STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT

přednesené dne 22. října 2009[1]

I – Úvod

„δός μοί (φησι) πού στώ καί κινώ τήν γήν“[2]

1. Tento citát je připisován řeckému vědci Archimedovi. Znázorňuje, jak působí jeho zákony rovnováhy na páce.

2. Archimedes žil v sicilském městě Syrakusy. Nedaleko odsud se nachází zátoka Rada di Augusta, což je oblast již řadu let značně znečištěná v důsledku působení škodlivých látek. Snahy o odstranění těchto škod na životním prostředí zavdaly příčinu k podání těchto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce[3].

3. Sice zde nejde o nalezení bodu, s jehož pomocí by bylo možné dostat Zemi ze zajetých kolejí. Vyvstává však otázka, na co lze vázat odpovědnost za škody na životním prostředí. Lze činit odpovědné jen ty, kteří způsobili škody, anebo snad nesou odpovědnost také ti, kteří jsou vlastníky ploch v dotčené oblasti nebo tam vykonávají průmyslovou činnost?

4. V původním řízení ve věci C-378/08 se totiž tvrdí, že příslušné orgány uložily podnikům vykonávajícím činnosti v dotčené oblasti, aby napravily škody na životním prostředí, aniž by přezkoumaly a prokázaly existenci příčinné souvislosti mezi jednáním

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — „Dejte mi pevný bod a já pohnu Zemí!“ Citováno podle Pappuse Alexandrinuse, Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1, vydáno Friedrichem Hultschem, 1878, s. 1060 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination, stránka naposled navštívena dne 2. září 2009).

3 — Vedle těchto tří věcí, které jsou zde zkoumány, byla před Soudním dvorem zahájena řízení ve dvou dalších souvisejících věcech týkajících se této poškozené oblasti: Buzzi Unicem a další (C-478/08 a C-479/08, oznámeno v Úř. věst. 2009, C 19, s. 14 a 15).

těchto podniků a vzniklými škodami na životním prostředí nebo existenci zavinění ze strany těchto podniků.

5. Předkládající soud pokládá tuto otázku zejména v souvislosti se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí[4] (dále jen „směrnice o odpovědnosti za životní prostředí"). Nejprve je ovšem třeba objasnit, do jaké míry je tato směrnice významná pro škody, jež byly způsobeny převážně před vstupem této směrnice v platnost.

6. Další otázky vyplývají z opatření nařízených za účelem napravení škod. Příslušné orgány údajně dodatečně významně změnily již schválený koncept nápravy škod, aniž by předtím vyslechly dotčené podniky, přezkoumaly dopady těchto změn nebo odůvodnily tento postup. Proto je otázkou, zda je takový postup slučitelný se směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí.

4 — Úř. věst. L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357.

7. Nakonec vyvstává otázka z oblasti zadávání veřejných zakázek, a sice za jakých podmínek smějí orgány veřejné moci zadávat zakázky týkající se projektování a provádění nápravných opatření, aniž by předtím provedly veřejné zadávací řízení.

II – Právní rámec

8. Zásady politiky Společenství v oblasti životního prostředí, zejména zásada „znečišťovatel platí", jsou upraveny v článku 174 ES:

„Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství.

Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě ‚znečišťovatel platí'.

[…]"

9. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí vychází v souladu se svým účelem zakotveným v článku 1 ze zásady „znečišťovatel platí“:

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

10. Podle jejího čl. 3 odst. 1 se tato směrnice vztahuje na:

„a) škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností,

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

11. Výjimky z oblasti působnosti uvedené směrnice jsou stanoveny v článku 4. Článek 4 odst. 5 zní:

„Tato směrnice se vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod tam, kde je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů.“

12. Pokud jde o náklady nápravných opatření, čl. 8 odst. 1 stanoví toto:

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

13. Pojem „provozovatel“ je v čl. 2 bodě 6 definován jako:

„každá fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí pracovní činnost nebo – tam, kde to stanoví

vnitrostátní právní řád – na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickým fungováním takové činnosti, včetně držitelů povolení nebo schválení takové činnosti, nebo osoba, která provádí přihlášení nebo oznámení takové činnosti;“

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

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

14. Článek 16 odst. 1 upravuje přijímání přísnějších předpisů členskými státy:

– […]“

„Tato směrnice nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran.“

16. Článek 19 odst. 1 stanovuje lhůtu k provedení:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30. dubna 2007.“

15. Časová působnost uvedené směrnice je omezena v článku 17:

„Tato směrnice se nevztahuje na:

17. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná ve věci C-378/08 se kromě toho týká směrnic platných v oblasti zadávání

veřejných zakázek, a to směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby[5], směrnice Rady 93/37/EHS[6] ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce[7] a směrnice Rady 89/665/EHS ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce[8]. Od reprodukce jednotlivých ustanovení těchto směrnic však lze upustit.

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

A – *Věc C-378/08*

18. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-378/08 vyplývá následující skutkový stav:

19. Pro oblast Rada di Augusta jsou charakteristické úkazy vyplývající ze znečištění životního prostředí, které se poprvé vyskytly pravděpodobně již před delší dobou, zřejmě nejpozději v období po druhé světové válce. Zejména mořské dno je v této oblasti značně kontaminováno škodlivými látkami.

20. V období, během něhož toto znečištění pravděpodobně vzniklo, v oblasti Rada di Augusta paralelně působilo nebo se vystřídalo mnoho subjektů podnikajících v průmyslu a ropných společností. To může podle úvah předkládajícího soudu vést k tomu, že specifické zjišťování individuální odpovědnosti jednotlivých hospodářských subjektů za uvedená znečištění je nemožné.

21. Italské správní orgány nařídily v několika postupně vydaných rozhodnutích podnikům působícím tehdy poblíž Rada di Augusta, aby provedly opatření k nápravě znečištěného mořského dna. Pro případ, že by dotčené podnikly nesplnily povinnosti vyplývající z tohoto rozhodnutí, správní orgány pohrozily, že opatření k nápravě nechají provést na náklady těchto podniků.

5 — Úř. věst. L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132.

6 — V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vnitrostátní soud sice pokládá otázku týkající se slučitelnosti se směrnicí 93/97/EHS. Avšak směrnice 93/97/EHS, kterou se doplňuje směrnice 91/263/EHS, pokud jde o družicové pozemské stanice, je zjevně irelevantní pro původní řízení, takže je třeba vycházet z toho, že se jedná o překlep a že vnitrostátní soud chtěl ve skutečnosti položit dotaz týkající se slučitelnosti se směrnicí 93/37/EHS.

7 — Úř. věst. L 199, s. 54; Zvl. vyd. 06/02, s. 163.

8 — Úř. věst. L 395, s. 33; Zvl. vyd. 06/01, s. 246.

22. Podniky, jimž bylo uloženo provedení opatření k nápravě, podnikají v odvětvích, kde se používají a zpracovávají látky znečišťující životní prostředí.

23. Podle zjištění předkládajícího soudu správní orgány uložily provedení opatření k nápravě znečištěného životního prostředí všem podnikům působícím v Rada di Augusta bez rozlišování mezi dřívějším a stávajícím znečišťováním a bez zjišťování toho, do jaké míry je ten který podnik odpovědný za jeho vznik.

24. Tato rozhodnutí byla některými dotčenými podniky napadena. Před podáním těchto žádostí Soudnímu dvoru Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia již prohlásil řadu napadených rozhodnutí v různých rozsudcích za protiprávní, mimo jiné z důvodu porušení zásady „znečišťovatel platí“ uplatňované v právu Společenství. Odvolací soud, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, se naopak domníval, že činit podniky usazené v zátoce Rada di Augusta odpovědnými je v souladu s právem, a z tohoto důvodu odložil v rámci řízení vykonatelnost rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. V řízení, z něhož vychází věc C-378/08, napadá několik podniků působících v zátoce Rada di Augusta rozhodnutí ze dne 20. prosince 2007, které jim ukládá provedení opatření k nápravě mořského dna.

26. Opatření k nápravě mořského dna mají být provedena podle projektu vypracovaného společností Sviluppo Italia Aree Produttive (dále jen „Sviluppo Italia“). Podle tohoto projektu by měly být vybagrovány kontaminované sedimenty a po jejich zpracování by měly být použity k výstavbě umělého ostrova v moři. Tento umělý ostrov by měl sloužit jako „přístavní centrum“ pro lodě s kontejnery různých velikostí.

27. Sviluppo Italia byla založena státem jako podnik působící na trhu. Orgány italské správy pověřily Sviluppo Italia vyprojektováním a – za předpokladu, že podniky zůstanou nečinné – následnou realizací sporných opatření k nápravě, aniž by předtím provedly veřejné zadávací řízení. Podle odhadu vnitrostátního soudu mají zadané práce „vysokou hospodářskou hodnotu“.

28. Žalující podniky navrhovaly kromě žaloby na neplatnost napadeného rozhodnutí, aby byla cestou předběžného opatření odložena vykonatelnost uvedeného rozhodnutí.

29. V rámci řízení o předběžném opatření předkládá Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia Soudnímu dvoru k rozhodnutí tyto předběžné otázky:

„1) Brání zásada ‚znečišťovatel platí' (článek 174 ES, dříve čl. 130r odst. 2 Smlouvy o ES) a ustanovení směrnice 2004/35/ES vnitrostátnímu právnímu předpisu, jenž dovoluje orgánu veřejné moci, aby uložil soukromým podnikatelům – pouze z toho důvodu, že v současnosti vykonávají svou činnost v oblasti, která je dlouhodobě znečišťována, nebo v blízkosti dlouhodobě kontaminované oblasti – povinnost provést opatření k nápravě, aniž bylo provedeno jakékoliv šetření zaměřené na zjištění toho, kdo je za znečištění odpovědný?

2) Brání zásada ‚znečišťovatel platí' (článek 174 ES, dříve čl. 130r odst. 2 Smlouvy o ES) a ustanovení směrnice 2004/35 vnitrostátnímu právnímu předpisu, jenž dovoluje orgánu veřejné moci, aby stanovil specifickou odpovědnost za nápravu škody na životním prostředí subjektu majícímu věcná práva nebo vykonávajícímu podnikatelskou činnost v kontaminované oblasti, a to pouze na základě vztahu ‚umístění' subjektu (tedy na základě toho, že se jedná o podnikatele, jenž vykonává činnost v dané lokalitě), aniž by tedy bylo nutné předem prokázat příčinnou souvislost mezi chováním tohoto subjektu a znečištěním?

3) Brání článek 174 ES (dříve čl. 130r odst. 2 Smlouvy o ES) a ustanovení směrnice

2004/35 vnitrostátnímu právnímu předpisu, jenž v rozporu se zásadou ‚znečišťovatel platí' dovoluje orgánu veřejné moci, aby stanovil specifickou odpovědnost za nápravu škody na životním prostředí subjektu majícímu věcná práva nebo podnikajícímu v kontaminované oblasti, aniž by bylo nutné vedle příčinné souvislosti mezi chováním tohoto subjektu a znečištěním předem prokázat také existenci subjektivní podmínky úmyslu nebo nedbalosti?

4) Brání zásady Společenství stanovené ve Smlouvě o založení Evropského společenství a ustanovení směrnic 2004/18/ES, 93/97/EHS a 89/665/EHS vnitrostátnímu právnímu předpisu, jenž dovoluje orgánu veřejné moci, aby přímo a bez předchozího potřebného veřejného zadávacího řízení zadával soukromoprávním subjektům (Società Sviluppo S.p.A. a Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A.) činnosti zahrnující přezkum, projektování a realizaci opatření k nápravě – správně: provádění veřejných prací –, a to na území, jež je v majetku státu?"

B – *Spojené věci C-379/08 a C-380/08*

30. Tato řízení se týkají dvou opatření, která byla nařízena rozhodnutím ze dne 16. dubna 2008 za účelem nápravy škod:

31. Zaprvé žalujícím podnikům bylo uloženo, aby na dně moře vybudovaly fyzické přehrazení ploch, které vlastní a které přiléhají k Rada di Augusta. Zadruhé povolení využívat plochy v oblasti sanace bylo podmíněno provedením nápravy škod na životním prostředí a výstavbou uvedeného přehrazení. Tyto podmínky se vztahují i na vyčištěné a neznečištěné plochy.

32. Žalující podniky uvádějí, že tato nařízení mění předchozí rozhodnutí a byla přijata bez vyslechnutí, odůvodnění a vhodného šetření ke zjištění jejich dopadů.

33. V rámci řízení o předběžném opatření proto Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia předkládá Soudnímu dvoru k rozhodnutí tyto předběžné otázky:

„1. Brání směrnice Společenství o nápravě škod na životním prostředí (směrnice 2004/35/ES, zejména článek 7 a příloha II) vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby ukládal jako ‚přiměřené možnosti nápravy škod na životním prostředí' taková opatření ohledně životního prostředí (v projednávané věci představovaná ‚fyzickým ohraničením' podzemní vody podél celého mořského břehu), která jsou odlišná od dříve přijatých opatření, která byla zvolena na základě vhodného šetření v rámci kontradiktorního řízení a byla již schválena a uskutečněna nebo jejichž provádění probíhá?

2. Brání směrnice Společenství o nápravě škod na životním prostředí (směrnice 2004/35, zejména článek 7 a příloha II) vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby vydával z moci úřední taková opatření, tedy opatření bez vyhodnocení zvláštních podmínek lokality a nákladů na provedení v porovnání s přiměřeně předvídatelným přínosem, možných či pravděpodobných vedlejších škod a dopadů na veřejné zdraví a bezpečnost i doby potřebné k jejich provedení?

3. Brání s ohledem na zvláštní povahu situace v národně významné lokalitě Priolo směrnice Společenství o nápravě škod na životním prostředí (směrnice 2004/35, zejména článek 7 a příloha II) vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby vydával z moci úřední taková opatření, jako jsou opatření o podmínkách ke schvalování legálního užívání pozemků, které nejsou přímo dotčeny sanací, jelikož jsou již po sanaci nebo každopádně nejsou znečištěné, ale

nicméně spadají do vymezené oblasti národně významné lokality Priolo?“

IV – Řízení před Soudním dvorem

34. Písemné části řízení se účastnily společnosti Polimeri Europa S.p.A. a Syndial S.p.A společným podáním ve věci C-378/08 (dále jen společně „Polimeri a další“) a ENI S.p.A., Polimeri Europa S.p.A. a Syndial S.p.A. společným podáním v řízení C-379/08 a C-380/08 (dále jen společně „ENI a další“) a ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (dále jen „ERG“) jakožto žalobkyně v původním řízení a kromě nich Italská republika a Komise Evropských společenství. Nizozemské království a Řecká republika předložily svá písemná vyjádření k věci C-378/08.

35. Společného jednání konaného ve všech třech věcech dne 15. září 2009 se účastnili jakožto účastníci původního řízení Polimeri a další, ENI a další, ERG a Sviluppo Italia, jakož i Itálie, Řecko, Nizozemsko a Komise.

V – Právní posouzení

A – *K přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce*

36. Nejprve ve stručnosti pojednám o námitkách Itálie směřujících proti přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce jako celku. Pokud se vyskytnou zvláštní pochybnosti týkající se přípustnosti jednotlivých otázek, přezkoumám je vždy v souvislosti s těmito otázkami.

1. K účelu a předmětu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce

37. Italská vláda uvádí, že předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce slouží primárně k potvrzení výkladu vnitrostátního práva provedeného předkládajícím soudem, který se liší od výkladu vnitrostátního práva provedeného odvolacím soudem, a nesleduje tedy účel stanovený článkem 234 ES.

38. Je sice pravda, že předmětem řízení stanoveného v článku 234 ES může být pouze

výklad práva Společenství nebo platnost aktu sekundárního práva[9]. Projednávané žádosti však směřují výslovně k výkladu norem primárního a sekundárního práva. Toto tvrzení je tudíž neopodstatněné.

39. Ani odchýlení se od názoru odvolacího soudu nebrání podání této žádosti. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má totiž vymýtit pochybnosti týkající se výkladu právních předpisů Společenství[10]. Názorové rozdíly mezi soudy týkající se otázek práva Společenství totiž představují vodítka pro to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze skutečných pochybností.

2. K obsahu žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce

40. Italská vláda kromě toho považuje uvedené otázky za příliš detailní a současně namítá, že skutkový stav je popsán nesprávně a tendenčně.

41. To, zda jsou otázky příliš detailní, může být významné z hlediska přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jen v rozsahu, ve kterém není v pravomoci Soudního dvora v řízení podle článku 234 ES, aby použil pravidla práva Společenství na konkrétní případ[11]. V projednávané věci však musí být pouze ustanovení práva Společenství vykládána s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Použití právních pravidel na konkrétní případ přísluší i nadále vnitrostátnímu soudu.

42. Objasnění toho, zda předkládající soud správně vylíčí skutečnosti, není úkolem Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce[12]. Zjištění skutečností naopak přísluší i nadále příslušným vnitrostátním soudům.

43. Námitky Itálie směřující proti přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy neobstojí.

9 — Rozsudek ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, Sb. rozh. s. I-8613, bod 34).

10 — Rozsudek ze dne 15. září 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Sb. rozh. s. I-8151, bod 33).

11 — Rozsudky ze dne 24. září 1987, Coenen (37/86, Recueil, s. 3589, bod 8), a ze dne 5. března 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, Sb. rozh. s. I-1513, bod 24).

12 — Rozsudky ze dne 13. listopadu 2003, Neri (C-153/02, Recueil, s. I-13555, bod 34 a 35); ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, bod 42), a ze dne 12. ledna 2006, Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, Sb. rozh. s. I-589, bod 21).

B – *K prvním třem předběžným otázkám ve věci C-378/08*

44. První tři otázky ve věci C-378/08 mají vyjasnit, zda je slučitelné se zásadou „znečišťovatel platí“ podle článku 174 ES a se směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí, je-li ukládána určitým osobám odpovědnost za nápravu škod na životním prostředí na základě jejich podnikatelské činnosti nebo jejich postavení jakožto vlastníků předmětných ploch, a to nezávisle na případném podílu na způsobeném znečištění nebo zavinění uvedených škod.

45. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se sice uvádí článek 174 ES, ale toto ustanovení nevyžaduje zvláštní přezkum. Toto ustanovení pouze stanovuje obecné cíle Společenství v oblasti životního prostředí, které musí být uskutečněny zákonodárcem Společenství předtím, než se stanou závaznými pro členské státy[13]. Článek 174 ES tedy není měřítkem použitelnosti vnitrostátních pravidel o odpovědnosti.

46. Nelze ale vyloučit, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí brání vnitrostátním pravidlům o odpovědnosti. V rámci výkladu této směrnice je významný zejména článek 174 ES a zásada „znečišťovatel platí“, která je v něm zakotvena, neboť s její pomocí dochází k realizaci hlavních zásad Společenství v oblasti životního prostředí.

47. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ani nenařizuje přijetí úpravy odpovědnosti podle italského práva, tak jak je vylíčena v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale ani tuto úpravu výslovně nezakazuje. Článek 16 této směrnice naopak nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, včetně stanovení dalších odpovědných stran.

48. Článek 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí navazuje na článek 176 ES. Podle něj nejsou ochranná opatření přijatá podle článku 175 ES, tj. právní úprava Společenství týkající se výhradně životního prostředí[14], jako je právní úprava obsažená ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření.

13 — Rozsudek ze 14. července 1994, Peralta (C-379/92, Recueil, s. I-3453, bod 57 a 58).

14 — Odstavce 4 až 6 tohoto ustanovení obsahují zvláštní úpravu týkající se odchylek od opatření v oblasti práva životního prostředí, která vycházejí také alespoň z článku 95 ES.

49. Přísnější ochranné opatření členského státu ve smyslu článku 176 ES musí podle Soudního dvora sledovat stejnou orientaci na ochranu životního prostředí jako uvedená směrnice[15] nebo s ní musí být v souladu[16]. Opatření, která nesplňují tyto požadavky, buď odporují této směrnici, anebo se týkají otázek, které směrnice neupravuje.

50. Kdyby členské státy přijímaly opatření odporující směrnici, neslučovalo by se to se závazným právním účinkem předpisů Společenství. Směrnice takovým opatřením brání.

51. Použití článku 176 ES je naopak vyloučeno tehdy, když se opatření členského státu týká otázky, kterou směrnice neupravuje. Předpokladem pojmu „přísnější ochranná opatření" je logicky nějaké srovnání. Předpokladem existence „přísnějších ochranných opatření" je existence potenciálně méně přísného opatření v právu Společenství. Pokud takové opatření neexistuje, pak nemůže existovat ani přísnější ochranné opatření. Jelikož ale členský stát v případě neexistence příslušných ustanovení práva Společenství vykonává své vlastní pravomoci, ustanovení Společenství týkající se výhradně životního prostředí v tomto případě nemohou bránit účinnosti vnitrostátní právní úpravy. To, do jaké míry brání jiná ustanovení práva Společenství vnitrostátním opatřením, není předmětem článku 176 ES.

52. Tyto úvahy nemusí platit pouze pro přísnější ochranná opatření podle článku 176 ES, nýbrž i pro přísnější opatření podle článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

1. K použitelnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

53. Směrnici o odpovědnosti za životní prostředí tedy lze použít jako srovnávací kritérium pro přísnější opatření, pouze pokud je použitelná. Jak její časová působnost, tak i její věcná působnost jsou však zpochybňovány, pokud jde o věci v původním řízení.

15 — Rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, Sb. rozh. s. I-2753, bod 41).

16 — Rozsudek Deponiezweckverband Eiterköpfe (citovaný v poznámce pod čarou 15, bod 52).

a) K časové působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

54. Podle článku 17 a čl. 19 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se tato směrnice nevztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před 30. dubnem 2007. Nevztahuje se ani na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po tomto datu jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem.

55. Italská a nizozemská vláda, jakož i Komise proto ve svých vyjádřeních vznášejí pochybnosti, pokud jde o použitelnost směrnice o odpovědnosti za životní prostředí *ratione temporis*. Předpokládají, že veškeré škody na životním prostředí, které mají být napraveny, nastaly před 30. dubnem 2007. Pokud je tento předpoklad správný, je třeba těmto vládám dát za pravdu.

56. Nizozemská vláda správně zdůrazňuje, že rozhodnutí napadené v původním řízení vychází mj. ze studie předložené již v dubnu 2007, tedy před rozhodným okamžikem. Kromě toho jsou pro oblast Rada di Augusta charakteristické úkazy vyplývající ze znečištění životního prostředí, které se poprvé vyskytly pravděpodobně již před delší dobou, jak vyplývá ze stručného popisu škod na životním prostředí obsaženého v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce[17].

57. Činnosti, u nichž se předpokládá, že způsobily škody, jsou ale zjevně vykonávány i nadále. Z toho vyvozuji, že se v případě škod na životním prostředí, které mají být napraveny, jedná podle dosavadního odhadu předkládajícího soudu o kumulativní škody, k nimž sice převážně došlo již před 30. dubnem 2007, což ale nevylučuje, že od té doby k nim přibyla další znečištění životního prostředí. Objasnění toho, zda je to skutečně pravda, není úkolem Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce[18]. Zjištění skutečností naopak přísluší i nadále příslušným vnitrostátním soudům.

58. Ze znění první a druhé odrážky článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jakož i ze systematických souvislostí směrnice vyplývá, že v takovém případě kumulativních škod se tato směrnice použije na tu jejich

17 — Polimeri a další dokonce v rámci jednání uvedly, že škoda je důsledkem znečištění z let 1958 až 1979.

18 — Viz odkazy v poznámce pod čarou 12.

část, která vznikla nebo může vzniknout po 30. dubnu 2007.

59. Podle první odrážky článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí je použití této směrnice vyloučeno u škod způsobených před tímto rozhodným okamžikem (staré škody).

60. Druhá odrážka článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí navíc vylučuje škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po tomto datu jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem.

61. Typickými případy použití tohoto druhého pravidla jsou pravděpodobně zejména stará znečištění vyvolávající vznik nových škod, například když ze skládky odpadů vytékají škodlivé látky nebo znečišťují sousedící vodní útvary. I tento způsob rozšiřování škodlivých látek lze pokládat za emise[19]. V německém právu týkajícím se odpovědnosti za škodu byl pro tento druh škody vyvinut ilustrativní pojem „Weiterfressen“ (škoda, která se rozšiřuje)[20].

62. První a druhá odrážka článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí mají vyloučit zpětné použití této směrnice. Tento cíl Komise sledovala již v průběhu přípravných prací na směrnici o odpovědnosti za životní prostředí[21]. V bodě 30 odůvodnění směrnice se tato myšlenka odráží tak, že na škody způsobené před uplynutím lhůty k provedení této směrnice by se tato směrnice neměla vztahovat.

63. Zabránění zpětného účinku vyplývá ze zásady právní jistoty, která obecně brání

19 — Srov. definici obsaženou v čl. 2 bodě 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí: „uvolňování látek, přípravků, organismů a mikroorganismů do prostředí v důsledku lidských činností“.

20 — Srov. rozsudek Bundesgerichtshof ze dne 24. listopadu 1976 [VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 379 (381)].

21 — Bílá kniha Komise o odpovědnosti za životní prostředí [KOM(2000) 66 v konečném znění ze dne 9. února 2000, s. 14 a 15] a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí vypracovaný Komisí dne 23. ledna 2002 [KOM(2002) 17 v konečném znění ze dne 23. ledna 2002, s. 17 a 24] výslovně odmítají zpětné použití.

tomu, aby časová působnost právního aktu Společenství byla stanovena k datu předcházejícímu jeho vyhlášení. Výjimečně tomu může být jinak, pokud to vyžaduje sledovaný cíl a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob[22]. Zákonodárce ovšem nechtěl směrnici o odpovědnosti za životní prostředí výslovně přiznat takový zpětný účinek.

64. Na druhou stranu může nové pravidlo být okamžitě použito na budoucí účinky situace, která vznikla předtím[23]. Působnost zásady ochrany legitimního očekávání totiž nesmí být rozšířena do takové míry, že se zcela vyloučí použití nového pravidla na budoucí účinky dříve vzniklých situací[24].

65. Ve světle těchto úvah definuje první odrážka článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí škody vzniklé před 30. dubnem 2007 jako uzavřené situace, na které se už směrnice nevztahuje.

66. Toto platí v rozporu s názorem řecké vlády předneseným v rámci písemné části řízení i tehdy, když byla činnost způsobující škody sice zahájena ještě před rozhodným okamžikem, ale poté v ní bylo pokračováno. Na tyto případy se sice směrnice o odpovědnosti za životní prostředí podle druhé odrážky jejího článku 17 nevztahuje, neboť podle tohoto ustanovení musí být předmětná činnost ukončena před 30. dubnem 2007. První odrážka však může takové činnosti vyloučit z působnosti směrnice, pokud byly vykonávány před tímto rozhodným okamžikem.

67. Jak správně uvádí Komise, směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se naopak musí použít v případech, kdy pokračující činnost vede ke vzniku nových škod. To je žádoucí již proto, aby byla dodržena povinnost předcházet škodám na životním prostředí stanovená v článku 5. Prostřednictvím tohoto pravidla jsou kromě zásady „znečišťovatel platí“ uskutečněny další dvě zásady uplatňované v právních předpisech Společenství v oblasti životního prostředí podle čl. 174 odst. 2 ES, a sice zásady prevence a odvracení ohrožení životního prostředí u zdroje.

22 — Rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, Recueil, s. 69, bod 20); ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada (C-110/97, Recueil, s. I-8763, bod 151), a ze dne 29. dubna 2004, Sudholz (C-17/01, Recueil, s. I-4243, bod 33).

23 — Rozsudky ze dne 5. listopadu 1973, SOPAD (143/73, Recueil, s. 1433, bod 8); ze dne 10. července 1986, Licata v. EWS (270/84, Recueil, s. 2305, bod 31); ze dne 2. října 1997, Saldanha a MTS (C-122/96, Recueil, s. I-5325, bod 14); ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, s. I-1049, bod 50), a ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Sb. rozh. s. I-9465, bod 43).

24 — Rozsudky ze dne 16. května 1979, Tomadini (84/78, Recueil, s. 1801, bod 21); ze dne 14. ledna 1987, Německo v. Komise (278/84, Recueil, s. 1, bod 36); ze dne 29. června 1999, Butterfly Music (C-60/98, Recueil, s. I-3939, bod 25), a Pokrzeptowicz-Meyer (citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 55).

68. Okolnost, že určitá činnost byla zahájena již před vstupem směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v platnost, nemůže bránit dodržení povinnosti prevence. Pokud např. zařízení v běžném provozu již dlouho způsobuje vznik škod na životním prostředí, pak je zásadně třeba jim předcházet v souladu se směrnicí od 30. dubna 2007.

69. V projednávané věci nelze vyloučit zejména to, že nařízení sporné ve věcech C-379/08 a C-380/08 spočívající ve výstavbě fyzického přehrazení má přispět i k zabránění budoucím škodám na životním prostředí způsobeným dlouhodobým provozem zařízení. Příslušné vnitrostátní soudy musí případně objasnit, zda by toto opatření bylo vhodné k dosažení uvedeného cíle.

70. Uplatnění povinnosti prevence současně implikuje, že škody, jimž mělo být zabráněno, ale které přesto vznikly, musí být napraveny. Odpovídajícím způsobem je podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí třeba napravit škody způsobené od rozhodného okamžiku pokračujícími činnostmi. Pokud jsou však tyto činnosti v souladu s platným právem nebo stavem techniky, čl. 8 odst. 4 umožňuje osvobození od nákladů.

71. V případě kumulativních škod možná může být v praxi obtížné oddělit části nových škod od starých škod, nicméně problém kumulativního způsobování škod je známý z jiných oblastí práva odpovědnosti za škodu a není v žádném případě neřešitelný. Článek 9 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí poskytuje členským státům v tomto ohledu značný rozhodovací prostor, když stanoví, že směrnicí nejsou dotčena ustanovení vnitrostátních předpisů týkající se rozdělení nákladů mezi více stranami, které způsobily škody. Sem lze zařadit i znečišťovatele, na které se směrnice nevztahuje jako na osoby, které způsobily staré škody, ale vztahuje se na ně jako na osoby, které způsobily nové škody.

72. Zbývá tedy objasnit otázku, zda nově vznikající části škody, která se rozšiřuje, spadají do oblasti působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, pokud se pokračuje v činnosti, která ji vyvolala.

73. Takový výklad by mohl vycházet ze znění druhé odrážky článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, neboť činnost vyvolávající škodu nebyla ukončena, ale pokračuje se v ní. Další výkon této činnosti a rozšiřování starých škod by mohly být znaky neukončeného skutkového stavu, který je do budoucna nově upraven. Současně by bylo do budoucna zajištěno, že takovým škodám, které se rozšiřují, by bylo zamezeno v souladu se směrnicí.

74. Účinek směrnice by tak ovšem byl nepřímo rozšířen na činnosti vykonávané před počátkem její účinnosti. Přesně tomu má být zabráněno právní úpravou o časové působnosti směrnice.

75. Povinnost předcházení škodám na životním prostředí nevede k jinému výsledku. Předcházení škodám na životním prostředí má při výkonu určité činnosti zcela jinou kvalitu, než zabránění rozšiřování starých škod. Opatření k zabránění rozšiřování škod lze sotva pokládat ještě za prevenci nebo odvrácení ohrožení životního prostředí u zdroje. Často se blíží nápravě starých škod. Takovou povinnost provozovatele však směrnice o odpovědnosti za životní prostředí právě neukládá. Předcházení v budoucnu vzniklým novým škodám při výkonu nějaké činnosti se naopak zakládá právě na této činnosti. To, aby tato činnost do budoucna již nezpůsobovala žádné škody, je výslovným cílem směrnice.

76. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se proto nevztahuje na škody na životním prostředí, pokud byly způsobeny činnostmi vykonávanými před 30. dubnem 2007. Nebrání tedy vnitrostátním pravidlům týkajícím se nápravy takových škod.

b) K věcné působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

77. Komise dále vyjadřuje pochybnosti týkající se věcné působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, pokud jde o skutkový stav, který je předmětem původního řízení. Tyto pochybnosti se zakládají na tom, že podle odhadu vnitrostátního soudu

může být z důvodu velkého množství podniků působících v oblasti Rada di Augusta zjišťování individuální odpovědnosti nemožné.

78. Podle čl. 4 odst. 5 se směrnice o odpovědnosti za životní prostředí vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy, pokud je možné najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů.

79. Toto ustanovení je sice jednou z výjimek ze směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, ve skutečnosti se však jedná spíše o objasnění dosahu všeobecných pravidel upravujících použití směrnice podle jejího čl. 3 odst. 1: podle něj se směrnice vztahuje na škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností. Článek 4 odst. 5 stanoví, že se vztahuje i na škody způsobené znečištěním neohraničené povahy. Taková znečištění tedy v zásadě nejsou na překážku jejímu použití, pokud je možné zjistit nezbytnou příčinnou souvislost.

80. Článek 4 odst. 5 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se zakládá na úvaze, že v praxi může být obzvlášť obtížné prokázat konkrétní příčinu znečištění neohraničené povahy. To ukazují příklady, s nimiž se Komise setkala v rámci příprav této právní úpravy: změny klimatu vyvolané působením oxidu uhličitého a dalšími emisemi, odumírání lesů v důsledku kyselých dešťů a znečištění ovzduší způsobené dopravou[25]. Věcná působnost směrnice se tím ale nemění.

81. Na druhou stranu je ale třeba, aby byl předpoklad platnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí stanovený v jejím čl. 3 odst. 1, a to že předmětná škoda na životním prostředí byla způsobena pracovní činností, vykládán restriktivně. Směrnice totiž také stanoví povinnost přezkoumat příčiny škod. Podle čl. 11 odst. 2 má příslušný orgán povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod. Článek 5 odst. 4, čl. 6 odst. 3 a čl. 8 odst. 2 druhý pododstavec navíc umožňují přijmout opatření v případech, kdy nelze zjistit původce škod. Tato ustanovení, kterými se budu podrobněji zabývat níže[26], by byla zbytečná, pokud by směrnice nebyla použitelná, dokud by nebyla jistá příčina dané škody.

25 — Bílá kniha (citovaná v poznámce pod čarou 21, s. 11).

26 — Viz níže, body 118 a násl.

82. Škoda zapříčiněná pracovní činností je tedy správně hlavním předpokladem odpovědnosti za životní prostředí ve smyslu směrnice. Jiná ustanovení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí lze naopak použít, přestože (ještě) není jisté, že předmětné škody na životním prostředí byly zapříčiněny takovou činností.

c) K odpovědnosti podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

83. Pokud se směrnice o odpovědnosti za životní prostředí použije na věc v původním řízení, vyplývají z její právní úpravy odpovědnosti za nápravu škod na životním prostředí ve světle zásady „znečišťovatel platí“ případné účinky vylučující použití vnitrostátního práva.

84. Zásada „znečišťovatel platí“ je podle čl. 174 odst. 2 ES jednou ze zásad politiky Společenství v oblasti životního prostředí. Článek 1 a druhý bod odůvodnění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v tomto smyslu stanoví, že prevence a náprava škod na životním prostředí by měly být prováděny na základě této zásady. Zásada „znečišťovatel platí“ je tedy hlavní zásadou ovládající směrnici o odpovědnosti za životní prostředí.

85. Německý pojem zásady „znečišťovatel platí“ se zaměřuje na to, aby ten, kdo způsobí znečištění, byl odpovědný za jeho odstranění. Jiná jazyková znění, která výslovně uvádějí, že „znečišťovatel platí“ (*„polluter-pays“ principle, principe du „polleur-payeur“*), zdůrazňují, že se v případě zásady „znečišťovatel platí“ jedná o zásadu rozdělení nákladů[27]. Náklady na odstranění znečištění má nést znečišťovatel, a nikoli společnost nebo třetí osoba. V důsledku toho dochází k internalizaci environmentálních nákladů, tzn. že environmentální náklady se zahrnují do výrobních nákladů znečišťujícího podniku[28].

86. Podněcuje tak potenciální znečišťovatele, aby předcházeli znečištění životního prostředí[29]. Kromě funkce spočívající ve

27 — K tomu viz mé stanovisko ze dne 13. března 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 120).

28 — Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 30. dubna 2002, GEMO (C-126/01, Recueil, s. I-13769, bod 66).

29 — Srov. bod 1 přílohy doporučení Rady 75/436/Euratom, ESUO, EHS ze dne 3. března 1975 o rozdělení nákladů a opatření v záležitostech ochrany životního prostředí veřejnými orgány (Úř. věst. L 194, s. 94).

spravedlivém rozdělení nákladů tedy zásada „znečišťovatel platí“ obsahuje i motivační funkci a přispívá k dodržení zásady prevence [30].

87. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí upřesňuje zásadu „znečišťovatel platí“ především tak, že podle článku 6 ukládá zodpovědnému provozovateli povinnost k nápravě a v čl. 8 odst. 1 stanoví, že provozovatel nese náklady na preventivní a nápravná opatření přijatá podle této směrnice. Provozovatelem je podle čl. 2 bodu 6 ten, kdo nese odpovědnost za činnost, která zapříčinila vznik škody. Je tím, kdo může škodám na životním prostředí na základě své činnosti v zásadě nejlépe předcházet.

88. V praxi by mohla existovat další potřeba přijmout právní úpravu týkající se škod na cizích pozemcích. Jejich vlastníky směrnice zahrnuje cestou vyslechnutí podle čl. 7 odst. 4. Z toho ale nelze usuzovat, že osoba povinná provést nápravu smí bez dalšího přijímat opatření na cizích pozemcích.

89. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ostatně ve svém čl. 3 odst. 1 nezakotvuje odpovědnost za všechny škody na životním prostředí a rozlišuje kromě toho mezi různými škodami, pokud jde o tuto odpovědnost.

90. Směrnice se vztahuje zaprvé na škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III (čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí). Příloha III vyjmenovává různé činnosti, s nimiž jsou podle jiných ustanovení práva Společenství v oblasti životního prostředí spjata zvláštní environmentální rizika. V projednávané věci by mohl být relevantní např. bod 1 nebo bod 7 této přílohy, tj. provoz zařízení podléhajícího povolení podle směrnice 96/61/ES [31] anebo výroba, používání, skladování, zpracování, plnění,

30 — Srov. mé úvahy týkající se funkcí zásady „znečišťovatel platí“ v mém stanovisku ze dne 23. dubna 2009, Futura Immobiliare a další (C-254/08, Sb. rozh. s. I-6995, body 30 a násl.).

31 — Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80), v kodifikovaném znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění emisemi (Úř. věst. L 24, s. 8).

uvolňování do životního prostředí a doprava určitých nebezpečných látek v rámci provozu.

91. Kromě toho čl. 3 odst. 1 písm. b) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí stanoví odpovědnost za úmyslné jednání či jednání z nedbalosti v případě jiných činností, pokud jimi byly způsobeny škody na chráněných druzích nebo přírodních stanovištích, které jsou chráněny podle čl. 6 odst. 3 a 4 nebo podle čl. 16 směrnice o ochraně přírodních stanovišť[32] nebo podle článku 9 směrnice o ochraně volně žijících ptáků[33]. Ohledně existence takových škod však nebyla sdělena nebo přednesena jakákoli vodítka.

92. Jelikož odpovědnost za poškození chráněných druhů nebo přírodních stanovišť se výslovně váže na zavinění, odpovědnost za škody způsobené činnostmi uvedenými v příloze III vzniká a *contrario* v zásadě nezávisle na zavinění. Toto potvrzuje čl. 8 odst. 4, který členským státům umožňuje stanovit osvobození od nákladů na nápravné opatření, pokud provozovatel nejednal úmyslně ani z nedbalosti a činnost, která zapříčinila škodu, byla povolena nebo byla vykonávána v souladu se stavem techniky. Přísné měřítko odpovědnosti v případě objektivní odpovědnosti odpovídá zvláštním rizikům, s nimiž se počítá ve vztahu k životnímu prostředí při výkonu předmětných činností, které jsou z povahy věci rizikové.

93. V obou případech je předpokladem vzniku odpovědnosti podle čl. 3 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí minimálně to, že škody byly způsobeny činnostmi, na něž se v obou případech vztahuje směrnice. Podle čl. 11 odst. 2 má příslušný vnitrostátní orgán povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody. Nezávisle na takovém stanovení má provozovatel podle článků 5 až 7 povinnost předcházet škodám na životním prostředí, případně je napravit a informovat o nich příslušné orgány. Omezena je tato odpovědnost prostřednictvím čl. 8 odst. 3, pokud provozovatel prokáže, že škoda byla způsobena třetími osobami nebo v důsledku nařízení orgánů.

94. Směrnice o odpovědnosti za škodu tedy směřuje k tomu, aby určitým způsobem došlo k upřesnění zásady „znečišťovatel platí“. V zásadě mají provozovatelé nést náklady týkající se škod na životním prostředí, které způsobí. Toto uložení nákladů

32 — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

33 — Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98).

motivuje provozovatele předcházet škodám na životním prostředí. Je spravedlivé, neboť provozovatelé, zejména v případě objektivní odpovědnosti, provozují rizikovou činnost a zpravidla jim také z této činnosti plyne hospodářský prospěch.

95. Pokud však nejsou původci škod známi, nevyplývá ze směrnice naopak žádná povinnost je napravit. Jelikož z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že v původních řízeních tomu tak je, je třeba předpokládat, že uložená opatření k nápravě, která jsou předmětem sporu, nelze pokládat za použití směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

d) K odpovědnosti bez způsobení škody

96. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-378/08 je, zda je přípustné ukládat odpovědnost za odstranění škod na životním prostředí subjektu majícímu věcná práva nebo vykonávajícímu podnikatelskou činnost ve znečištěné oblasti. Soud upřesňuje tuto otázku v tom smyslu, že odpovědnost se ukládá na základě pouhého „umístění" této osoby (tzn. na základě skutečnosti, že se jedná o hospodářský subjekt vykonávající činnost na určitém území). Existence příčinné souvislosti mezi jednáním osoby a znečištěním není podle předkládajícího soudu třeba dokazovat.

97. Komise se domnívá, že taková odpovědnost je jakožto přísnější opatření ve smyslu článku 176 ES a článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí přípustná.

98. S tím ovšem nemohu bezvýhradně souhlasit: odpovědnost stanovená nezávisle na podílu na způsobeném znečištění by neodrážela zaměření směrnice o odpovědnosti za životní prostředí a ani by s ní nebyla v souladu, kdyby snižovala odpovědnost subjektu, který je podle směrnice odpovědný za škodu na životním prostředí. Směrnice totiž motivuje právě odpovědného provozovatele k předcházení škodám na životním prostředí a stanoví, že má nést náklady na nápravu škod, které přesto vznikly.

99. To, za jakých podmínek nemusí provozovatel způsobující škody nést uvedené náklady,

je upraveno zejména v článku 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Osvobození od nákladů stanovená ve větší míře by zpravidla podrývala konkretizaci zásady „znečišťovatel platí“, kterou směrnice provádí. Snížila by motivační účinek stanovené odpovědnosti a změnila by rozdělení nákladů, které zákonodárce Společenství pokládá za spravedlivé.

100. Již čl. 16 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí však ukazuje, že provozovatel způsobující škody nemusí být jedinou odpovědnou stranou, která přichází do úvahy. Toto ustanovení členským státům výslovně dovoluje stanovit další odpovědné strany.

101. Přípustnost doplňkové právní úpravy odpovědnosti je kromě toho demonstrována v čl. 5 odst. 4, čl. 6 odst. 3 a čl. 8 odst. 2 druhém pododstavci směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Podle nich může příslušný orgán sám a případně na vlastní náklady přijmout nápravná nebo preventivní opatření, pokud nelze zjistit totožnost provozovatele způsobujícího škody. Tuto právní úpravu, která nebyla v návrhu Komise obsažena, zavedla Rada na přání různých členských států[34].

102. Pokud nemá být primární odpovědnost provozovatele odpovědného za škody zbavena svého smyslu, nelze čl. 16 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí vykládat tak, že členské státy mohou určit jiné[35] odpovědné strany, které nastoupí na jejich místo. Odmítnout je třeba i stanovení dalších[36] odpovědných stran, které nesou odpovědnost ve stejné míře spolu s ním a snižují jeho odpovědnost.

103. Kromě toho by bylo neuvážené nejprve zbytečně učinit odpovědnou jinou stranu, která by následně musela uplatňovat své náklady u odpovědného provozovatele. Sice se zdá, že čl. 8 odst. 3 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí tuto možnost naznačuje,

34 — Srov. čl. 4 odst. 4, čl. 5 odst. 3 a čl. 6bis odst. 4 návrhu ze dne 16. dubna 2002, dokument Rady č. 7771/02, jakož i čl. 8 odst. 4 návrhu ze dne 7. května 2002, dokument Rady č. 8647/02.

35 — Takto především francouzské, italské, španělské, portugalské a rumunské znění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

36 — Takto především německé a anglické znění.

jelikož členské státy podle něj musí stanovit, že následně budou provozovateli nahrazeny jím vynaložené náklady na nápravná opatření, pokud prokáže, že škody byly způsobeny třetí osobou nebo v důsledku nařízení orgánů. To lze ovšem vysvětlit tím, že provozovatel je obyčejně nejsnáze schopen provést nápravu, neboť disponuje zdrojem škod nebo alespoň nejdříve dotčenými plochami. Naopak jiné znečišťovatele lze většinou učinit odpovědnými, jen pokud jde o náklady.

104. Odpovědnost jiných stran musí být spíše doplňkové povahy. Lze ji použít, teprve pokud nelze učinit odpovědným znečišťujícího provozovatele.

105. V důsledku tohoto omezení mohou členské státy jak upřesnit zásadu „znečišťovatel platí“ jiným způsobem, než k tomu došlo ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí [k tomu viz bod i)], tak i koncipovat právní úpravu odpovědnosti, která se použije nezávisle na podílu na způsobeném znečištění [k tomu viz bod ii)].

i) Doplňkové odpovědnostní modely na základě zásady „znečišťovatel platí“

106. Je nasnadě určit další odpovědné osoby nejprve rovněž podle zásady „znečišťovatel platí“. Vzhledem k možné komplexnosti příčin škod na životním prostředí v tomto ohledu existuje široký prostor pro uvážení jak na úrovni členských států, tak na úrovni Společenství[37]. Tento prostor na úrovni právních předpisů Společenství směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nevyčerpává. Pouze se obrací na odpovědného provozovatele jakožto znečišťovatele, ale členským státům ponechává možnost učinit spolu s ním odpovědnými další znečišťovatele. Článek 16 odst. 1 demonstrativně vyjmenovává, na jaké další činnosti se směrnice vztahuje.

107. V projednávané věci by bylo kromě toho možné uvažovat například o tom, že vlastníka nebo uživatele pozemku, který ve stavu, v jakém je – například ve smyslu škody, která se rozšiřuje – způsobuje škody na životním prostředí, je třeba považovat za znečišťovatele bez ohledu na jeho pracovní činnost. Příčina škody se totiž nachází ve sféře jeho vlivu a k jejímu odstranění je třeba

37 — Srov. mé stanovisko k věci Futura Immobiliare a další (citované výše v poznámce pod čarou 30, body 52 a násl., zejména bod 58).

jeho součinnosti. Nebylo by tedy v rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“, kdyby se za tuto škodu učinil odpovědným vlastník nebo uživatel takového pozemku.

108. V rozporu se zásadou „znečišťovatel platí“ by nebylo ani to, kdyby se za znečišťovatele pokládal rovněž právní nástupce znečišťovatele, v každém případě tehdy, pokud by původní znečišťovatel již nemohl být učiněn odpovědným za způsobené škody.

109. Odpovědnost za náklady navíc v zásadě odpovídá zásadě „znečišťovatel platí“ i tehdy, pokud lze vůbec zjistit podíl na zavinění, ale nikoli jeho rozsah. V praxi bude totiž často obtížné anebo dokonce nemožné přesně vyčíslit, v jakém rozsahu se jednotlivci podíleli na vzniku určitých škod na životním prostředí. Pokud by byli zcela zproštěni své odpovědnosti, došlo by k oslabení zásady „znečišťovatel platí“. V takových případech by členské státy mohly uložit náhradu nákladů všem identifikovatelným znečišťovatelům společně. Součástí vnitrostátního práva by se v této souvislosti musela stát nezbytná právní úprava týkající se rozdělení břemene mezi jednotlivými znečišťovateli, přičemž by se mohlo vycházet z odpovídajících ustanovení v jiných oblastech práva odpovědnosti za škodu. Tato pravomoc členských států odpovídá základní myšlence obsažené v článku 9 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

110. Komise v legislativním procesu ještě zjevně vycházela z toho, že by bylo slučitelné se zásadou „znečišťovatel platí“ uložit možnému znečišťovateli důkazní břemeno, že škodu nezpůsobil[38]. Nakonec navrhla ulehčení důkazního břemene alespoň v tom ohledu, že škody spadají do časové působnosti směrnice[39]. Přestože tato právní úprava nebyla zahrnuta do konečného znění směrnice, bylo by v tomto smyslu možné – s výhradou právní úpravy týkající se zjišťování příčin škod, která je obsažena ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí a kterou je třeba ještě prodiskutovat[40] – si představit vnitrostátní právní úpravu, která zakotvuje vyvratitelné domněnky týkající se způsobení škod.

ii) Doplňkové odpovědnostní modely nezávislé na podílu na způsobeném znečištění

111. Odpovědnost, jejímž předpokladem není příčinná souvislost mezi činností odpovědné osoby a škodou, naopak podle názoru Polimeri a dalších odporuje zásadě „znečišťovatel platí“ zakotvené ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí. S tím je třeba souhlasit do té míry, že je oslabena funkce

38 — Bílá kniha (citovaná v poznámce pod čarou 21, s. 19).

39 — Článek 19 odst. 2 návrhu (citovaného v poznámce pod čarou 21, s. 46).

40 — Viz dále, body 118 a násl.

spravedlivého rozdělení nákladů, již je třeba k této zásadě přiřadit, pokud by se náklady na nápravu uložily někomu, kdo škodu nezpůsobil[41].

112. Ze zásady „znečišťovatel platí“ však nevyplývá absolutní zákaz ukládání náhrady nákladů na odstranění škod na životním prostředí jiným osobám než znečišťovatelům. Takový zákaz by vedl k tomu, že by se škody na životním prostředí musely strpět, pokud nelze učinit odpovědným znečišťovatele. I v případě provádění náprav k tíži veřejnosti by totiž musel nést náklady někdo, kdo za škodu není odpovědný. Strpění škod na životním prostředí by ovšem nebylo slučitelné s cílem podporovat vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zlepšení kvality životního prostředí. Zásada „znečišťovatel platí“ má přispět k naplnění tohoto cíle zakotveného nejen v čl. 174 odst. 2 ES, nýbrž i v prvním odstavci tohoto ustanovení, ale především v článku 2 ES. Zásadu „znečišťovatel platí“ nelze chápat v tom smyslu, že výsledně je v rozporu s cílem ochrany životního prostředí, například tím, že zabrání nápravě škod na životním prostředí, pokud nelze učinit odpovědným znečišťovatele.

113. V souladu s tím počítá i směrnice o odpovědnosti za životní prostředí s tím, že náklady na provádění náprav mohou nést jiní než odpovědný provozovatel. Připouští totiž, aby stát přijal na vlastní náklady opatření, pokud nelze zjistit totožnost znečišťovatele nebo pokud tento není dostatečně výkonný[42].

114. Pokud nelze zjistit totožnost znečišťovatele, spravedlivým rozdělením nákladů by ostatně bylo možné odůvodnit skutečnost, že by se náhrada nákladů spojených s provedením náprav uložila majiteli napravených ploch v rozsahu, ve kterém se zvýší hodnota těchto ploch. V opačném případě by se bezdůvodně obohatil na náklady ostatních.

115. Podle údajů uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se v projednávané věci není třeba zabývat otázkou, zda si lze představit doplňkové právní úpravy odpovědnosti, které jsou nezávislé na podílu na způsobeném znečištění, k nimž by bylo třeba mít námitky z pohledu právních předpisů Společenství. Hranici by mohlo být možné nalézt v zásadě proporcionality, s níž jsou

41 — Srov. mé stanovisko k věci Commune de Mesquer (citované v poznámce pod čarou 27, body 141 a násl.) a Futura Immobiliare a další (citované v poznámce pod čarou 30, bod 32).

42 — Viz výše, bod 100.

neslučitelné zjevně nepřiměřené výsledky[43]. To, zda lze tuto zásadu práva Společenství použít na přísnější opatření ve smyslu článku 176 ES, je ovšem sporné.[44] Pokud je respektována primární odpovědnost provozovatele odpovědného za škody, není v projednávané věci v žádném případě zřejmá žádná zjevně nepřiměřená právní úprava odpovědnosti.

iii) Odpověď na druhou otázku k věci C-378/08

116. Abychom se vrátili k citátu Archiméda uvedenému na začátku: předpokladem vzniku odpovědnosti za škody na životním prostředí nemusí být nutně pevný bod v podobě zavinění škody, tak jak je upravena směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí. Členské státy mají naopak široký prostor pro uvážení, pokud jde o stanovení doplňkové právní úpravy odpovědnosti.

117. V tomto smyslu je na druhou otázku třeba odpovědět tak, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí brání odpovědnosti za životní prostředí stanovené nezávisle na podílu na způsobeném znečištění, jen pokud by taková odpovědnost odporovala primární odpovědnosti znečišťujícího provozovatele.

e) K upuštění od zjišťování příčin

118. Odpověď na první otázku položenou ve věci C-378/08 má objasnit, zda lze podnikům, které v současnosti vykonávají svou činnost v oblasti, která je dlouhodobě znečišťována, nebo v sousedství dlouhodobě kontaminované oblasti, ukládat povinnost provést opatření k nápravě, aniž by se uskutečnilo jakékoliv šetření zaměřené na zjištění toho, kdo je za znečištění odpovědný.

119. Podle čl. 11 odst. 2 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí má příslušný orgán povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod. Tato povinnost má rozhodující význam, pokud jde o prosazování zásady „znečišťovatel platí“, tak jak je upřesněna ve směrnici. Pokud se

43 — Srov. rozsudek ze dne 16. července 2009, Futura Immobiliare a další (C-254/08, Sb. rozh. s. I-6995, bod 56) a mé stanovisko k této věci (citované v poznámce pod čarou 30, bod 32).

44 — Viz rozsudek Deponiezweckverband Eiterköpfe (citovaný v poznámce pod čarou 15, bod 63).

potenciální znečišťovatelé nemusí obávat, že budou odhaleni, nejsou motivováni předcházet škodám. Ani spravedlivé rozdělení nákladů není možné, pokud znečišťovatel zůstane neznámý.

120. Navíc by byl postup podávání stížností z důvodu možných škod na životním prostředí stanovený v článku 12 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí („žádost o opatření“) zbaven svého smyslu, pokud by příslušné orgány nebyly povinny zjišťovat existenci škod na životním prostředí. V souladu s tím bude muset předkládající soud prošetřit upozornění ze strany ERG, ENI a dalších, jakož i Polimeri a dalších, že v jiných řízeních byl jako původce škody na životním prostředí identifikován jiný podnik.

121. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však ukazuje, že zjišťování znečišťovatele může být spojeno s velkými obtížemi. V souladu s tím směrnice o odpovědnosti za životní prostředí výslovně uznává, že možná nelze zjistit totožnost odpovědného provozovatele. Na znečištění neohraničené povahy se směrnice podle čl. 4 odst. 5 nepoužije, pokud nelze najít příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů. V případě jiných znečištění dovolují čl. 5 odst. 4, čl. 6 odst. 3 a čl. 8 odst. 2 druhý pododstavec, aby příslušný orgán sám a případně na vlastní náklady přijal nápravná nebo preventivní opatření, pokud nelze identifikovat provozovatele, vyčerpal-li jiné možnosti.

122. Z toho je třeba vyvodit, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí připouští možnost upustit od zjišťování příčiny škody, pokud se zdá, že další šetření nepřinesou žádný výsledek.

123. Lze uvažovat i o přijetí rychlých opatření před ukončením šetření anebo předtím, než budou vůbec zahájena. Příslušné orgány musí po důkladném zvážení okolností daného případu rozhodnout, jak se má postupovat.

124. Jelikož předpokladem těchto rozhodnutí je komplexní prognostický úsudek, je příslušným orgánům poskytnut široký prostor pro uvážení. Musí se ovšem opírat o dostupné vědecké a technické údaje, tak jak

obecně požaduje čl. 174 odst. 3 ES při používání evropských právních předpisů v oblasti životního prostředí[45].

125. Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí dovoluje

– upustit od zjišťování příčiny škody, pokud se zdá, že další šetření nepřinesou žádný výsledek,

– přijmout rychlá opatření před ukončením šetření.

f) K objektivní odpovědnosti

126. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice o odpovědnosti za životní prostředí brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví objektivní odpovědnost za škody na životním prostředí.

127. Samotná směrnice o odpovědnosti za životní prostředí rozlišuje dva druhy odpovědnosti za škody na životním prostředí: objektivní odpovědnost, která vzniká nezávisle na zavinění a platí podle čl. 3 odst. 1 písm. a) pro určité činnosti, s nimiž jsou spojena zvláštní rizika. Kromě toho podléhají všechny pracovní činnosti odpovědnosti za určité škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, která vzniká podle čl. 3 odst. 1 písm. b) v závislosti na zavinění.

128. Objektivní odpovědnost znečišťovatele jdoucí nad rámec činností podle čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí by navazovala na totéž zaměření na ochranu životního prostředí jako směrnice a byla by s ní v souladu. Pokud totiž směrnice o odpovědnosti za životní prostředí předpokládá zavinění, omezuje zásadu „znečišťovatel platí“. Členské státy musí být oprávněny upustit od tohoto omezení v rámci přísnějších opatření. V praxi totiž objektivní

45 — Srov. rozsudky ze dne 28. června 2007, Komise v. Španělsko (C-235/04, Sb. rozh. s. I-5415, bod 25, viz pasáže o ptačích oblastech); ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Španělsko (C-79/03, Sb. rozh. s. I-11619, bod 41, viz pasáže o objemu lovu), a ze dne 6. listopadu 2008, Nizozemsko v. Komise (C-405/07 P, Sb. rozh. s. I-8301, bod 61, viz pasáže o opatřeních Komise přijatých podle čl. 95 odst. 5 a 6 ES).

odpovědnost vyvolává v podstatě přísnější povinnost náležité péče o životní prostředí těmi, na které tato povinnost dopadá. To platí nejen pro modely odpovědnosti stanovené ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí, nýbrž i pro možné doplňkové odpovědnostní modely členských států.

129. Z toho lze s ohledem na třetí otázku ve věci C-378/08 vyvodit, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nebrání právním úpravám odpovědnosti za škody na životním prostředí, které nepředpokládají zavinění.

2. K relevanci zásady „znečišťovatel platí“ v rámci rámcové směrnice o odpadech

130. Nezávisle na směrnici o odpovědnosti za životní prostředí mají otázky týkající se zásady „znečišťovatel platí“ význam pro věci v původním řízení i proto, že se možná použije rámcová směrnice o odpadech[46].

131. Rámcová směrnice o odpadech je sice použitelná teprve od roku 1977[47], a tudíž ani pravděpodobně nepokrývá všechna znečištění, která vedla ke vzniku škod na životním prostředí, které jsou předmětem sporu, nicméně ve třiceti letech až do období, od kdy se začala používat směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, mohla být způsobena podstatně větší část škod na životním prostředí než v průběhu obou let, kdy byla použitelná směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Otázka, do jaké míry nadále platí rámcová směrnice o odpadech poté, co se začala používat směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, a jaké účinky bude mít v budoucnu její novelizované znění[48], není v projednávané věci položena a ani ji není třeba objasnit.

46 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9). Tato směrnice kodifikuje směrnici Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39) a její následné změny.

47 — Ve znění směrnice 75/442, která již v článku 11 obsahovala právní úpravu týkající se odpovědnosti za náklady podle zásady „znečišťovatel platí“.

48 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, s. 3). Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) je z oblasti působnosti této novelizované směrnice vyňata půda (*in situ*) včetně nevytěžené kontaminované zeminy a budovy trvale spojené s půdou. Podle článku 41 se dosavadní rámcová směrnice o odpadech zrušuje s účinkem od 12. prosince 2010.

132. Soudní dvůr již rozhodl, že ropné látky vypuštěné na pevnině, do podzemních vod nebo do moře v důsledku havárie, které dále nemohou být využívány v souladu se svým určením, je třeba pokládat za odpad[49]. Kontaminovanou půdu je v důsledku náhodného vypuštění těchto látek rovněž třeba kvalifikovat jako odpad[50]. Pro jiné škodlivé látky by měly platit tytéž úvahy.

133. Odpady se podle článku 4 rámcové směrnice o odpadech využívají nebo odstraňují bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či metod, které mohou poškodit životní prostředí. Odstranění nebo využití škodlivých látek, které vedly ke vzniku škod na životním prostředí, jež jsou předmětem sporu, jakož i kontaminované půdy, zahrnují v mnohých případech část nápravy škody.

134. Podle článku 15 rámcové směrnice o odpadech musí na základě zásady „znečišťovatel platí“ náklady na odstraňování odpadů nést držitel, který přenechá manipulaci s odpadem zařízení, které odpad sbírá, nebo podniku na odstraňování odpadů nebo předchozí držitelé nebo výrobce výrobku, z něhož odpad vznikl. Zavinění není podle rámcové směrnice o odpadech předpokladem vzniku odpovědnosti.

135. Na rozdíl od směrnice o odpovědnosti za životní prostředí tato směrnice neupřesňuje, která z těchto osob nese náklady na odstranění odpadů. Nicméně v případě ropných látek uniknuvších při provozu čerpací stanice Soudní dvůr vycházel z toho, že odpovědná byla zásadně provozovatelka čerpací stanice jakožto držitelka a výrobce výrobku, z něhož tento odpad vznikl[51]. V případě ropných látek vypuštěných do moře náhodně v důsledku havárie má vlastník plavidla přepravujícího uvedené ropné látky tyto fakticky ve svém držení bezprostředně předtím, než se z nich stal odpad. V zásadě tedy odpovídá za náklady na jeho odstranění[52].

136. Odpovědnost jiných stran je ovšem možná tehdy, když jsou na základě zvláštních okolností tyto strany odpovědné za vznik odpadů[53].

49 — Rozsudky ze dne 7. září 2004, Van de Walle a další (C-1/03, Sb. rozh. s. I-7613, body 47 až 50), a ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, body 57 až 59).

50 — Rozsudek van de Walle (citovaný v poznámce pod čarou 49, bod 52).

51 — Rozsudek van de Walle (citovaný v poznámce pod čarou 49, bod 59).

52 — Rozsudek Commune de Mesquer (citovaný v poznámce pod čarou 49, bod 74).

53 — Viz rozsudky van de Walle (bod 60) a Commune de Mesquer (body 76 a násl.) citované v poznámce pod čarou 49.

137. Řada aspektů tedy svědčí o tom, že ve věcech v původním řízení jsou podle rámcové směrnice o odpadech za odstranění škodlivých látek odpovědné podniky, při jejichž činnosti byly tyto látky vypouštěny z výrobních zařízení.

138. Odchylným právním úpravám rámcová směrnice o odpadech v podstatě brání stejně jako směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. To znamená, že primární odpovědnost stanovenou podle zásady „znečišťovatel platí" lze sice doplnit, ale nelze ji nahradit nebo zúžit. V souladu s tím nelze bez dalšího ani upustit od zjišťování totožnosti odpovědných osob.

C – *K otázkám ve věcech C-379/08 a C-380/08*

139. Otázky ve věcech C-379/08 a C-380/08 se netýkají zásadní odpovědnosti za škody na životním prostředí, nýbrž stanovení nápravných opatření podle směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Jelikož alespoň v případě určité části dotčených škod na životním prostředí nelze vyloučit, že je tato směrnice použitelná[54], je třeba, aby Soudní dvůr odpověděl i na tyto otázky.

1. K první otázce ve věcech C-379/08 a C-380/08 – změna nápravných opatření

140. V rámci první otázky chce předkládající soud zjistit, zda směrnice o odpovědnosti za životní prostředí brání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby ukládal namísto nápravných opatření, která byla zvolena dříve na základě vhodného šetření v rámci kontradiktorního řízení a byla již schválena, uskutečněna nebo jejichž provádění probíhá, jiná nápravná opatření.

141. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí výslovně neupravuje změnu uložených

54 — Viz výše, body 54 a násl. (zejména bod 57).

sanačních opatření. Článek 7 odst. 2 a čl. 11 odst. 2 uvádějí pouze tolik, že příslušný orgán rozhodne o nápravných opatřeních. Tuto formulaci je možné bez problému chápat tak, že sem paří i změněná nebo doplňková[55] nápravná opatření.

142. Takový výklad je žádoucí již proto, že během nebo po provedení nápravných opatření se může změnit odhad jejich účinnosti. Bylo by proto neslučitelné s cílem zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a ostatně možná i nepřiměřené, kdyby se muselo stále beze změn trvat na jednou uložených nápravných opatřeních, i kdyby jejich účinnost byla stále pochybnější.

143. Pokud směrnice neobsahuje příslušnou právní úpravu týkající se změny uložených nápravných opatření, členským státům přísluší, aby tuto otázku upravily. Při tom se ale musí držet v mezích stanovených hlavními zásadami práva Společenství, které se musí dodržovat při jeho provádění a použití[56], jako je zásada ochrany legitimního očekávání[57] a zásada proporcionality[58].

144. Právo na ochranu legitimního očekávání existence uložených nápravných opatření může vzniknout tehdy, když akty správních orgánů vzbudily u opatrného a obezřetného hospodářského subjektu důvodné očekávání, že už nebudou změněna[59]. Vzhledem k vědecké nejistotě, která panuje při provádění nápravy škod na životním prostředí, však právo na ochranu legitimního očekávání vznikne jen zřídka.

145. Podle zásady proporcionality nesmí opatření k nápravě škod na životním prostředí překročit meze toho, co je přiměřené

55 — Nelze zaměňovat s „doplňkovou nápravou škod“, která má podle přílohy II bodu 1 písm. b) vyrovnat ztrátu neobnovitelných přírodních zdrojů nebo jejich funkcí.

56 — Rozsudky ze dne 24. března 1994, Bostock (C-2/92, Recueil, s I-955, bod 16); ze dne 18. května 2000, Rombi a Arkopharma (C-107/97, Recueil, s. I-3367, bod 65); ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod 87); ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 105), a ze dne 26. června 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, bod 28).

57 — Rozsudky ze dne 3. prosince 1998, Belgocodex (C-381/97, Recueil, s. I-8153, bod 26); ze dne 26. dubna 2005, Goed Wonen (C-376/02, Sb. rozh. s. I-3445, bod 32), a ze dne 14. září 2006, Elmeka (C-181/04 až C-183/04, Sb. rozh. s. I-8167, bod 31).

58 — Rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Recueil, s. 1161, body 21 a 22); ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další (137/85, Recueil, s. 4587, bod 15); ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13); ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, Sb. rozh. s. I-7285, bod 97), a ze dne 17. ledna 2008, Viamex Agrar Handel (C-37/06 a C58/06, Sb. rozh. s. I-69, bod 33).

59 — Rozsudek Elmeka (citovaný v poznámce pod čarou 57, bod 32).

a nezbytné k dosažení obnovy životního prostředí. Přitom je třeba v případě, že se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, zvolit nejméně omezující opatření; dále nesmějí být způsobené nepříznivé následky nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům[60].

146. Ve své otázce předkládající soud zdůrazňuje především to, že změněná opatření již byla provedena. Tuto okolnost je jistě třeba zohlednit v rámci rozhodování o změně tohoto opatření, avšak tuto změnu nemůže zcela vyloučit. Může být sice nepřiměřené, když příslušné orgány dodatečně znehodnotí určitá nápravná opatření tím, že nařídí provedení jiných opatření, aniž by tato slibovala dostatečnou přidanou hodnotu. Pokud se ovšem v průběhu provádění nápravných opatření ukáže, že nejsou dostatečná, musí být možné nařídit provedení změněných nebo doplňkových opatření, aby se zajistil úspěch prováděné nápravy.

147. Na první otázku je tedy třeba odpovědět tak, že směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nebrání změně uložených nápravných opatření, pokud jsou dodrženy obecné zásady práva Společenství.

2. K druhé otázce ve věcech C-379/08 a C-380/08 – upuštění od přezkumu dopadů

148. Příslušné orgány tedy sice mohou v zásadě měnit uložená nápravná opatření, nicméně není jasné, za jakých podmínek je to možné. Část těchto podmínek je součástí druhé otázky, a sice zda orgány veřejné moci mohou měnit z moci úřední uložená nápravná opatření a upustit od vyhodnocení zvláštních podmínek lokality a nákladů na provedení v porovnání s přiměřeně předvídatelným přínosem, možných či pravděpodobných dodatečných škod a dopadů na veřejné zdraví a bezpečnosti a doby potřebné k jejich provedení.

60 — Viz v tomto smyslu rozsudky Köster, Berodt & Co., body 28 a 32, Fedesa a další, bod 13, a Viamex Agrar Handel, bod 35, citované v poznámce pod čarou 58, a rozsudky ze dne 11. července 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, s. 2237, bod 21), a ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 81).

a) K nařízení z moci úřední

149. Jak zdůrazňují ENI a další a ERG, podle čl. 7 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nápravná opatření navrhuje zásadně odpovědný provozovatel. Toto ustanovení výslovně uvádí výjimku, že příslušný orgán může sám učinit nezbytná nápravná opatření (čl. 6 odst. 2 písm. e), zejména pokud se toho u provozovatele nelze domáhat (čl. 6 odst. 3).

150. To ovšem neznamená, že jinak orgány vždy musí počkat, co provozovatel navrhne. V takovém případě by provozovatelé mohli nečinností blokovat nebo alespoň bránit provedení nápravy škod na životním prostředí.

151. V souladu s tím jsou příslušné orgány podle čl. 6 odst. 2 písm. b) až d) směrnice o odpovědnosti za životní prostředí oprávněny *kdykoli* požádat provozovatele, aby přijal nápravná opatření. Článek 11 odst. 2 také zdůrazňuje, že příslušný orgán určí, jaká nápravná opatření by měla být přijata. Toto rozhodnutí je podle 24. bodu odůvodnění výslovně v jejich posuzovací pravomoci.

152. Článek 11 odst. 2 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí sice opravňuje orgány po příslušném provozovateli požadovat, aby provedl své vlastní posouzení a poskytl všechny nezbytné informace a údaje, avšak orgán není povinen obrátit se na provozovatele v tomto smyslu.

153. Nelze tedy nalézt žádné ustanovení směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, které by bránilo příslušnému orgánu změnit nápravná opatření z moci úřední.

b) K vyhodnocení dopadů

154. Vyhodnocení dopadů je upraveno v bodě 1.3.1 přílohy II. Kromě jiných kritérií

se berou v úvahu také hlediska uvedená předkládajícím soudem v jeho otázce.

155. Příloha II je při určení nápravných opatření podle čl. 7 odst. 2 a podle úvodu přílohy zásadně závazná. Bod 1.3.1. však uvádí pouze tolik, že přiměřené možnosti nápravy „by měly být“ vyhodnoceny. Návrh Komise ještě vycházel z toho, že toto vyhodnocení se provádí vždy[61], nicméně Rada tuto právní úpravu výrazně přepracovala a v tomto ohledu se zjevně vědomě vyhnula kogentní formulaci[62].

156. Tuto techniku právní regulace však nelze chápat v tom smyslu, že by příslušné orgány nemusely při výběru nápravných opatření provádět žádné vyhodnocení. Každé rozhodnutí o výběru naopak předpokládá vyhodnocení různých možností. To ukazuje zejména čl. 7 odst. 3 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, který pro případ, že se musí rozhodnout, která z různých škod bude napravena, stanoví určitá kritéria, která je vždy třeba vzít v úvahu. Výběr mezi různými možnými opatřeními k nápravě téže škody má v zásadě srovnatelnou kvalitu.

157. Do vyhodnocení se musí promítnout především zásada proporcionality[63], kterou zmiňuje ENI a další. Kritéria uvedená v příloze II, bodě 1.3.1. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí považuje zákonodárce Společenství za zvlášť vhodná k tomu, aby vyústila v přiměřené rozhodnutí o přijetí nápravných opatření. Toto ustanovení však otevírá prostor pro uvážení při výběru hodnotících kritérií. Toto uvážení by sice mělo být zpravidla provedeno tak, že se přihlédne k výslovně uvedeným kritériím, nicméně příslušné orgány se od nich mohou v odůvodněném případě zcela nebo zčásti odchýlit.

158. Lze si například představit, že je třeba určit zvlášť naléhavá opatření bez toho, aby se nejprve provedlo rozsáhlé vyhodnocení

61 — Viz příloha II, bod 3.2.1. návrhu Komise (citovaného v poznámce pod čarou 21).

62 — Zdá se, že poprvé se tak stalo ve znění přílohy II, bodu 1.3.1. dokumentu Rady č. 6191/03 ze dne 13. února 2003.

63 — Viz výše, bod 145.

ve smyslu přílohy II, bodu 1.3.1. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Nelze vyloučit ani to, že se do výběru promítnou doplňková hodnotící kritéria, například z důvodu zvláštních okolností případu nebo na základě novějších poznatků.

159. Hodnotící kritéria, k nimž se přihlíželo, výsledek vyhodnocení a důvody, na základě nichž se upustilo od některých kritérií stanovených v příloze II, bodě 1.3.1. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, musí být v každém případě popsána v odůvodnění rozhodnutí o přijetí nápravných opatření. Článek 11 odst. 4 totiž s přihlédnutím k zásadě účinné soudní ochrany vyžaduje uvedení „přesných důvodů" rozhodnutí o přijetí nápravných opatření. Toto odůvodnění je nezbytné pro přezkum rozhodnutí příslušnými vnitrostátními soudy[64].

160. Jelikož žalobci v původním řízení podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádějí, že nebyli ve věci vytýkaných opatření vyslechnuti, je navíc třeba odkázat na čl. 7 odst. 4 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Podle tohoto ustanovení příslušný orgán vyzve v každém případě osoby, na jejichž pozemku by se měla provádět nápravná opatření, aby předložily svá vyjádření, a tato vyjádření zohlední.

161. Osoby odpovědné za nápravu musí být vyslechnuty, i kdyby výjimečně nebyly vlastníky pozemků v tomto smyslu. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí totiž vychází z toho, že tyto osoby se zpravidla ještě intenzivněji podílejí na určení nápravných opatření. Podle čl. 7 odst. 1 mají zjistit a navrhnout možná nápravná opatření. Pokud odchylně od tohoto postupu příslušný orgán zjistí opatření sám, musí dát osobě odpovědné za nápravu alespoň příležitost vyjádřit se k tomu, a to před vydáním rozhodnutí.

162. ENI a další správně zdůrazňují, že shora uvedené procesně právní požadavky platí v zesílené podobě pro změnu uložených nápravných opatření. Pokud bylo provedení

64 — Srov. rozsudky ze dne 15. října 1987, Heylens a další (222/86, Recueil, s. 4097, bod 15); ze dne 15. února 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Sb. rozh. s. I-1455, bod 36), a ze dne 30. dubna 2009, Mellor (C-75/08, Sb. rozh. s. I-3799, bod 59 s dalšími odkazy).

nápravných opatření uloženo nejprve na základě podrobného vyhodnocení, musí jejich změna vycházet z důvodů, které převáží nad původním vyhodnocením. To předpokládá zejména, aby nové důvody vycházely ze srovnatelného vědeckého základu.

163. Úsilí vynaložené při vyhodnocování změny nápravného opatření však může být sníženo již proto, že v rámci vyhodnocení původních nápravných opatření byly nashromážděny důležité informace. Nelze vyloučit, že nové informace, které vyvstanou v relativně omezeném množství při sledování nápravných opatření, zpochybní dosavadní výsledky a spolu se stávajícími informacemi si vyžádají nové zaměření nápravy škod.

164. Nakonec je třeba vyjasnit, že omezení vztahující se k vyhodnocení nápravných opatření, odůvodnění rozhodnutí o přijetí nápravných opatření a vyslechnutí odpovědného provozovatele nemohou být ani „přísnějším ochranným opatřením“ ve smyslu článku 176 ES, ani „přísnějším právním předpisem“ ve smyslu článku 16 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Upuštění od těchto procesně právních kroků by nemohlo přispět k dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí, ale naopak by její dosažení spíše ohrozilo. Vyhodnocení a vyslechnutí jsou způsobilá zlepšit informační základ, ze kterého rozhodnutí o přijetí nápravných opatření vychází. Uvedení důvodů rozhodnutí naopak obsahuje prvek vlastní kontroly[65]. Pokud se nepodaří vyjádřit přesvědčivé důvody, je dán důvod pro přezkum rozhodnutí.

c) Odpověď na druhou otázku ve věcech C-379/08 a C-380/08

165. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí tedy nebrání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje příslušnému orgánu, aby z moci úřední měnil uložená nápravná opatření. Za účelem tohoto rozhodnutí musí být zpravidla vyhodnoceny zvláštní podmínky lokality, náklady na provedení v porovnání s přiměřeně předvídatelným přínosem, možné či pravděpodobné dodatečné škody

65 — Srov. mé stanovisko ze dne 13. prosince 2007, Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala (C-413/06 P, Sb. rozh. s. I-4951, bod 97), a ze dne 22. ledna 2009, Mellor (C-75/08, Sb. rozh. s. I-3799, bod 32).

a dopady na veřejné zdraví a bezpečnost, jakož i doba potřebná k jejich provedení. Avšak příslušný orgán od toho může ve zvláštních případech po náležitém uvážení zcela nebo zčásti upustit, pokud je toto rozhodnutí učiněno na základě vyslechnutí dotčených stran a pečlivě odůvodněno.

3. Ke třetí otázce ve věcech C-379/08 a C-380/08 – propojení nápravných opatření s využíváním ploch

166. Ve třetí otázce vzešlé z řízení o věcech C-379/08 a C-380/08 jde o propojení nápravných opatření s využíváním ploch. Předkládající soud chce zjistit, zda je slučitelné se směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí stanovit změněná nápravná opatření jako podmínky pro schvalování legálního užívání pozemků, které nejsou sanací dotčeny přímo, jelikož jsou již po sanaci nebo každopádně nejsou znečištěné.

167. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí se přímo týká využívání ploch jen do té míry, do jaké souvisí s preventivními nebo nápravnými opatřeními. Činností vykonávaných na příslušné ploše se mohou bezprostředně dotknout zejména preventivní opatření, například když je třeba dodržet limity. Není vyloučeno ani to, aby v rámci nápravných opatření bylo stanoveno, jaké podmínky je třeba splnit, aby bylo možno využívat plochy, kde probíhá náprava škod. Jak uvádí Itálie, je třeba zabránit případným konfliktům vznikajícím mezi využitím a nápravou škod. Mimo to například příloha II, bod 2 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ukazuje nezbytnost přijímání opatření za účelem vyloučení nebezpečí v souvislosti s využíváním, která mohou být důsledkem znečištění určité plochy.

168. Taková nařízení musí respektovat požadavky stanovené směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí, a to zejména již uvedená procesně právní pravidla.

169. Naproti tomu případy, kdy – jak naznačují předběžné otázky – předmětné plochy (již) nevykazují žádné škody na životním prostředí nebo je nezapříčiňují, směrnice o odpovědnosti za životní prostředí neupravuje. V rozporu s názorem ERG z ní zejména nevyplývá zákaz omezovat využívání ploch, na nichž byly zcela napraveny škody. Právě

naopak: pokud jsou omezení spojená s využíváním takových ploch účinným a přiměřeným prostředkem prosazování povinností plynoucích ze směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, může být z hlediska práva Společenství dokonce žádoucí, aby tato omezení byla přijata [66].

170. Se směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí tedy není v rozporu stanovení změněných nápravných opatření jakožto podmínek ke schvalování legálního užívání pozemků, které nejsou sanací dotčeny přímo, jelikož jsou již po sanaci nebo každopádně nejsou znečištěné.

D – *K čtvrté otázce ve věci C-378/08 – nezbytnost vyhlášení veřejné zakázky*

1. K přípustnosti

171. Komise silně pochybuje o přípustnosti čtvrté otázky ve věci C-378/08, jelikož vnitrostátní soud podle ní dostatečně nevymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vychází čtvrtá otázka.

172. Podle ustálené judikatury Soudního dvora potřeba dospět k výkladu práva Společenství, který by byl užitečný pro vnitrostátního soud, skutečně vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, ze kterého vychází otázky, které pokládá, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na kterých jsou tyto otázky založeny [67].

173. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tyto požadavky nesplňuje. Předkládající soud totiž pouze uvádí, že společnost Sviluppo Italia byla pověřena vyprojektováním a – za předpokladu, že podniky zůstanou nečinné – následnou realizací opatření k nápravě, aniž by předtím

66 — Srov. např. rozsudek ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, bod 65 s dalšími odkazy).

67 — Rozsudek ze dne 26. ledna 1993, Telemarsicabruzzo a další (C-320/90 až C-322/90, Recueil, s. I-393, bod 6), usnesení ze dne 19. března 1993, Banchero (C-157/92, Recueil, s. I-1085, bod 4), ze dne 30. dubna 1998, Testa a Modesti (C-128/97 a C-137/97, Recueil, s. I-2181, bod 5); ze dne 28. června 2000, Laguillaumie (C-116/00, Recueil, s. I-4979, bod 15), a ze dne 8. října 2002, Viacom (C-190/02, Recueil, s. I-8287, bod 15); rozsudky ze dne 9. září 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, Sb. rozh. s. I-8027, bod 10); ze dne 17. února 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, Sb. rozh. s. I-1167, bod 22); ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 45); ze dne 14. prosince 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, Sb. rozh. s. I-11987, bod 26), a ze dne 2. dubna 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, Sb. rozh. s. I-2437, bod 29).

bylo provedeno veřejné zadávací řízení, a že se v případě Sviluppo Italia jedná o podnik působící na trhu založený státem.

176. Domnívám se tedy, že čtvrtou otázku je třeba odmítnout jako nepřípustnou.

2. Doplňkové úvahy k odpovědi na uvedenou otázku

174. Přesnější údaje týkající se zadání veřejné zakázky nejsou k dispozici. Není známo kdy, v jaké podobě a s jakým obsahem přesně byla zakázka zadána a jakou má hodnotu. Předkládající soud pouze velmi obecným způsobem popisuje zadané práce jako „práce se závažným dopadem na životní prostředí a práce s vysokou ekonomickou hodnotou“. K dispozici nejsou ani údaje o tom, do jaké míry je společnost Sviluppo Italia kontrolována státem. A v neposlední řadě předkládající soud neuvedl, jaké předpisy italského práva jsou příslušné pro zadání této veřejné zakázky.

177. Pro případ, že by Soudní dvůr chtěl o čtvrté předběžné otázce rozhodnout, uvedu ve svém stanovisku přesto několik odkazů na právní rámec Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek, které vnitrostátnímu soudu mohou ulehčit posouzení skutkových okolností původního řízení z hlediska práva Společenství.

178. Předkládající soud pokládá otázku ohledně slučitelnosti vnitrostátní právní úpravy, která dovoluje zadání veřejné zakázky na provedení nápravných opatření bez předchozího veřejného zadávacího řízení, se směrnicí 2004/18, směrnicí 93/37 a směrnicí 89/665.

175. Na základě těchto nepřesných údajů nemůže Soudní dvůr přesně určit, která ustanovení právních předpisů Společenství jsou vůbec relevantní pro právní posouzení zadání uvedené veřejné zakázky, a už vůbec nemůže provést výklad s ohledem na skutkové okolnosti původního řízení. V důsledku toho Soudní dvůr nemůže na základě údajů uvedených v předkládacím usnesení poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečný výklad práva Společenství.

179. Jak správně uvádí Komise, směrnice 89/665 není příslušná pro posouzení otázky,

zda k zadání zakázky na provedení nápravných opatření v původním řízení došlo v souladu s právem Společenství. Směrnice 89/665 totiž obsahuje pouze procesně právní ustanovení týkající se opravných prostředků proti možnému porušení ustanovení právních předpisů v oblasti zadávání veřejných zakázek. Směrnice 89/665 naproti tomu neobsahuje žádná věcná pravidla týkající se samotného zadávacího řízení.

180. Komise navíc správně upozorňuje na to, že směrnice 93/37 není patrně použitelná *ratione temporis*. Podle článku 82 ve spojení s čl. 80 odst. 1 směrnice 2004/18 byla směrnice 93/37 totiž zrušena s účinností od 31. ledna 2006. Směrnice 93/37 je nahrazena směrnicí 2004/18[68]. Přestože předkládající soud neuvádí datum zadání zakázky společnosti Sviluppo Italia, lze podle údajů uvedených v předkládacím usnesení předpokládat, že k zadání došlo po 31. lednu 2006. U projektu vypracovaného společností Sviluppo Italia, který počítá mj. s výstavbou umělého ostrova, se totiž patrně jedná o novější projekty, o nichž bylo poprvé rozhodováno po 20. prosinci 2007.

181. Vnitrostátní soud bude tedy nejprve muset zjistit, jestli je dotčena oblast působnosti směrnice 2004/18. Aby tomu tak bylo, musela by existovat „veřejná zakázka" ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/18 a oblast působnosti uvedené směrnice by musela být dotčena podle ustanovení oddílu II, kapitoly II. Údaje uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nestačí k provedení tohoto přezkumu. Celkové souvislosti věci v původním řízení však hovoří pro to, že se jedná o zakázky na služby a stavební práce, které překračují prahové hodnoty. Pokud je toto tvrzení správné, mělo být každopádně uplatněno zadávací řízení podle směrnice 2004/18. Povinnost provést takové řízení nutně nezaniká ani tehdy, když je předmětná zakázka udělena proto, že strana, které bylo původně uloženo vykonat tyto práce, tuto povinnost nesplnila („náhradní postup").

182. Italská vládá ovšem uvádí, že zadání veřejné zakázky nespadá jako takzvaná interní transakce do oblasti působnosti směrnice 2004/18. Polimeri a další s tímto názorem nesouhlasí.

183. Podle judikatury Soudního dvora nejsou právní předpisy Společenství v oblasti

68 — Srov. 1. bod odůvodnění směrnice 2004/18/ES.

zadávání veřejných zakázek použitelné na takzvané interní transakce, neboť v případě interních transakcí není uzavírána smlouva mezi dvěma různými subjekty. O interní transakci se jedná, jakmile jsou splněna dvě následující kritéria: zaprvé musí zadavatel nad dotčeným subjektem, kterému byla zadána veřejná zakázka, vykonávat obdobnou kontrolu, jakou vykonává nad svými organizačními útvary. Účast soukromého podniku na kapitálu dotčeného subjektu vylučuje, že by zadavatel nad tímto subjektem vykonával obdobnou kontrolu, jakou vykonává nad svými organizačními útvary. Zadruhé musí dotčený subjekt uskutečňovat převážnou část své činnosti pro zadavatele, který v ní má podíl[69].

184. Polimeri a další tvrdí, že kapitál společnosti Sviluppo Italia není zcela v rukou orgánů veřejné moci a že společnost Sviluppo Italia ani neuskutečňuje převážnou část své činnosti pro tyto orgány. Soudní dvůr však nemůže toto tvrzení potvrdit vzhledem k nedostatku informací v tomto ohledu poskytnutých v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Toto posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

185. Nejedná-li se o interní transakci a oblast působnosti směrnice 2004/18 není dotčena ani v jiném ohledu, pak lze veřejnou zakázku zadat bez zveřejnění oznámení o zakázce jen v případech vyjmenovaných v článku 31.

186. V projednávané věci by mohl být příslušný jedině čl. 31 odst. 1 písm. c) směrnice 2004/18. Podle něj může být veřejná zakázka zadána v rámci vyjednávacího řízení bez předchozího zveřejnění oznámení o zakázce, pokud je to nezbytně nutné, nelze-li z důvodů krajní naléhavosti způsobené událostmi, které veřejní zadavatelé nemohli předvídat, dodržet stanovené lhůty. Nezdá se však být pravděpodobné, že by se projektování a realizace nápravných opatření staly naléhavými, aniž by to orgány veřejné moci mohly předvídat. Znečištění životního prostředí existuje koneckonců již dlouho a dokonce již bylo předmětem jiných nápravných opatření. Ale i toto může nakonec posoudit jen vnitrostátní soud.

69 — K oběma podmínkám viz rozsudky ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, Recueil, s. I-8121, bod 50); ze dne 11. ledna 2005, Stadt Halle a RPL Lochau (C-26/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 49); ze dne 13. ledna 2005, Komise v. Španělsko (C-84/03, Sb. rozh. s. I-139, bod 38); ze dne 11. května 2006, Carbotermo a Consorzio Alisei (C-340/04, Sb. rozh. s. I-4137, bod 33), a ze dne 9. června 2009, Komise v. Německo (C-480/06, Sb. rozh. s. I-4747, bod 34).

VI – Závěry

187. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené v řízení o věci C-378/08 odpověděl následovně:

„1. Směrnice 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí se nevztahuje na škody na životním prostředí, pokud byly způsobeny činnostmi vykonávanými před 30. dubnem 2007. Nebrání tedy vnitrostátním pravidlům týkajícím se nápravy takových škod.

2. Směrnice 2004/35 brání odpovědnosti za škody na životním prostředí stanovené nezávisle na podílu na způsobeném znečištění, jen pokud by taková odpovědnost odporovala primární odpovědnosti znečišťujícího provozovatele.

3. Směrnice 2004/35 dovoluje

– upustit od zjišťování příčiny škody, pokud se zdá, že další šetření nepřinesou žádný výsledek,

– přijmout rychlá opatření před ukončením šetření.

4. Směrnice 2004/35 nebrání právním úpravám odpovědnosti za škody na životním prostředí, které nepředpokládají zavinění.

5. Čtvrtá otázka je nepřípustná.“

188. Na předběžné otázky položené v řízení o věcech C-379/08 a C-380/08 by Soudní dvůr měl odpovědět následovně:

„1. Směrnice 2004/35 nebrání změně uložených nápravných opatření, pokud jsou dodrženy obecné zásady práva Společenství.

2. Směrnice 2004/35 nebrání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje příslušnému orgánu, aby z moci úřední měnil uložená nápravná opatření. Za účelem tohoto rozhodnutí musí být zpravidla vyhodnoceny zvláštní podmínky lokality, náklady na provedení v porovnání s přiměřeně předvídatelným přínosem, možné či pravděpodobné dodatečné škody a dopady na veřejné zdraví a bezpečnost,

jakož i doba potřebná k jejich provedení. Avšak příslušný orgán od toho může ve zvláštních případech po náležitém uvážení zcela nebo zčásti upustit, pokud je toto rozhodnutí učiněno na základě vyslechnutí dotčených stran a pečlivě odůvodněno.

3. Se směrnicí 2004/35 není v rozporu stanovení změněných nápravných opatření jakožto podmínek ke schvalování legálního užívání pozemků, které nejsou sanací dotčeny přímo, jelikož jsou již po sanaci nebo každopádně nejsou znečištěné."