



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 4. marca 2015*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Článok 191 ods. 2 ZFEÚ — Smernica 2004/35/ES — Environmentálna zodpovednosť — Vnútroštátna právna úprava, ktorá neupravuje možnosť orgánu nariadiť vlastníkom znečistených pozemkov, ktorí k tomuto znečisteniu neprispeli, výkon preventívnych a nápravných opatrení, pričom upravuje len povinnosť nahradiť náklady opatrení, ktoré vykonal orgán — Zlučiteľnosť so zásadou znečisťovateľ platí, so zásadou predchádzania škodám a prevencie a so zásadou nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji“

Vo veci C-534/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Consiglio di Stato (Taliansko) z 8. júla 2013 a doručený Súdnemu dvoru 10. októbra 2013, ktorý súvisí s konaním:

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 účasti:

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

* Jazyk konania: taliančina.

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 účasti:

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 účasti:

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,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia A. Ó Caoimh, C. Toader (spravodajkyňa), E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 5. novembra 2014,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Tws Automation Srl, v zastúpení: R. Lazzini a S. Prosperi Mangili, avvocati,
- Ivan Srl, v zastúpení: G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone a G. Acquarone, avvocati,
- Edison SpA, v zastúpení: S. Masini, W. Troise Mangoni a G. L. Conti, avvocati,
- Versalis SpA, v zastúpení: S. Grassi, G. M. Roberti a I. Perego, avvocati,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: L. Pignataro-Nolin a E. White, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 20. novembra 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu zásad práva Únie v oblasti životného prostredia, najmä zásady znečisťovateľ platí, zásady predchádzania škodám a prevencie a zásady nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, ktoré sú upravené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ, v odôvodneniach 13 a 24, ako aj v článku 1 a článku 8 ods. 3 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 Tento návrh bol podaný v rámci troch sporov, z ktorých prvé dva spory sú medzi Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerstvo životného prostredia a ochrany krajiny a morí), Ministero della Salute (ministerstvo zdravotníctva) a Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ďalej spolu len „Ministero“) na jednej strane a Fipa Group Srl (ďalej len „Fipa Group“) a Tws Automation Srl (ďalej len „Tws Automation“) na druhej strane, a tretí spor je medzi Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a Ministero della Salute na jednej strane a Ivan Srl (ďalej len „Ivan“) na strane druhej, vo veci osobitných naliehavých zabezpečovacích opatrení týkajúcich sa pozemkov znečistených rôznymi chemickými látkami.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Článok 191 ods. 2 prvý pododsek ZFEÚ znie takto:

„Politika životného prostredia Únie sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany, pričom prihliada na rozmanité situácie v jednotlivých regiónoch Únie. Vychádza zo zásad predchádzania škodám a prevencie, zo zásady nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji a zo zásady, že náhradu škody hradí znečisťovateľ.“

- 4 Odôvodnenia 1, 2, 13, 18, 20, 24 a 30 smernice 2004/35 znejú:

„(1) v súčasnosti je v spoločenstve veľa kontaminovaných miest, ktoré predstavujú závažné zdravotné riziká, a strata biodiverzity sa v posledných desaťročiach dramaticky zrýchlila. Nečinnosť by mohla mať za následok väčšiu kontamináciu miest a väčšie straty biodiverzity v budúcnosti. Prevencia a odstraňovanie environmentálnych škôd v maximálnom možnom rozsahu prispieva k realizácii cieľov a zásad environmentálnej politiky spoločenstva, ako je uvedená v zmluve. 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;

...

(13) nie všetky formy environmentálnych škôd je možné odstrániť prostredníctvom mechanizmu zodpovednosti. Aby bol tento mechanizmus účinný, musia existovať jeden alebo viacerí identifikovateľní znečisťovatelia, škoda by mala byť konkrétna a kvantifikovateľná a malo by byť možné určiť príčinnú súvislosť medzi škodou a identifikovaným znečisťovateľom (znečisťovateľmi). Zodpovednosť nie je preto vhodný nástroj na riešenie znečistenia rozsiahleho difúzneho charakteru, kde nie je možné spojiť negatívne účinky na životné prostredie s konaním alebo nekonaním určitých individuálnych aktérov;

...

(18) podľa zásady ‚znečisťovateľ platí‘, prevádzkovateľ, ktorý environmentálnu škodu spôsobil alebo spôsobuje bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody, by mal v zásade znášať náklady na potrebné preventívne alebo nápravn[é] opatrenia. V prípadoch, ak príslušný orgán koná namiesto prevádzkovateľa sám alebo prostredníctvom tretej osoby, tento orgán by mal zabezpečiť, aby náklady, ktoré mu vzniknú, získal od prevádzkovateľa späť. Bolo by tiež vhodné, aby prevádzkovatelia v zásade znášali náklady na posudzovanie environmentálnych škôd a v závislosti od prípadu aj na posudzovanie bezprostrednej hrozby, či by k takejto škode mohlo dôjsť;

...

(20) od prevádzkovateľa by sa nemalo vyžadovať, aby znášal náklady preventívnych a nápravných opatrení prijatých podľa tejto smernice v situáciách, kedy je príslušná škoda alebo bezprostredná hrozba vzniku škody výsledkom určitých udalostí, ktoré prevádzkovateľ nemôže ovplyvniť. Členské štáty môžu povoliť, aby prevádzkovatelia, ktorí sa nedopustili chyby alebo nedbalosti, neznášali náklady nápravných opatrení v situáciách, kedy je príslušná škoda výsledkom emisií alebo udalostí explicitne povolených alebo kedy sa o možnosti vzniku škody nevedelo v čase, kedy sa udalosť stala alebo kedy došlo k úniku emisií;

...

(24) je potrebné zabezpečiť, aby boli k dispozícii účinné spôsoby vykonávania a vymožitelnosti pri súčasnom zabezpečení, aby boli primerane chránené legitímne záujmy príslušných prevádzkovateľov a ostatných zainteresovaných strán. Príslušné orgány by mali byť zodpovedné za špecifické úlohy, ktoré si vyžadujú príslušné administratívne rozhodovanie, 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 uplynutím lehoty na vykonávanie tejto smernice.“

5 Podľa článku 1 smernice 2004/35 táto smernica vytvára rámec environmentálnej zodpovednosti založenej na zásade znečisťovateľ platí.

6 Článok 2 bod 6 uvedenej smernice definuje pojem „prevádzkovateľ“ ako „fyzickú alebo právnickú, súkromnú alebo verejnú osobu, ktorá vykonáva alebo riadi pracovnú činnosť alebo, kde to ustanovujú vnútroštátne právne predpisy, osoba, na ktorú boli prevedené rozhodujúce ekonomické právomoci nad technickým fungovaním takejto činnosti, vrátane držiteľa povolenia alebo oprávnenia na takúto činnosť alebo osoby zaregistrovanej na takúto činnosť alebo oznamujúcej takúto činnosť“.

7 Článok 2 bod 7 tej istej smernice definuje pojem „pracovná činnosť“ ako akúkoľvek „činnosť vykonávanú v rámci hospodárskej činnosti, obchodnej činnosti alebo podnikania, bez ohľadu na jej súkromnú alebo verejnú, ziskovú alebo neziskovú povahu“.

8 Článok 2 body 10 a 11 smernice 2004/35 definuje aj tieto pojmy:

„10. ‚preventívne opatrenia‘ znamenajú akékoľvek opatrenia, ktoré sa prijímajú ako reakcia na udalosť, konanie alebo opomenutie, ktoré spôsobuje bezprostrednú hrozbu vzniku environmentálnej škody, s cieľom takejto škody predísť alebo ju minimalizovať;

11. ‚nápravné opatrenia‘ znamenajú 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“.

9 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Pôsobnosť“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica sa vzťahuje na:

a) environmentálne škody spôsobené ktoroukoľvek z pracovných činností uvedených v prílohe III a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody z dôvodu ktorejkoľvek z uvedených činností;

- b) škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch spôsobené pracovnými činnosťami inými, ako sú činnosti uvedené v prílohe III a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd z dôvodu ktorejkoľvek z týchto činností, ku ktorej dôjde zo zavinenia alebo nedbalosti prevádzkovateľa.“
- 10 Podľa článku 4 ods. 5 tej istej smernice sa táto smernica „vzťahuje len na environmentálne škody alebo na bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd spôsobených znečistením plošného charakteru, pri ktorých je možné nájsť príčinnú súvislosť medzi škodou a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov“.
- 11 Článok 5 smernice 2004/35 s názvom „Preventívna činnosť“ znie:
- „1. Ak k environmentálnej škode zatiaľ nedošlo, ale existuje bezprostredná hrozba vzniku takejto škody, prevádzkovateľ musí bezodkladne prijať potrebné preventívne opatrenia.
- ...
3. Príslušný orgán môže kedykoľvek:
- ...
- b) požiadať prevádzkovateľa, aby prijal potrebné preventívne opatrenia;
- ...
- d) sám prijať potrebné preventívne opatrenia.
4. Príslušný orgán vyžaduje, aby preventívne opatrenia prijal prevádzkovateľ. Ak prevádzkovateľ nesplní svoje povinnosti ustanovené v odseku 1 alebo 3 písm. b) alebo c), nie je možné ho identifikovať alebo sa od neho podľa tejto smernice nevyžaduje, aby znášal náklady, príslušný orgán môže prijať tieto opatrenia sám.“
- 12 Článok 6 uvedenej smernice s názvom „Nápravná činnosť“ stanovuje:
- „1. Ak došlo k vzniku environmentálnej škody, prevádzkovateľ bezodkladne informuje príslušný orgán o všetkých príslušných aspektoch situácie a vykoná:
- a) všetky uskutočniteľn[é] 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...
2. Príslušný orgán môže kedykoľvek:
- ...
- c) požiadať prevádzkovateľa, aby prijal potrebné nápravné opatrenia;
- ...
- 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.“

13 Článok 8 ods. 1 a 3 tej istej smernice stanovuje:

„1. Prevádzkovateľ znáša náklady na preventívne a nápravné opatrenia prijaté podľa tejto smernice.

...

3. Od prevádzkovateľa sa nevyžaduje, aby znášal náklady na preventívne a nápravne opatrenia prijaté podľa tejto smernice, ak môže dokázať, že environmentálnu škodu alebo bezprostrednú hrozbu takejto škody:

- a) spôsobila tretia osoba a vznikla napriek tomu, že boli vykonané príslušné bezpečnostné opatrenia; alebo
- b) vznikla následkom splnenia zákonného nariadenia alebo pokynu vydaného verejným orgánom iným ako je nariadenie alebo pokyn vydaný po emisii alebo nehode spôsobenej vlastnou činnosťou prevádzkovateľa.

V takých prípadoch členské štáty prijímajú vhodné opatrenia, ktoré prevádzkovateľovi umožnia získať späť vynaložené náklady.“

14 Článok 11 ods. 2 smernice 2004/35 znie:

„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. ...“

15 Článok 16 smernice 2004/35 s názvom „Vzťah s vnútroštátnym právom“ vo svojom odseku 1 spresňuje, 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 [uvedenej] smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán“.

16 Podľa článku 17 smernice 2004/35 v spojení s článkom 19 tejto smernice sa táto smernica vzťahuje len na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo po 30. apríli 2007, keď tieto škody vyplývajú buď z činností vykonávaných po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ktoré však neboli ukončené pred uplynutím uvedeného dňa.

17 Príloha III tejto smernice stanovuje dvanásť činností, ktoré normotvorca považuje za nebezpečné v zmysle článku 3 ods. 1 uvedenej smernice.

Talianske právo

18 Článok 240 ods. 1 písm. m) a p) legislatívneho dekrétu č. 152 z 3. apríla 2006 o environmentálnych normách (riadna príloha GURÍ č. 88 zo 14. apríla 2006) vo svojom znení účinnom v čase vzniku skutkových okolností vo veci samej (ďalej len „zákoník životného prostredia“) je uvedený v hlave V časti IV. Toto ustanovenie definuje naliehavé zabezpečovacie a sanačné opatrenia týkajúce sa pozemkov.

19 Článok 242 zákonníka životného prostredia s názvom „Operačné a administratívne postupy“ podrobným spôsobom upravuje povinnosti subjektu zodpovedného za znečistenie, bez ohľadu na to, či ide o nedávne alebo staršie znečistenie, najmä čo sa týka prijatia nevyhnutných preventívnych, sanačných a naliehavých zabezpečovacích opatrení, komunikácie s príslušnými verejnými orgánmi, ako aj vykonávania sanačných činností.

20 Článok 244 uvedeného zákonníka s názvom „Nariadenia“ upravuje prípad, ak skutočne spôsobené znečistenie prekročilo prahové hodnoty znečistenia. V takom prípade provincia odôvodneným nariadením prikáže subjektu zodpovednému za potenciálne znečistenie, aby prijala opatrenia podľa článku 240 a nasl. toho istého zákonníka. Článok 244 ods. 3 zákonníka životného prostredia stanovuje, že nariadenie sa v každom prípade oznámi aj vlastníkovi pozemku. Okrem toho článok 244 ods. 4 tohto zákonníka stanovuje, že ak zodpovednú osobu nemožno identifikovať alebo je nečinná a nekoná ani vlastník pozemku, ani iná dotknutá osoba, príslušný orgán prijme nevyhnutné opatrenia.

21 Článok 245 uvedeného zákonníka s názvom „Povinnosť vykonať opatrenia a oznamovacia povinnosť osôb, ktoré nie sú zodpovedné za potenciálne znečistenie“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Postupy týkajúce sa zabezpečovacích a sanačných opatrení a opatrení na obnovu životného prostredia upravené v tejto hlave sa môžu v každom prípade vykonávať z iniciatívy zainteresovaných osôb, ktoré nie sú za znečistenie zodpovedné.“

22 Článok 245 ods. 2 toho istého zákonníka stanovuje:

„Bez ohľadu na povinnosti subjektu zodpovedného za potenciálne znečistenie uvedené v článku 242 musí vlastník alebo správca pozemku, ktorý konštatuje prekročenie alebo konkrétne a reálne riziko prekročenia prahových hodnôt znečistenia (PHZ), informovať miestne príslušný región, provinciu a obec a vykonať preventívne opatrenia podľa postupu uvedeného v článku 242. Provincia po tom, ako sú jej tieto informácie doručené, a po tom, ako ich konzultuje s obcou, identifikuje zodpovedný subjekt s cieľom vykonať sanačné opatrenia. Vlastník alebo akákoľvek iná dotknutá osoba má však možnosť kedykoľvek dobrovoľne zasiahnuť s cieľom vykonať nevyhnutné sanačné opatrenia v rámci pozemku, ktorého je vlastníkom alebo ktorým disponuje.“

23 Článok 250 zákonníka životného prostredia s názvom „Sanácia zo strany orgánov“ stanovuje:

„Ak subjekty zodpovedné za znečistenie nevykonajú opatrenia uvedené v tejto hlave priamo alebo ak ich nemožno identifikovať a ak ich nevykoná ani vlastník pozemku, ani iná dotknutá osoba, postupy a opatrenia uvedené v článku 242 vykoná *ex officio* miestne príslušná obec, a ak ich nevykoná obec, vykoná ich región podľa poradia dôležitosti stanoveného regionálnym plánom sanácie znečistených pozemkov, pričom prizve iné verejné alebo súkromné subjekty, ktoré boli vybrané v rámci osobitného verejného obstarávania...“

24 Článok 253 uvedeného zákonníka s názvom „Vecné bremená a osobitné prednostné práva“ vo svojich odsekoch 1 až 4 stanovuje:

„1. Opatrenia uvedené v tejto hlave predstavujú vecné bremená (*oneri reali*) znečistených pozemkov, práva z ktorých vykonáva *ex officio* príslušný orgán v zmysle článku 250. ...

2. Pre náklady súvisiace s opatreniami uvedenými v odseku 1 vznikne osobitné prednostné vecné právo k samotným pozemkom podľa podmienok a na účely článku 2748 druhého odseku občianskeho zákonníka. Uvedené prednostné právo možno vykonávať aj na ujmu práv tretích osôb, ktoré sa viažu k nehnuteľnosti.

3. Prednostné právo možno voči vlastníkovi pozemku, ktorý znečistenie alebo riziko znečistenia nespôsobil, vykonať a nárok na náhradu nákladov možno voči nemu uplatniť len odôvodneným rozhodnutím príslušného orgánu, ktorým sa musí preukázať hlavne to, že zodpovedný subjekt nemožno identifikovať alebo že voči nemu nemožno uplatniť náhradu nákladov, alebo že uplatnenie náhrady nákladov bolo neúspešné.

4. V každom prípade od vlastníka, ktorý nie je zodpovedný za znečistenie, možno požadovať náhradu... nákladov týkajúcich sa opatrení, ktoré vykonal príslušný orgán, len v rozsahu trhovej hodnoty pozemku stanovenej po vykonaní uvedených opatrení. Ak vlastník, ktorý nie je zodpovedný za znečistenie, vykonal z vlastnej vôle sanáciu znečisteného pozemku, má právo uplatniť voči osobe zodpovednej za znečistenie nárok na náhradu vynaložených nákladov a prípadne ďalšej škody.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 25 Zo skutočností uvedených v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že od 60. až do 80. rokov 20. storočia Farmoplant SpA a Cersam Srl, dve spoločnosti patriace do priemyselnej skupiny Montedison SpA (teraz Edison SpA), využívali priemyselnú lokalitu na výrobu insekticídov a herbicídov v obci patriacej do provincie Massa Carrara v Toskánsku (Taliansko). Keďže pozemky v tejto lokalite boli silno znečistené rôznymi chemickými látkami, vrátane dichlóretánu a amoniaku, časť z nich bola v priebehu roka 1995 dekontaminovaná. Keďže táto „dekontaminácia“ sa ukázala byť nedostatočnou, tieto pozemky boli v roku 1998 označené za „lokalitu národného záujmu Massa Carrara“ na účely ich sanácie.
- 26 V priebehu rokov 2006 a 2008 sa Tws Automation a Ivan, dve súkromné spoločnosti, stali vlastníkmi rôznych pozemkov patriacich do uvedenej lokality. Predmetom činnosti Tws Automation je predaj elektronických prístrojov. Ivan je realitná kancelária.
- 27 Počas roka 2011 sa Nasco Srl, súkromná spoločnosť, ďalej označovaná ako Fipa Group, zlúčila s LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl, a tým sa stala vlastníkom iného pozemku v tej istej lokalite. Fipa Group vykonáva činnosť v oblasti zhotovovania a opráv lodí.
- 28 Administratívnymi aktmi z 18. mája 2007, ako aj zo 16. septembra a 7. novembra 2011 príslušné riaditeľstvá Ministero nariadili, aby Tws Automation, Ivan a Fipa Group vykonali osobitné „naliehavé zabezpečovacie“ opatrenia v zmysle zákonníka životného prostredia, konkrétne realizáciu hydraulickej záchytnej bariéry s cieľom chrániť vodonosnú horninu a aby predstavili zmenu projektu sanácie pôdy existujúceho od roku 1995. Tieto rozhodnutia boli adresované trom podnikom v postavení „opatrovatel[ov] pozemku“.
- 29 Tieto spoločnosti sa obrátili na Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (správny súd regiónu Toskánsko) s tým, že nie sú pôvodcami konštatovaného znečistenia, a tento súd troma samostatnými rozsudkami uvedené akty zrušil z dôvodu, že podľa zásady znečisťovateľ platí, vlastnej právu Únie a vnútroštátnej právnej úprave v oblasti životného prostredia, orgán nemôže na základe ustanovení hlavy V časti IV zákonníka životného prostredia nariadiť výkon predmetných opatrení podnikom, ktoré nemajú žiadnu priamu zodpovednosť za znečistenie, ktoré bolo v lokalite konštatované.
- 30 Ministero podalo proti uvedeným rozsudkom odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada).
- 31 Podľa Ministero výklad ustanovení uvedených v hlave V časti IV zákonníka životného prostredia v zmysle zásady znečisťovateľ platí a zásady predchádzania škodám umožňuje vyžadovať od vlastníka znečisteného pozemku, aby vykonal naliehavé zabezpečovacie opatrenia.

- 32 Príslušný senát Consiglio di Stato položila plénu tohto istého súdu otázku, či na základe zásady znečisťovateľ platí môže vnútroštátny orgán uložiť vlastníkovi znečisteného pozemku, ktorý nie je pôvodcom znečistenia, povinnosť vykonať naliehavé zabezpečovacie opatrenia uvedené v článku 240 ods. 1 písm. m) uvedeného zákonníka, alebo či je za tohto predpokladu tento vlastník viazaný len vecnými bremenami výslovne stanovenými v článku 253 toho istého zákonníka.
- 33 Podaním z 21. novembra 2013 Versalis SpA, ktorá vlastní aj pozemky patriace do predmetnej lokality, ktoré nadobudla od spoločnosti Edison SpA, vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania a navrhla, aby bolo odvolanie Ministero zamietnuté.
- 34 V rozhodnutí o položenej otázke plénum Consiglio di Stato zdôraznila, že talianske správne súdy nie sú vo veci výkladu ustanovení uvedených v časti IV zákonníka životného prostredia a vo všeobecnosti vo veci ustanovení týkajúcich sa povinností vlastníka znečisteného pozemku jednotné.
- 35 Kým podľa jednej časti judikatúry zakladajúcej sa okrem iného na zásadách predchádzania škodám a prevencie a zásade znečisťovateľ platí, ktoré sú vlastné právu Únie, je vlastník povinný prijať naliehavé zabezpečovacie a sanačné opatrenia, aj keď nie je pôvodcom znečistenia, druhá časť talianskych súdov naopak vylučuje akúkoľvek zodpovednosť vlastníka, ktorý nie je znečisťovateľom, v dôsledku čoho zamietá možnosť orgánov vyžadovať od takéhoto vlastníka tieto opatrenia. Plénum Consiglio di Stato zastáva tento druhý názor, ktorý v judikatúre talianskych správnych súdov dominuje.
- 36 V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd tým, že sa odvoláva na rozsudky Súdneho dvora ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126), ako aj ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127), opiera o gramatický výklad zákonníka životného prostredia a o zásady zodpovednosti za škodu, ktoré vyžadujú príčinnú súvislosť medzi konaním a škodou. Existencia tejto súvislosti je nevyhnutná na stanovenie subjektívnej alebo objektívnej zodpovednosti za predmetnú škodu. Táto súvislosť chýba v prípade, keď vlastník nie je pôvodcom znečistenia. Jeho zodpovednosť by sa preto zakladala len na jeho postavení vlastníka, keďže znečistenie by mu nebolo možné pripísať zo subjektívnej ani z objektívnej stránky.
- 37 Za týchto podmienok Consiglio di Stato rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Bránia zásady Európskej únie v oblasti životného prostredia stanovené článkom 191 ods. 2 ZFEÚ a článkom 1 a článkom 8 ods. 3, ako aj odôvodneniami 13 a 24 smernice 2004/35 – najmä zásada znečisťovateľ platí, zásada predchádzania škodám, zásada prevencie a zásada nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji – vnútroštátnej právnej úprave, ako je úprava stanovená v článkoch 244, 245 a 253 [zákonníka životného prostredia], ktorá v prípade zisteného znečistenia lokality a nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za toto znečistenie, alebo ak je nemožné vynútiť od zodpovednej osoby opatrenia na odstránenie znečistenia, neumožňuje správnomu orgánu nariadiť výkon naliehavých zabezpečovacích a sanačných opatrení vlastníkovi, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom vlastník má iba finančnú zodpovednosť obmedzenú na hodnotu lokality po vykonaní sanácie?“

O prejudiciálnej otázke

- 38 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú zásady práva Únie v oblasti životného prostredia, ktoré sú uvedené v článku 191 ods. 2 ZFEÚ a v smernici 2004/35, konkrétne zásada znečisťovateľ platí, vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá v prípade nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za znečistenie pozemku alebo vynútiť od neho opatrenia na odstránenie znečistenia, neumožňuje príslušnému orgánu nariadiť výkon

preventívnych a nápravných opatrení vlastníkovi tohto pozemku, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, ktorý je len povinný nahradiť náklady týkajúce sa opatrení vykonaných príslušným orgánom obmedzené na trhovú hodnotu pozemku stanovenú po vykonaní týchto opatrení.

O uplatniteľnosti článku 191 ods. 2 ZFEÚ

- 39 Treba pripomenúť, že článok 191 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že politika Únie 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 Únie v environmentálnej oblasti, keďže článok 192 ZFEÚ priznáva právomoc rozhodnúť o opatrení, ktoré treba v záujme realizácie týchto cieľov prijať, Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie, a to v súlade s riadnym legislatívnym postupom (pozri rozsudky ERG a i., EU:C:2010:126, bod 45; ERG a i., EU:C:2010:127, bod 38, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., C-478/08 a C-479/08, EU:C:2010:129, bod 35).
- 40 Keďže teda článok 191 ods. 2 ZFEÚ, ktorý zakotvuje zásadu znečisťovateľ platí, sa obracia na opatrenie Únie, jednotlivci sa nemôžu odvolať na samotné toto ustanovenie s cieľom vylúčiť použitie takej vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, ktorá má účinky v oblasti patriacej do environmentálnej politiky, pokiaľ nie je uplatniteľná žiadna právna úprava Únie, ktorá bola prijatá na základe článku 192 ZFEÚ a ktorá sa špecificky vzťahuje na dotknutú situáciu (pozri rozsudky ERG a i., EU:C:2010:126, bod 46; ERG a i., EU:C:2010:127, bod 39, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 36).
- 41 Rovnako sa príslušné orgány nemôžu v oblasti životného prostredia odvolať na článok 191 ods. 2 ZFEÚ s cieľom uložiť preventívne a nápravné opatrenia pri neexistencii vnútroštátneho právneho základu.
- 42 Treba však zdôrazniť, že zásada znečisťovateľ platí sa môže uplatniť v konaniach vo veci samej v rozsahu, v akom ju vykonáva smernica 2004/35. Táto smernica, prijatá na základe článku 175 ES, teraz článok 192 ZFEÚ, má podľa tretej vety jej odôvodnenia 1 za cieľ zabezpečiť „realizáci[u] cieľov a zásad environmentálnej politiky [Únie], ako je uvedená v zmluve“ a presadzuje, ako to ustanovuje jej odôvodnenie 2, zásadu znečisťovateľ platí.

O uplatniteľnosti ratione temporis smernice 2004/35

- 43 Keďže podľa skutočností uvedených v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, pôvodné environmentálne škody, o ktoré ide vo veci samej, sú výsledkom hospodárskej činnosti vykonávanej bývalými vlastníkmi pozemkov, ktoré sú aktuálne vo vlastníctve Fipa Group, Tws Automation a Ivan, existujú pochybnosti o tom, či sa smernica 2004/35 uplatňuje *ratione temporis* v konaniach vo veci samej.
- 44 Z článku 17 prvej a druhej zarážky uvedenej smernice v spojení s jej odôvodnením 30 totiž vyplýva, že táto smernica sa vzťahuje len na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo 30. apríla 2007 alebo po tomto dni, ak tieto škody vyplývajú z činností vykonávaných v tento deň alebo po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ktoré však pred týmto dňom neskončili (pozri v tomto zmysle rozsudky ERG a i., EU:C:2010:126, body 40 a 41; ERG a i., EU:C:2010:127, bod 34, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 32).
- 45 Je potrebné, aby vnútroštátny súd na základe skutkových okolností, ktoré môže len on sám posúdiť, overil, či v konaniach vo veci samej škody, ktoré sú predmetom preventívnych a nápravných opatrení, ktoré uložili príslušné vnútroštátne orgány, patria do pôsobnosti smernice 2004/35, ktorú vymedzuje jej článok 17 (pozri v tomto zmysle rozsudok ERG a i., EU:C:2010:126, bod 43).

- 46 Ak by vnútroštátny súd dospel k záveru, že uvedená smernica nie je uplatniteľná vo veciach, ktoré prejednáva, potom takáto situácia bude patriť do pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva (pozri rozsudky ERG a i., EU:C:2010:126, bod 44; ERG a i., EU:C:2010:127, bod 37, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 34).
- 47 V prípade, že by vnútroštátny súd dospel k záveru, že táto smernica je uplatniteľná *ratione temporis* v konaniach vo veci samej, prejudiciálnu otázku treba preskúmať tak, ako je uvedené nižšie.

O pojme „prevádzkovateľ“

- 48 Z článku 3 ods. 1 smernice 2004/35 v spojení s odôvodneniami 2 a 18, ako aj s článkom 2 bodmi 6 a 7, článkami 5, 6, 8 a článkom 11 ods. 2 tejto smernice vyplýva, že jednou zo základných podmienok uplatnenia mechanizmu zodpovednosti zakotveného v týchto ustanoveniach je identifikácia prevádzkovateľa, ktorého možno považovať za zodpovedného.
- 49 Druhá veta odôvodnenia 2 smernice 2004/35 totiž stanovuje, že základnou zásadou tejto smernice by malo byť, aby sa prevádzkovateľ, ktorého činnosť spôsobila environmentálnu škodu alebo predstavuje bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody, považoval za finančne zodpovedného.
- 50 Ako to už Súdny dvor konštatoval, 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 (pozri rozsudok ERG a i., EU:C:2010:127, bod 46). Navyše príslušný orgán môže tomuto prevádzkovateľovi uložiť, aby vykonal nevyhnutné opatrenia.
- 51 Podobne článok 8 tejto smernice s názvom „Náklady na prevenciu a nápravu“ vo svojom odseku 1 stanovuje, že náklady na preventívne a nápravné opatrenia prijaté podľa uvedenej smernice znáša tento prevádzkovateľ. Príslušné orgány majú podľa článku 11 ods. 2 tej istej smernice povinnosť určiť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škody.
- 52 Naopak osoby iné ako tie, ktoré sú definované v článku 2 bode 6 smernice 2004/35, konkrétne tie, ktoré nevykonávajú pracovnú činnosť v zmysle článku 2 bodu 7 tejto smernice, nespádajú do pôsobnosti uvedenej smernice vymedzenej v jej článku 3 ods. 1 písm. a) a b).
- 53 V prejednávanej veci, ako to vyplýva aj zo skutkových zistení uvedených vnútroštátnym súdom a potvrdených všetkými účastníkmi konaní vo veci samej na pojednávaní, žiadna z odporkýň vo veci samej v súčasnosti nevykonáva žiadnu z činností uvedených v prílohe III smernice 2004/35. Za týchto podmienok treba preskúmať, či by sa táto smernica mohla na tieto odporkyne vzťahovať podľa jej článku 3 ods. 1 písm. b), ktorý sa vzťahuje na škody spôsobené činnosťami inými, ako sú činnosti uvedené v tejto prílohe, ku ktorým dôjde v dôsledku zavinenia alebo nedbanlivosti prevádzkovateľa.

O podmienkach environmentálnej zodpovednosti

- 54 Ako to vyplýva z článku 4 ods. 5 a článku 11 ods. 2 smernice 2004/35 v spojení s odôvodnením 13 tejto smernice, mechanizmus environmentálnej zodpovednosti si na to, aby fungoval, vyžaduje, aby príslušný orgán preukázal príčinnú súvislosť medzi činnosťou jedného alebo viacerých identifikovateľných prevádzkovateľov a konkrétnymi a kvantifikovateľnými environmentálnymi škodami na účely uloženia nápravných opatrení takémuto prevádzkovateľovi alebo takýmto prevádzkovateľom, bez ohľadu na typ predmetného znečistenia (pozri v tomto zmysle rozsudok ERG a i., EU:C:2010:126, body 52 a 53, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 39).

- 55 Pri výklade článku 3 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice Súdny dvor uviedol, že povinnosť príslušného orgánu preukázať príčinnú súvislosť sa uplatňuje v rámci mechanizmu objektívnej environmentálnej zodpovednosti prevádzkovateľov (pozri rozsudok ERG a i., EU:C:2010:126, body 63 až 65, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 45).
- 56 Ako to vyplýva z článku 4 ods. 5 smernice 2004/35, uvedená povinnosť platí aj v rámci mechanizmu subjektívnej zodpovednosti vyplývajúcej zo zavinenia alebo nedbanlivosti prevádzkovateľa stanovenej v článku 3 ods. 1 písm. b) tejto smernice pre iné pracovné činnosti ako tie, ktoré sú uvedené v prílohe III uvedenej smernice.
- 57 Osobitný význam podmienky príčinnej súvislosti medzi činnosťou prevádzkovateľa a environmentálnou škodou pre uplatnenie zásady znečisťovateľ platí, a tým pre mechanizmus zodpovednosti zavedený smernicou 2004/35, vyplýva aj z jej ustanovení týkajúcich sa dôsledkov, ktoré treba vyvodiť z toho, že prevádzkovateľ neprispel k znečisteniu alebo riziku znečistenia.
- 58 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s článkom 8 ods. 3 písm. a) smernice 2004/35 v spojení s jej odôvodnením 20 prevádzkovateľ nie je povinný znášať náklady na nápravné činnosti prijaté podľa uvedenej smernice, ak vie preukázať, že environmentálne škody sú výsledkom činnosti tretej osoby, napriek primeraným bezpečnostným opatreniam, alebo zákonného nariadenia alebo pokynu vydaného verejným orgánom (pozri v tomto zmysle rozsudok ERG a i., EU:C:2010:126, bod 67 a citovanú judikatúru, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, bod 46).
- 59 Keď nemožno preukázať žiadnu príčinnú súvislosť medzi environmentálnou škodou a činnosťou prevádzkovateľa, takáto situácia patrí do vnútroštátneho práva pod podmienkami pripomenutými v bode 46 tohto rozsudku (pozri v tomto zmysle rozsudok ERG a i., EU:C:2010:126, bod 59, ako aj uznesenie Buzzi Unicem a i., EU:C:2010:129, body 43 a 48).
- 60 V prejednávanej veci vyplýva z materiálov predložených Súdnemu dvoru a zo samotného znenia prejudiciálnej otázky, že prináleží vnútroštátnemu súdu potvrdiť, že odporkyne vo veci samej neprispeli ku vzniku predmetných environmentálnych škôd.
- 61 Je pravda, že článok 16 smernice 2004/35 stanovuje v súlade s článkom 193 ZFEÚ možnosť, aby si členské štáty ponechali a prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie ďalších zodpovedných strán, pod podmienkou, že tieto ustanovenia sú zlučiteľné so Zmluvami.
- 62 V prejednávanej veci je však nesporné, že podľa vnútroštátneho súdu právna úprava, o akú ide vo veci samej, neumožňuje uložiť vlastníkovi, ktorý nie je zodpovedný za znečistenie, nápravné opatrenia, pričom táto právna úprava sa v tejto súvislosti obmedzuje na stanovenie, že od takéhoto vlastníka možno požadovať, aby nahradil náklady týkajúce sa opatrení, ktoré vykonal príslušný orgán v rozsahu hodnoty pozemku stanovenej po vykonaní týchto opatrení.
- 63 Vzhľadom na všetky uvedené úvahy treba na prejudiciálnu otázku odpovedať, že smernica 2004/35 sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá v prípade nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za znečistenie pozemku alebo nemožnosti vynútiť od neho opatrenia na odstránenie znečistenia neumožňuje príslušnému orgánu nariadiť výkon preventívnych a nápravných opatrení vlastníkovi tohto pozemku, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom je len povinný nahradiť náklady týkajúce sa opatrení vykonaných príslušným orgánom obmedzené na trhovú hodnotu pozemku stanovenú po vykonaní týchto opatrení.

O trovách

- 64 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 (tretia komora) rozhodol takto:

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, ktorá v prípade nemožnosti identifikovať subjekt zodpovedný za znečistenie pozemku alebo nemožnosti vynútiť od neho opatrenia na odstránenie znečistenia neumožňuje príslušnému orgánu nariadiť výkon preventívnych a nápravných opatrení vlastníčkovi tohto pozemku, ktorý za znečistenie nie je zodpovedný, pričom je len povinný nahradiť náklady týkajúce sa opatrení vykonaných príslušným orgánom obmedzené na trhovú hodnotu pozemku stanovenú po vykonaní týchto opatrení.

Podpisy