/alebo služby,

- rozsah, v akom každá možnosť zohľadňuje príslušné spoločenské, ekonomické a kultúrne záujmy a ostatné príslušné faktory špecifické pre danú lokalitu,

- čas potrebný na to, aby odstránenie environmentálnej škody bolo účinné,

- rozsah, v akom každá možnosť dosiahne obnovenie miesta, na ktorom k environmentálnej škode došlo,

- geografické prepojenie s poškodeným miestom

...“

Vnútroštátne právo

¹⁴ Vnútroštátny súd odkazuje na legislatívny dekrét č. 22 z 5. februára 1997, ktorým sa preberá smernica 91/156/EHS [Rady z 18. marca 1991, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 75/442/EHS o odpadoch] (Ú. v. ES L 178, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3), smernica 91/689/EHS [Rady z 12. decembra 1991] o nebezpečnom odpade (Ú. v. ES L 377, s. 20; Mim. vyd. 15/002 s. 78) a smernica 94/62/ES [Európskeho Parlamentu a Rady z 20. decembra 1994] o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, s. 10; Mim. vyd. 13/013, s. 349) (riadna príloha GURI č. 38 z 15. februára 1997, ďalej len „legislatívny dekrét č. 22/1997“). Tento dekrét nahradil a zrušil legislatívny dekrét č. 152 z 3. apríla 2006 o environmentálnych normách (riadna príloha GURI č. 88 zo

14. apríla 2006), ktorý vo svojich článkoch 299 až 318 preberá smernicu 2004/35 do talianskeho právneho poriadku.

- 15 Článok 17 legislatívneho dekrétu č. 22/1997 stanovoval, že „... každý, kto hoci aj náhodne prekročí hranice stanovené v odseku 1 písm. a) alebo vyvolá skutočné a konkrétne hrozbu prekročenia uvedených hraníc, je povinný na vlastné náklady vykonať opatrenia smerujúce k zaisteniu bezpečnosti, k ‚bonifikácii‘ a k obnoveniu znečistených zón a zariadení, ktoré predstavujú nebezpečenstvo znečistenia“.
- 16 Článok 9 ministerského dekrétu č. 471 z 25. októbra 1999, ktorý vymedzuje kritéria, postupy a spôsoby zaistenia bezpečnosti, „bonifikácie“ (riadna príloha GURI č. 293 z 15. decembra 1999), je sformulovaný takto:

„Vlastník miesta alebo iná osoba, ktorá... chce z vlastnej iniciatívy začať konania týkajúce sa naliehavých bezpečnostných opatrení, ‚bonifikácie‘ a obnovenia znečistených zón v súlade s článkom 17 ods. 13a legislatívneho dekrétu [č. 22/1997], je povinný oznámiť regiónu, provincii a obci zistené znečistenie, ako aj prípadné naliehavé bezpečnostné opatrenia, nevyhnutné na zabezpečenie zdravia a životného prostredia, ktoré prijal a ktoré vykonáva. K oznámeniu musí byť priložená primeraná technická dokumentácia, z ktorej musí vyplývať charakteristika uvedených opatrení... Obec alebo, ak sa znečistenie týka územia viacerých obcí, región overí účinnosť prijatých naliehavých bezpečnostných opatrení a môže uložiť povinnosti a dodatočné

opatrenia, obzvlášť opatrenia dohľadu, ktoré sa majú vykonať na overenie podmienok znečistenia a kontroly, s cieľom overiť účinnosť opatrení uskutočnených na účely ochrany verejného zdravia a blízkeho životného prostredia...“

- 17 Článok 311 ods. 2 legislatívneho dekrétu č. 152 z 3. apríla 2006 stanovuje:

„Ktokoľvek, kto sa dopustil protiprávneho činu alebo sa zdržal výkonu činností alebo prijatia nutných postupov, kto porušil zákon, nariadenia alebo správne opatrenia z nedbanlivosti, neznalosti, neopatrnosti alebo v dôsledku porušenia technických pravidiel, spôsobí environmentálne škody tým, že zmení, zhorší, alebo zničí úplne alebo sčasti životné prostredie, je povinný navrátiť situáciu do pôvodného stavu a pokiaľ tak neurobí, vyplatiť štátu náhradu v zodpovedajúcej sume.“

Spor vo veciach samých a prejudiciálne otázky

- 18 Spory vo veciach samých sa začleňujú do série žalôb podaných spoločnosťami, ktoré sa nachádzajú na pobreží zátoky Augusta, proti rozhodnutiam rôznych talianskych správnych orgánov, ktoré uložili týmto spoločnostiam povinnosti nápravy znečistenia zisteného v lokalite národného záujmu Priolo.
- 19 Žalobkyne vo veciach samých v podstate vytýkajú uvedeným správnym orgánom, že konali jednostranne pri vymedzení nápravných opatrení environmentálnych škôd spôsobených v danom mieste. Obzvlášť im vytýkajú, že radikálnym spôsobom a bez prerokovania s dotknutými stranami zmenili intervenčné projekty, ktoré už predtým schválili tieto orgány. Týmito projektmi, obsahujúcimi najmä uskutočnenie

hydraulického prehradenia podzemných vôd, sa podľa žalobkýň začala realizácia. V súčasnosti platný projekt, najmä vystavanie fyzickej priehrady na pobreží priláhého mora k priemyselným miestam žalobkýň vo veciach samých, je však zásadne odlišný od pôvodného projektu a neposudzoval sa jeho vplyv na životné prostredie. Nakoniec sa tým istým orgánom vytýka, že nesprávne viazali možnosť žalobkýň použiť ich priemyselné pozemky na splnenie podmienky, že vykonajú uvedené práce, ktoré sa v skutočnosti týkajú iných pozemkov alebo oblastí vo vlastníctve štátu, ako sú tie, ktorých sú vlastníčkmi.

20 Vnútroštátny súd, na ktorý sa už predtým obrátili žalobkyne vo veciach samých, zrušil opatrenia, ktoré prijali uvedené správne orgány, obzvlášť rozsudok č. 1254/2007 z 21. júla 2007. Zdôraznil totiž, že keďže pôvodné projekty už boli schválené medziministerským dekrétom, z čoho im vyplynula konečná povaha, a boli v pokročilom štádiu realizácie, o prípadných zmenách týchto projektov sa mohlo rozhodnúť len na základe nového medziministerského dekrétu. Tento súd tiež skonštatoval, že nebolo logické chcieť dosiahnuť rýchlejšie ukončenie prác tým, že sa využije technológia, ktorá je úplne odlišná od už schválenej technológie. Nakoniec sa domnieva, že rozhodnutie uvedených orgánov nebolo odôvodnené a neobsahovalo ani najmenšie technické skúmanie a že sa ním neurobila žiadna dopadová štúdia vplyvu nových nápravných opatrení uložených žalobkyniam vo veciach samých na životné prostredie.

21 Napriek tomuto rozsudku talianske orgány následne zopakovali svoje požiadavky, najmä pokiaľ ide o zhotovenie fyzickej priehrady. Takto bol prijatý dekrét č. 4468 zo 16. apríla 2008, ktorého predmetom je „konečné opatrenie o prijatí...rozhodovacej medzirezortnej konferencie zo 6. marca 2008 o lokalite národného záujmu Priolo“. Žalobkyne vo veciach samých sa teda znova obrátili na vnútroštátny súd, ktorý sa pýta, či takáto správna prax je v súlade s právom Únie. Podľa tohto súdu osobitná situácia znečistenia životného prostredia lokality národného záujmu Priolo, ktorá

spôsobuje, že rozbor rizík a zodpovedností týkajúcich sa tohto miesta je nepotrebný alebo je nepresvedčivý, by však mohla odôvodniť to, že uvedené orgány na jednej strane konali z úradnej moci bez dodržania zásad kontradiktórnosti konania a pravidla odôvodnenia správnych aktov a že na druhej strane takto ukladajú riešenia, ktoré považujú za najvhodnejšie preto, aby zastavili účinky priemyselnej výroby na životné prostredie.

22 Za týchto podmienok Tribunale amministrativo regionale della Sicilia rozhodol prerušiť konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa smernica [2004/35] (... a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva správne orgánu právomoc, aby v rámci ‚výberu najvhodnejších opatrení na zabezpečenie odstránenia environmentálnej škody‘ nariadil, aby na zložkách životného prostredia odlišných od prvých zložiek boli vykonané ďalšie opatrenia (ktoré v danom prípade spočívajú vo ‚fyzickom ohraničení‘ vrstvy pozdĺž celého pobrežia), odlišných od opatrení, o ktorých sa rozhodlo prv na základe osobitného kontradiktórneho konania, ktoré už boli schválené, realizované a prebieha ich uskutočňovanie?

2. Má sa smernica [2004/35/ES] (...a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva správne orgánu právomoc, aby z úradnej moci uložil takéto povinnosti bez toho, aby so zreteľom na osobitné miestne podmienky posúdil náklady na realizáciu uložených opatrení vzhľadom na prínos, ktorý možno primerane očakávať, možné a prípadné sprievodné škody a nepriaznivé účinky na zdravie a verejnú bezpečnosť a čas potrebný na realizáciu?

3. Má sa smernica [2004/35/ES] (... a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) vzhľadom na osobitosť situácie lokality národného záujmu Priolo vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva správnomu orgánu, aby z úradnej moci uložil takéto povinnosti ako podmienky udelenia povolenia na oprávnené užívanie území spadajúcich do oblasti lokality národného záujmu, ktorých sa ‚bonifikácia‘ (sanácia) priamo nedotýka, aj keď tu už bola vykonaná, alebo nie sú v každom prípade znečistené a obsiahnuté v obvode lokality národného záujmu Priolo?“
- ²³ Uznesením predsedu Súdneho dvora z 21. októbra 2008 boli veci C-379/08 a C-380/08 spojené na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

- ²⁴ Talianska vláda tvrdí, že prejudiciálny návrh je neprípustný najmä z toho dôvodu, že na jednej strane položené otázky spôsobili, že Súdny dvor preskúmava vnútroštátnu právnu úpravu a že na druhej strane cieľom vnútroštátneho súdu by malo byť nie vyriešenie sporu, o ktorom rozhoduje, ale skôr zmena judikatúry odvolacieho súdu.
- ²⁵ V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že aj keď sa Súdny dvor v rámci prejudiciálneho konania bezpochyby nemôže vysloviť o zlučiteľnosti vnútroštátneho opatrenia s právom Únie, má napriek tomu právomoc poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky relevantné informácie o výklade tohto práva, ktoré mu pomôžu posúdiť túto zlučiteľnosť

na účely rozhodnutia sporu, ktorý prejednáva (rozsudok z 22. mája 2008, citiworks, C-439/06, Zb. s. I-3913, bod 21 a citovaná judikatúra).

- ²⁶ Súd, ktorý nerozhoduje v poslednom stupni, musí mať možnosť podať na základe svojho voľného uváženia návrh Súdnemu dvoru, ktorý obsahuje prejudiciálne otázky, ktoré mu robia starosti, najmä ak sa domnieva, že právne posúdenie súdom vyššieho stupňa by ho mohlo viesť k vyhláseniu rozsudku, ktorý je v rozpore s právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. januára 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Zb. s. 33, bod 4).
- ²⁷ So zreteľom na predchádzajúce pripomienky treba odpovedať na otázky, ktoré položil Tribunale amministrativo regionale della Sicilia a ktoré smerujú k výkladu ustanovení smernice 2004/35.

O prvých dvoch otázkach

- ²⁸ Svojimi prvými dvomi otázkami, ktoré treba skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta na to, či články 7 a 11 ods. 4 smernice 2004/35 v spojení s jej prílohou II oprávňujú príslušný orgán nariadiť z úradnej moci podstatnú zmenu nápravných opatrení, ktoré už boli vykonané alebo sa začína s ich výkonom, na odstránenie environmentálnych škôd, o ktorých rozhodol po kontradiktórnom konaní vedenom v spolupráci s dotknutými prevádzkovateľmi, a to bez toho, aby uvedený orgán pred uložením týchto nových opatrení najskôr posúdil náklady a výhody zamýšľaných zmien z ekonomického, environmentálneho a sanitárneho hľadiska.

- 29 So zreteľom na okolnosti veci samej, tak ako ich uviedol vnútroštátny súd a ako ich načrtla talianska vláda, ako aj Komisia Európskych spoločností, treba predtým, ako sa odpovie na položené otázky, určiť podmienky uplatniteľnosti *ratione temporis* uvedenej smernice za takýchto okolností.

O uplatniteľnosti *ratione temporis* smernice 2004/35

- 30 Talianska vláda a Komisia pochybujú o tom, že sa smernica 2004/35 môže uplatniť *ratione temporis* na skutkové okolnosti sporov vo veciach samých, keďže environmentálna škoda predchádza 30. aprílu 2007 a/alebo v každom prípade vyplýva z predchádzajúcich činností, ktorých výkon bol ukončený pred uvedeným dňom. Komisia však zastáva názor, že táto smernica by sa mohla uplatniť, pokiaľ ide o škody po 30. apríli 2007, ktoré vyplývajú zo súčasnej činnosti dotknutých prevádzkovateľov. Nemôže byť však uplatniteľná na znečistenie pred týmto dňom, ktoré spôsobili iní prevádzkovatelia, ako sú prevádzkovatelia vykonávajúci v súčasnosti činnosti v zátok Augustu, a voči ktorým je snaha pripísať im za to zodpovednosť.
- 31 V tejto súvislosti, tak ako vyplýva z odôvodnenia č. 30 smernice 2004/35, zákonodarca Únie zastával názor, že ustanovenia týkajúce sa režimu environmentálnej zodpovednosti, ktorý zakladá táto smernica, „by sa nemali vzťahovať na škody vzniknuté pred uplynutím lehoty na vykonávanie [prebratie — *neoficiálny preklad*]“ tejto smernice, teda pred 30. aprílom 2007.
- 32 Uvedený zákonodarca v článku 17 smernice 2004/35 výslovne uviedol druhy situácií, v ktorých sa táto smernica neuplatňuje. Keďže situácie, ktoré nepatria do aplikačnej pôsobnosti *ratione temporis* tejto smernice, boli takto negatívne vymedzené, treba

z toho vyvodíť záver, že akákoľvek iná situácia patrí v zásade z časového hľadiska do režimu environmentálnej zodpovednosti zavedeného touto smernicou.

- 33 Z článku 17 prvej a druhej zarážky smernice 2004/35 vyplýva, že táto smernica sa nepoužije na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou pred 30. aprílom 2007 ani na tie, ktoré majú svoju príčinu po tomto dni, keď vyplývajú zo špecifickej činnosti, ktorá bola vykonávaná a ukončená pred týmto dňom.
- 34 Z toho treba vyvodíť, že táto smernica sa použije na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ktoré nastali po 30. apríli 2007, keď tieto škody vyplývajú buď z činností vykonávaných po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ale ktoré neboli ukončené pred uplynutím uvedeného dňa.
- 35 Na základe článku 267 ZFEÚ, ktorý vychádza z jasného oddelenia funkcií medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom, len Súdny dvor je oprávnený podať výklad alebo rozhodnúť o platnosti právneho dokumentu Únie, a to na základe skutkových okolností, ktoré mu uviedol vnútroštátny súd. Z toho vyplýva, že v rámci konania, ktoré upravuje uvedený článok, nie je úlohou Súdneho dvora, ale vnútroštátneho súdu uplatniť na vnútroštátne opatrenia alebo situácie právne pravidlá Únie, ktorých výklad podal Súdny dvor (pozri rozsudok z 11. septembra 2008, CEPSA, C-279/06, Zb. s. I-6681, bod 28).
- 36 Preto je úlohou vnútroštátneho súdu na základe skutkových okolností, ktoré je on sám schopný posúdiť, overiť, či vo veciach samých škody, ktoré sú predmetom environmentálnych nápravných opatrení, o ktorých rozhodli príslušné vnútroštátne orgány, sú jednou zo situácií uvedených v bode 34 tohto rozsudku.

- 37 Ak by tento súd dospel k záveru, že smernica 2004/35 nie je uplatniteľná v prejednávanych veciach, potom takáto situácia bude v pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva.
- 38 V tejto súvislosti článok 174 ES uvádza, že politika Európskeho spoločenstva v environmentálnej oblasti sa zameriava na vysokú úroveň ochrany a je založená najmä na zásade znečisťovateľ platí. Toto ustanovenie sa obmedzuje na definovanie všeobecných cieľov Spoločenstva v environmentálnej oblasti, keďže článok 175 ES priznáva právomoc rozhodnúť o opatrení, ktoré treba prijať, Rade Európskej únie, prípadne spoločne Európskemu parlamentu v prípade konania spolurozhodovaním (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 1994, Peralta, C-379/92, Zb. s. I-3453, body 57 a 58).
- 39 Keďže článok 174 ES, ktorý zakotvuje zásadu znečisťovateľ platí, sa obracia na opatrenie Spoločenstva, jednotlivci sa nemôžu odvolať na toto opatrenie ako také s cieľom vylúčiť použitie vnútroštátnej právnej úpravy, aká je vo veciach samých, ktorá má účinky v oblasti patriacej do environmentálnej politiky, pokiaľ žiadna právna úprava Spoločenstva, ktorá bola prijatá na základe článku 175 ES a ktorá sa špecificky vzťahuje na dotknutú situáciu, nie je uplatniteľná.
- 40 Pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, na jednej strane, že smernica 2004/35 je uplatniteľná *ratione temporis* vo veciach samých, a tiež na druhej strane, že sú splnené podmienky uplatnenia *ratione materiae* tejto smernice, najmä podmienky upresnené v bodoch 53 až 59 rozsudku z 9. marca 2010, ERG a i. (C-378/08, zatiaľ neuverejnený v Zbierke), treba sa ďalej zaoberať prejudiciálnymi otázkami.

O spôsoboch prijatia nápravných opatrení v zmysle smernice 2004/35

— Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

- 41 Žalobkyne vo veciach samých v podstate tvrdia, že v systéme založenom smernicou 2004/35 sa má definovanie nápravných environmentálnych opatrení urobiť na základe návrhu dotknutých prevádzkovateľov alebo prinajmenšom po prerokovaní s nimi. Z toho vyplýva, že príslušný orgán nemôže jednostranne a bez prerokovania zmeniť už ním prijaté nápravné opatrenia environmentálnych škôd a to o to viac, keď sa už začalo s uskutočňovaním pôvodných nápravných opatrení a umožnili dosiahnuť cieľ, ktorým je obnova životného prostredia a odstránenie akéhokoľvek závažného nebezpečenstva nepriaznivých účinkov na zdravie ľudí.
- 42 Okrem toho pri definovaní nápravných environmentálnych opatrení je príslušný orgán povinný urobiť analýzu nákladov a prínosov zamýšľaných opatrení, ako aj ich technickú realizovateľnosť, keďže iba „primerané možnosti nápravy“, to znamená nie neprimerané, a ktoré vychádzajú z „najlepších dostupných technológií“ možno platne vybrať. Nakoniec tento orgán môže tiež zohľadniť potenciálne škody, ku ktorým by mohlo viesť použitie samotných nápravných opatrení na životnom prostredí a na zdraví osôb.
- 43 Talianska vláda sa domnieva, že jej právna úprava je v súlade s článkom 7 smernice 2004/35, pretože príslušný orgán môže uložiť nielen nápravné opatrenia v súlade s opatreniami uvedenými v prílohe II tejto smernice, ale tiež závažnejšie opatrenia, ktoré sú prípadne odlišné od tých, ktoré boli prijaté na návrh dotknutých hospodárskych subjektov a na konci kontradiktórneho konania. Vo veciach samých okolností,

že neprebehla takáto kontradiktórna diskusia v rámci neskorších opatrení prijatých uvedeným orgánom, nie je vôbec v rozpore s požiadavkami tejto smernice.

- 44 Komisia sa domnieva, že aj keby sa pripustilo, že smernica 2004/35 je uplatniteľná na spory vo veciach samých, táto smernica nebráni jednostrannému zásahu príslušného orgánu. Článok 6 ods. 2 a článok 7 ods. 2 tejto smernice priznáva totiž takémuto orgánu širokú mieru voľnej úvahy pri vymedzení primeraných nápravných environmentálnych opatrení, pretože stanovuje, že určenie nápravných opatrení sa vykoná len „v prípade potreby v spolupráci s príslušným prevádzkovateľom“. Z tohto hľadiska príloha II uvedenej smernice nestanovuje osobitné a prísne záväzné formy nápravy ani osobitné procesné spôsoby. Táto príloha sa obmedzuje iba na určenie kritérií a cieľov, ktoré treba sledovať pri výbere najvhodnejších opatrení.
- 45 Okrem toho článok 16 ods. 1 smernice 2004/35 umožňuje členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v oblasti environmentálnej zodpovednosti a to za podmienok, ktoré stanovuje článok 176 ES. Hoci podľa znenia článku 7 ods. 4 tej istej smernice príslušný orgán musí vyzvať „osoby..., na ktorých pôde sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania a zohľadní ich“, Komisia sa domnieva, že tento orgán nemôže byť viazaný takýmito pozorovaniami, to však pod podmienkou, že zvolené spôsoby v zmysle prílohy II tejto smernice umožňujú dosiahnuť smernicou stanovené environmentálne ciele.

— Odpoveď Súdneho dvora

- 46 V systéme článkov 6 a 7 smernice 2004/35 je v zásade na prevádzkovateľovi, ktorý je pôvodcom environmentálnej škody, aby vyvinul úsilie a navrhol nápravné opatrenia, ktoré v danej situácii považuje za primerané. So zreteľom na znalosti, ktoré by mal

mať prevádzkovateľ, pokiaľ ide o povahu škody, ktorú spôsobil svojou činnosťou na životnom prostredí, takýto systém môže umožniť rýchle definovanie a výkon primeraných nápravných environmentálnych opatrení.

- 47 Z článku 6 ods. 1 smernice 2004/35 vyplýva, že ak došlo k vzniku environmentálnej škody, prevádzkovateľ bezodkladne informuje príslušný orgán a vykoná najmä potrebné nápravné opatrenia v súlade s článkom 7.
- 48 V súlade s uvedeným článkom 6 ods. 2 však tento orgán môže kedykoľvek najmä zaviazat' prevádzkovateľa, aby prijal potrebné nápravné opatrenia, dať mu pokyny na ich uskutočnenie, dokonca sám prijať tieto opatrenia ako poslednú možnosť.
- 49 Okrem toho podľa článku 7 ods. 2 smernice 2004/35 príslušný orgán rozhodne, ktoré nápravné opatrenia sa vykonajú podľa prílohy II tejto smernice, a to v prípade potreby v spolupráci s príslušným prevádzkovateľom.
- 50 Podľa článku 11 smernice 2004/35 povinnosť určiť nápravné opatrenia, ktoré treba prijať, pokiaľ ide o prílohu II tejto smernice, spočíva v každom prípade a ako posledná možnosť na príslušnom orgáne.
- 51 Za týchto podmienok sa treba domnievať, tak ako zdôraznila generálna advokátka v bodoch 141 a 142 svojich návrhov, že príslušný orgán je tiež oprávnený zmeniť, i z úradnej moci, to znamená aj mimo pôvodného návrhu prevádzkovateľa, prv

schválené nápravné environmentálne opatrenia. Tento orgán totiž môže byť vedený najmä k tomu, aby v praxi skonštatoval nevyhnutnosť dodatočnej činnosti k tej, o ktorej už rozhodol, alebo aby dokonca dospel k záveru, že opatrenia, o ktorých pôvodne rozhodol, sa ukazujú ako neúčinné a že je potrebné prijať ďalšie opatrenia na nápravu daného znečistenia životného prostredia.

- 52 V tejto súvislosti však vyplýva z odôvodnenia č. 24 smernice 2004/35, že pri vykonávaní účinných prostriedkov smerujúcich k uplatneniu režimu environmentálnej zodpovednosti, ktorý stanovuje táto smernica, musí byť zabezpečená primeraná ochrana legitímnych záujmov príslušných prevádzkovateľov a ostatných zainteresovaných strán.
- 53 Zatiaľ čo článok 7 ods. 4 uvedenej smernice zaväzuje príslušný orgán, aby v každom prípade vyzval najmä osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania, ktoré zohľadní, tento článok 7, a zvlášť jeho odsek 2, neobsahuje analogické znenie, pokiaľ ide o prevádzkovateľa dotknutého nápravným opatrením, ktoré mu uvedený orgán má v úmysle uložiť.
- 54 Zásada kontradiktórnosti, ktorej dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor, však ukladá orgánu verejnej moci povinnosť vypočuť dotknuté osoby predtým, než prijme rozhodnutie, ktoré sa ich dotýka (pozri rozsudok z 13. septembra 2007, Spolková krajina Horné Rakúsko a Rakúsko/Komisia, C-439/05 P a C-454/05 P, Zb. s. I-7141, bod 35 a citovanú judikatúru).
- 55 Za týchto podmienok, hoci právo dotknutého prevádzkovateľa byť vypočutý v každom prípade nebolo výslovne uvedené v článku 7 ods. 2 smernice 2004/35, treba pripustiť, že toto ustanovenie nemožno vykladať v tom zmysle, že pri definovaní

nápravných opatrení, vrátane tých, ktoré sú uvedené v článku 6 ods. 2 písm. c) a d) tejto smernice, príslušný orgán nie je povinný vypočítať tohto prevádzkovateľa.

- 56 Z toho vyplýva, že na účely podstatnej zmeny nápravných environmentálnych opatrení už schválených príslušným orgánom, pričom ide o zmeny, ktoré je tento oprávnený prijať na základe smernice 2004/35, článok 7 ods. 2 tejto smernice ukladá povinnosť uvedenému orgánu vypočítať prevádzkovateľov, ktorým sú uložené takéto opatrenia, ibaže by išlo o naliehavú environmentálnu situáciu, ktorá si vyžaduje okamžitý zásah príslušného orgánu. Okrem toho v súlade s odsekom 4 uvedeného článku 7 uvedenej smernice tento orgán je povinný vyzvať najmä osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania, a zohľadniť ich.
- 57 Pokiaľ ide o údaje, ktoré treba zohľadniť v konaní o vykonanie nevyhnutných nápravných opatrení, z článku 7 ods. 2 a článku 11 ods. 2 smernice 2004/35 vyplýva, že je úlohou príslušného orgánu posúdiť veľkosť škôd a určiť tieto opatrenia, a to v súlade s prílohou II tejto smernice.
- 58 Príloha II smernice 2004/35 stanovuje spoločný rámec, ktorý má používať príslušný orgán pri výbere najprimeranejších opatrení s cieľom zabezpečiť nápravu environmentálnych škôd. Bod 1.3.1 tejto prílohy uvádza, že možnosti nápravy „by sa mali vyhodnotiť použitím najlepších dostupných technológií“, keď sú tieto možnosti nápravy vymedzené na základe série kritérií, ktoré tento bod upresňuje.
- 59 Zákonnodarca Únie nevymedzil presne a podrobne presnú metodológiu, ktorú musí sledovať príslušný orgán pri vymedzení nápravných opatrení, najmä z toho dôvodu, že tak ako vyplýva z odôvodnenia č. 24 smernice 2004/35 preto, aby plnil úlohu, ktorá

mu vyplýva zo systému tejto smernice, príslušný orgán má primeranú diskrečnú právomoc pri posúdení veľkosti škôd a určení nápravných opatrení, ktoré treba prijať. Na tento účel však príloha II rovnakej smernice vymenúva určité skutočnosti, ktoré uvedený zákonodarca považuje za relevantné, a ktoré preto musí zohľadniť príslušný orgán, avšak bez toho, aby boli uvedené dôsledky, ktoré musí tento orgán vyvodiť v konkrétnom prípade znečistenia.

- ⁶⁰ V tejto súvislosti, keď príslušný orgán má v rámci plnenia svojich úloh, ktoré mu určuje uvedená smernica, vykonať komplexné skúmania, jeho voľná úvaha sa v určitom rozsahu uplatňuje aj na zistenie skutkových okolností tvoriacich podklad pre jeho činnosť [pozri analogicky rozsudky z 29. októbra 1980, *Roquette Frères/Rada*, 138/79, Zb. s. 3333, bod 25; z 21. januára 1999, *Upjohn*, C-120/97, Zb. s. I-223, bod 34, a z 15. októbra 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, Zb. s. I-10035, bod 62].
- ⁶¹ Okrem toho za takýchto okolností je pri výkone tejto voľnej úvahy uvedený orgán naďalej povinný starostlivo a nestrannne preskúmať všetky relevantné prvky daného prípadu (pozri analogicky rozsudky z 21. novembra 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, Zb. s. I-5469, bod 14, a zo 6. novembra 2008, *Holandsko/Komisia*, C-405/07 P, Zb. s. I-8301, bod 56).
- ⁶² Za týchto podmienok, keď vyvstáva otázka výberu medzi rôznymi možnosťami nápravy, čo je prípad, keď príslušný orgán má v úmysle zmeniť nápravné opatrenia, ktoré prv prijal, potom je úlohou príslušného orgánu v súlade s článkom 7 ods. 2 smernice 2004/35 v spojení s bodom 1.3.1 jej prílohy II vyhodnotiť každú z uvedených možností nápravy najmä na základe kritérií vypočítaných v uvedenom bode.

- 63 Keďže príslušný orgán má v úmysle podstatným spôsobom zmeniť nápravné opatrenia environmentálnych škôd, o ktorých rozhodol po kontradiktórnom konaní vedenom v spolupráci s dotknutými prevádzkovateľmi, ktoré už boli vykonané alebo s ktorých výkonom sa začína, to znamená v prípade zmeny možnosti nápravy, potom tento orgán je v zásade povinný zohľadniť kritériá uvedené v bode 1.3.1 prílohy II smernice 2004/35 a okrem toho v súlade s jej článkom 11 ods. 4 musí uviesť v rozhodnutí, ktoré v tejto súvislosti prijíma, presné dôvody svojho výberu a prípadne tie, ktoré môžu vysvetliť to, že podrobné skúmanie so zreteľom na uvedené kritériá nebolo urobené alebo nemohlo byť urobené napríklad z dôvodu naliehavosti environmentálnej situácie.
- 64 Príslušný orgán musí dávať obzvlášť pozor na to, aby nakoniec schválená možnosť umožnila dosiahnuť čo najlepšie výsledky z environmentálneho hľadiska, no bez toho, aby vystavil dotknutých prevádzkovateľov nákladom, ktoré by boli zjavne neprimerané voči nákladom, ktoré mali alebo by mali znášať v rámci prvej možnosti. Takéto dôvody však nemusia byť sformulované, keď príslušný orgán dokáže preukázať, že pôvodne schválený spôsob sa v každom prípade ukázal ako neprimeraný pre obnovu, regeneráciu alebo nahradenie poškodených prírodných zdrojov alebo zhoršených služieb v zmysle článku 2 bodu 11 smernice 2004/35.
- 65 Členský štát sa nemôže účinne dovolávať článku 16 ods. 1 smernice 2004/35, to znamená sledovanie rovnakého cieľa ochrany životného prostredia ako je cieľ, ktorý sleduje táto smernica (pozri rozsudok zo 14. apríla 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Zb. s. I-2753, bod 41), v situácii, keď zachováva účinnosť, prijíma normy alebo povoľuje postup, ktoré umožňujú príslušnému orgánu zbaviť sa povinnosti na jednej strane dodržiavať právo prevádzkovateľov byť vypočutý a povinnosti vyzvať osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania, ako aj na druhej strane povinnosti vykonať podrobné skúmanie potenciálnych možností environmentálnej nápravy.

- 66 Na jednej strane totiž právo prevádzkovateľov byť vypočutý a právo osôb, ktorých pôdy sú dotknuté nápravnými opatreniami, predložiť svoje pozorovania sa javí ako základ minimálnej ochrany, ktorú zaručuje smernica 2004/35 a ktorú nemožno rozumne pochybníť. Na druhej strane rozhodnutie, ktoré sa týka výberu možností environmentálnej nápravy, ktoré prijal príslušný orgán bez podrobného skúmania situácie so zreteľom na kritériá uvedené v bode 1.3.1 prílohy II smernice 2004/35, by mohlo v rozpore s jej cieľmi viesť k neprimeranému posúdeniu veľkosti škôd a/alebo nápravných opatrení, ktoré musia byť prijaté.
- 67 So zreteľom na vyššie uvedené treba odpovedať na prvé dve otázky tak, že článok 7 a článok 11 ods. 4 smernice 2004/35 v spojení s prílohou II tejto smernice sa majú vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán je oprávnený podstatným spôsobom zmeniť nápravné opatrenia environmentálnych škôd, o ktorých sa rozhodlo po kontradiktórnom konaní vedenom v spolupráci s dotknutými prevádzkovateľmi, ktoré už boli vykonané alebo s ktorých výkonom sa začína. S cieľom prijať takéto rozhodnutia však:
- tento orgán je povinný vypočúť prevádzkovateľov, ktorým sú uložené takéto opatrenia, ibaže by išlo o naliehavú environmentálnu situáciu, ktorá si vyžaduje okamžitý zásah príslušného orgánu,
 - uvedený orgán je tiež povinný vyzvať najmä osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať tieto nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania, ktoré zohľadní, a
 - tento orgán je povinný zohľadniť kritériá uvedené v bode 1.3.1 prílohy II smernice 2004/35 a uviesť vo svojom rozhodnutí dôvody svojho výberu a prípadne tie, ktoré môžu vysvetliť to, že podrobné skúmanie so zreteľom na uvedené kritériá

nebolo urobené alebo nemohlo byť urobené napríklad z dôvodu naliehavosti environmentálnej situácie.

O tretej otázke

- ⁶⁸ Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či sa smernica 2004/35 má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu podmieniť výkon práva prevádzkovateľov, na ktorých sa vzťahujú nápravné environmentálne opatrenia, užívať ich pozemky tým, že vykonajú práce, ktoré si vyžadujú tieto opatrenia, a to aj keď sa uvedených pozemkov tieto opatrenia nedotýkajú, z toho dôvodu, že už boli predmetom skorších opatrení „bonifikácie“ alebo preto, lebo nikdy neboli znečistené.

Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

- ⁶⁹ Žalobkyne vo veciach samých tvrdia, že keď pol pozemok predmetom „bonifikácie“ alebo nebol nikdy znečistený, potom príslušný orgán nemá žiadnu právomoc viazať používanie tohto pozemku na uskutočnenie nápravných environmentálnych opatrení, ktoré sa týkajú iného miesta, v prejednávanej veci morského dna a podložia pod ním. Takýto postup nadmerne obmedzuje ich vlastnícke právo a je tak v rozpore so zásadou proporcionality. Tým istým záujmom prevádzkovateľa na vykonaní nápravného environmentálneho opatrenia je práve perspektíva toho, že bude môcť obnoviť výrobnú činnosť na svojom pozemku. Okrem toho pozemky žalobkyní vo veciach samých už boli bonifikované — sanované, alebo dokonca nikdy neboli znečistené. Nakoniec, tieto obmedzenia sú im uložené, aj keď spontánne začali s obnovou svojich pozemkov a aj keď nie sú zodpovedné za predmetné znečistenie.

- 70 Talianska vláda sa domnieva, že postup príslušného orgánu, ktorý spočíva vo viazaní používania pozemkov žalobkyň vo veciach samých na podmienku, že vykonajú nápravné environmentálne opatrenia, je v plnej miere legitímny a zlučiteľný s právnou úpravou Únie. Takýto postup zodpovedá tiež zásade predchádzania škodám, pretože ak by dotknutí prevádzkovatelia mohli používať bonifikované zóny bez obmedzenia, potom by mohli uskutočniť ďalšie priemyselné infraštruktúry, čo je neprekonateľnou prekážkou uskutočnenia nápravných opatrení schválených týmto orgánom.
- 71 Podľa Komisie smernica 2004/35 nebráni tomu, aby príslušný orgán uložil prevádzkovateľovi opatrenia „bonifikácie“ životného prostredia a viazal vydanie povolenia prevádzkovateľovi na používanie jeho pozemkov, ktoré nie sú priamo dotknuté sanáciou, na uskutočnenie týchto opatrení. Tvrdí, že takéto opatrenia by dokonca mohli byť vylúčené z pôsobnosti práva Únie.

Odpoveď Súdneho dvora

- 72 Na úvod treba zdôrazniť, po prvé, že tak ako vyplýva z informácií, ktoré podal vnútroštátny súd, znečistenie vo veciach samých má úplne výnimočný charakter tak svojím rozsahom, ako aj závažnosťou zásahov do životného prostredia.
- 73 Po druhé, treba pripomenúť, že aj keď, ako tvrdia žalobkyne vo veciach samých, predmetné nápravné opatrenia sa nedotýkajú ich pozemkov z toho dôvodu, že už boli predmetom skorších opatrení „bonifikácie“, alebo preto, že nikdy neboli znečistené, napriek tomu platí, že tieto pozemky sú príslušné k morskému pobrežiu, v dôsledku

čoho sú predmetom uvedených nápravných opatrení, a že nové činnosti vykonávané na uvedených pozemkoch by mohli sťažiť sanáciu celej oblasti.

- 74 Ako už bolo uvedené v bodoch 37 a 40 tohto rozsudok, ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že smernica 2004/35 nie je uplatniteľná *rationae temporis* a/alebo *rationae materiae* v prejednávaných veciach, potom takáto situácia bude v pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva.
- 75 Ak by naopak táto smernica mala byť uplatniteľná, potom treba zdôrazniť, že v systéme tejto smernice sú prevádzkovatelia viazaní povinnosťami tak predchádzania, ako aj nápravy. Takto najmä so zreteľom na zásadu predchádzania škodám a tak ako vyplýva z odôvodnenia č. 2 uvedenej smernice, títo prevádzkovatelia musia na jednej strane prijať potrebné preventívne opatrenia preto, aby sa vyhlo vzniku environmentálnej škody.
- 76 Na druhej strane, keď nastanú environmentálne škody, ako vo veciach samých, potom článok 6 ods. 1 smernice 2004/35 stanovuje, že prevádzkovatelia musia prijať najmä potrebné nápravné opatrenia v súlade s článkom 7 tejto smernice. V prípade potreby má príslušný orgán právomoc vynútiť si od nich takýto postup alebo sám prijať takéto opatrenia.
- 77 Vo veciach samých sa žalobkyne bránia voči opatreniam, o ktorých rozhodli talianske orgány, tým, že sa dovolávajú skutočnosti, že uvedené opatrenia sa nevzťahujú na pozemky, ktoré majú v držbe a ktoré už mimochodom boli predmetom bonifikácií. Podľa názoru týchto orgánov však znečistenie zátoky Augusta pochádza z uvedených pozemkov, pretože sa šíri do mora.

- 78 Za týchto okolností tak, ako ich charakterizujú body 72 a 73 tohto rozsudku, sa smernica 2004/35 má vykladať v tom zmysle, že umožňuje príslušnému orgánu vyžadovať od prevádzkovateľov pozemkov priľahlých k morskému pobrežiu, ktoré je predmetom nápravných opatrení, aby sami uskutočnili tieto opatrenia.
- 79 Smernica 2004/35 neupresňuje postupy, na základe ktorých príslušný orgán môže prinútiť dotknutých prevádzkovateľov, aby prijali ním vymedzené nápravné opatrenia. Za týchto podmienok je úlohou každého členského štátu určiť takéto postupy, ktoré na jednej strane musia smerovať k dosiahnutiu cieľa tejto smernice, tak ako ho vymedzuje jej článok 1, to znamená prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd, a na druhej strane dodržiavanie práva Únie, najmä všeobecných zásad tohto práva.
- 80 Pokiaľ ide o porušenie ich vlastníckeho práva, ktoré uvádzajú žalobkyne vo veciach samých, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry vlastnícke právo je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, ktoré sa však nejaví ako absolútne právo, ale musí byť zohľadnené so zreteľom na jeho funkciu v spoločnosti. Preto možno prijať obmedzenia pri výkone vlastníckeho práva pod podmienkou, že tieto obmedzenia účinne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sleduje Únia a ktoré nie sú so zreteľom na sledovaný cieľ neprimeraným a neznesiteľným zásahom do samotnej podstaty práva, ktoré je takto zaručené (rozsudky z 13. decembra 1979, Hauer, 44/79, Zb. s. 3727, bod 23; z 11. júla 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Zb. s. 2237, bod 15; z 29. apríla 1999, Standley a i., C-293/97, Zb. s. I-2603, bod 54, ako aj z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351, bod 355).
- 81 Pokiaľ ide o ciele všeobecného záujmu uvedené vyššie, z ustálenej judikatúry vyplýva, že ochrana životného prostredia je jedným z týchto cieľov (pozri rozsudky

zo 7. februára 1985, ADBHU, 240/83, Zb. s. 531, bod 13; z 20. septembra 1988, Komisia/Dánsko, 302/86, Zb. s. 4607, bod 8, a z 2. apríla 1998, Outokumpu, C-213/96, Zb. s. I-1777, bod 32).

- 82 Za týchto podmienok viazať výkon práva prevádzkovateľov, na ktorých sa vzťahujú nápravné environmentálne opatrenia, použiť svoje pozemky na podmienku, že vykonajú potrebné nápravné environmentálne opatrenie, sa môže zdať ako dôvodné na to, aby boli prevádzkovatelia donútení skutočne prijať tieto opatrenia.
- 83 V tejto súvislosti, ako správne tvrdí talianska vláda, príslušný orgán, keď očakáva uskutočnenie ním definovaných nápravných environmentálnych opatrení, môže legítimne prijať všetky primerané opatrenia na to, aby zabránil zhoršeniu environmentálnej situácie tam, kde sa tieto opatrenia uplatňujú, dokonca v súlade so zásadou predchádzania škodám s cieľom predísť vzniku alebo opätovnému vzniku ďalších environmentálnych škôd na miestach susediacich s miestami, ktoré sú predmetom uvedených opatrení.
- 84 Viazať používanie pozemkov dotknutých prevádzkovateľov na uskutočnenie nápravných opatrení týmito prevádzkovateľmi na miestach susediacich s ich pozemkami sa môže javiť ako nevyhnutné na zabránenie tomu, že ďalšie priemyselné činnosti, ktoré môžu zhoršiť predmetné škody alebo byť prekážkou ich nápravy, sa rozvinú v okolí týchto miest, ktorých sanácia sa ukazuje ako nevyhnutná.
- 85 Z toho vyplýva, že je úlohou vnútroštátneho súdu v tejto súvislosti overiť, či vo veciach samých znemožnenie výkonu niektorých práv súvisiacich s vlastníckym právom prevádzkovateľov na ich pozemkoch je odôvodnené cieľom, ktorým je zabrániť

zhoršení environmentálnej situácie tam, kde sa uplatňujú nápravné environmentálne opatrenia, to znamená v zátoke, alebo cieľom, ktorým je predchádzať vzniku alebo opätovnému vzniku ďalších environmentálnych škôd na uvedených pozemkoch susediacich s pobrežím, ktoré je predmetom týchto nápravných opatrení.

- 86 Treba však preskúmať, či takéto opatrenia, ktoré umožňuje vnútroštátna právna úprava, nejdú nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov, ktoré sleduje predmetná právna úprava, pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné sa prikloniť k najmenej obmedzujúcemu opatreniu a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané v pomere k sledovaným cieľom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. júna 2008, *Industria Lavorazione Carni Ovine*, C-534/06, Zb. s. I-4129, bod 25, a z 11. júna 2009, *Nijemeisland*, C-170/08, Zb. s. I-5127, bod 41).
- 87 Z tohto hľadiska je nutné skonštatovať, že v súlade so smernicou 2004/35 sú dotknutí prevádzkovatelia povinní vykonať nápravné opatrenia, ktoré vymedzil príslušný orgán a na ktorých splnenie má mať tento orgán právomoc zaviazat' uvedených prevádzkovateľov.
- 88 V súlade s článkom 6 ods. 2 písm. e) a článkom 8 ods. 2 prvým pododsekom uvedenej smernice má príslušný orgán možnosť sám prijať potrebné preventívne opatrenia a vymáhať späť náklady súvisiace s takýmito opatreniami prostredníctvom zabezpečenia majetkom alebo inými vhodnými zárukami.
- 89 Treba však zdôrazniť, že tu ide o možnosť príslušného orgánu, ktorý môže skôr uprednostniť postup, pri ktorom zaviaz' dotknutých prevádzkovateľov na vykonanie potrebných nápravných opatrení pred samostatným vykonaním týchto opatrení.

- 90 Okrem toho zásah do vlastníckeho práva uvedených prevádzkovateľov sa ohraničuje na ich právo užívať ich pozemky a je časovo obmedzený v tom zmysle, že keď vykonajú nápravné opatrenia, ktoré im uložili príslušné orgány, potom môžu v plnej miere požívať práva súvisiace s ich vlastníckymi právami.
- 91 Za týchto podmienok sa nezdá, že by takéto opatrenia príslušného orgánu išli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie základného cieľa smernice 2004/35, ktorým je prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd, čo má v danej veci za následok, že dotknutí prevádzkovatelia vykonajú nápravné opatrenia, ktoré určil tento orgán.
- 92 Na tretiu otázku teda treba odpovedať tak, že za okolností, aké sú vo veciach samých, smernica 2004/35 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu podmieniť výkon práva prevádzkovateľov, na ktorých sa vzťahujú nápravné environmentálne opatrenia, použitím svoje pozemky tým, že vykonajú práce, ktoré si vyžadujú tieto opatrenia, a to aj keď tieto opatrenia sa nedotýkajú uvedených pozemkov z toho dôvodu, že už boli predmetom skorších opatrení „bonifikácie“ alebo že nikdy neboli znečistené. Takéto opatrenie však musí byť odôvodnené cieľom, ktorým je zabrániť zhoršeniu environmentálnej situácie tam, kde sa uplatňujú uvedené opatrenia, alebo v súlade so zásadou predchádzania škodám cieľom, ktorým je predchádzať vzniku alebo opätovnému vzniku ďalších environmentálnych škôd na uvedených pozemkoch prevádzkovateľov susediacich s pobrežím, ktoré je predmetom uvedených opatrení.

O trovách

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

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

1. Článok 7 a článok 11 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd v spojení s prílohou II tejto smernice sa majú vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán je oprávnený podstatným spôsobom zmeniť nápravné opatrenia environmentálnych škôd, o ktorých sa rozhodlo po kontradiktórnom konaní vedenom v spolupráci s dotknutými prevádzkovateľmi, ktoré už boli vykonané alebo s ktorých výkonom sa začína. S cieľom prijať takéto rozhodnutia však:

- tento orgán je povinný vypočítať prevádzkovateľov, ktorým sú uložené takéto opatrenia, ibaže by išlo o naliehavú environmentálnu situáciu, ktorá si vyžaduje okamžitý zásah príslušného orgánu,

- tento orgán je tiež povinný vyzvať najmä osoby, na ktorých pôde sa majú vykonať tieto nápravné opatrenia, aby predložili svoje pozorovania, ktoré zohľadní, a

- tento orgán je povinný zohľadniť kritériá uvedené v bode 1.3.1 prílohy II smernice 2004/35 a uviesť vo svojom rozhodnutí dôvody jeho výberu a prípadne tie, ktoré môžu vysvetliť to, že podrobné skúmanie so zreteľom na uvedené kritériá nebolo urobené alebo nemohlo byť urobené napríklad z dôvodu naliehavosti environmentálnej situácie.

2. **Za okolností, aké sú vo veciach samých, smernica 2004/35 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu podmieniť výkon práva prevádzkovateľov, na ktorých sa vzťahujú nápravné environmentálne opatrenia, použiť svoje pozemky tým, že vykonajú práce, ktoré si vyžadujú tieto opatrenia, a to aj keď tieto opatrenia sa nedotýkajú uvedených pozemkov z toho dôvodu, že už boli predmetom skorších opatrení „bonifikácie“ alebo že nikdy neboli znečistené. Takéto opatrenie však musí byť odôvodnené cieľom, ktorým je zabrániť zhoršeniu environmentálnej situácie tam, kde sa uplatňujú uvedené opatrenia, alebo v súlade so zásadou predchádzania škodám cieľom, ktorým je predchádzať vzniku alebo opätovnému vzniku ďalších environmentálnych škôd na uvedených pozemkoch prevádzkovateľov susediacich s pobrežím, ktoré je predmetom uvedených opatrení.**

Podpisy