NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT prednesené 22. októbra 2009[1]

I — Úvod

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

1. Tejto vete sa pripisuje zachránenie Gréka Archimeda. Znázorňuje účinok jeho zákonov páky.

2. Archimedes žil v meste Syrakúzy na Sicílii. Neďaleko tohto mesta sa nachádza záliv, zátoka Augusta, ktorá je už niekoľko rokov silne znečistená škodlivými látkami. Pokusy o nápravu tejto škody na životnom prostredí dali podnet na súčasné návrhy na začatie prejudiciálneho konania.[3]

3. Určite sa odo mňa nevyžaduje, aby som našla pevný bod, ktorý by mi umožnil vychýliť zemeguľu z dráhy. Kladie sa však otázka zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. Majú zodpovednosť len osoby, ktoré škodu spôsobili, alebo je možné zisťovať zodpovednosť ďalších aktérov, ktorí vlastnia pozemky v predmetnej lokalite alebo ktorí v nej uskutočňujú priemyselnú činnosť?

4. V konaní vo veci samej C-378/08 bolo totiž vznesené tvrdenie, že príslušné orgány nútili podniky, ktoré pôsobia v predmetnej lokalite, aby napravili škodu na životnom prostredí, bez toho, aby preskúmali a preukázali príčinnú súvislosť medzi konaním podnikov

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — „Dajte mi pevný bod a pohnem zemeguľou“, citované podľa Pappus Alexandrinus: *Collectionis quae supersunt.* Voluminis 3, Tomus 1. Vydal Friedrich Hultsch, 1878, s. 1060 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination, poslednýkrát nahliadnuté 2. septembra 2009).

3 — Okrem troch tu preskúmaných vecí sú v konaní pred Súdnym dvorom dve ďalšie spojené veci týkajúce sa tohto miesta: Buzzi Unicem a i. (C-478/08 a C-479/08, Ú. v. EÚ C 19, 2009, s. 14 – 15).

a škodou na životnom prostredí alebo existenciu zavinenia na strane podnikov.

5. Vnútroštátny súd túto otázku začleňuje do rámca smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd[4] (ďalej len „smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí“ alebo „smernica 2004/35“). Je však potrebné položiť si otázku, do akej miery môže táto smernica hrať úlohu pri škode, ktorá bola z veľkej časti spôsobená pred nadobudnutím účinnosti smernice.

6. Opatrenia nariadené na účely nápravy škody nastoľujú ďalšie otázky. Príslušné orgány *a posteriori* významne zmenili plán odstránenia znečistenia bez toho, aby ho skonzultovali s dotknutými podnikmi, bez toho, aby zisťovali následky týchto zmien, a bez toho, aby takéto konanie odôvodnili. V dôsledku toho vznikla otázka, či je takéto konanie v súlade so smernicou o zodpovednosti za škody na životnom prostredí.

4 — Ú. v. ES L 143, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357.

7. Nakoniec z hľadiska právnej úpravy verejného obstarávania vznikla otázka, za akých podmienok sú orgány verejnej správy oprávnené zadať zákazku týkajúcu sa plánovania a vykonania nápravných opatrení bez uplatňovania predpísaného konania vo veci verejného obstarávania.

II — Právny rámec

8. Zásady Spoločenstva v oblasti politiky životného prostredia, a najmä zásada „znečisťovateľ platí“, sú vyjadrené v článku 174 ods. 2 ES:

„Politika životného prostredia Spoločenstva sa zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany, pričom prihliada na rozmanité situácie v jednotlivých regiónoch Spoločenstva.

Vychádza zo zásady predchádzania škodám a prevencie, zo zásady nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji a zo zásady, že náhradu škody hradí znečisťovateľ.

…“

9. Z účelu smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí vyjadreného v článku 1 vyplýva, že smernica je založená na zásade „znečisťovateľ platí“.

„Účelom tejto smernice je vytvoriť rámec environmentálnej zodpovednosti za prevenciu a odstraňovanie environmentálnych škôd založenej na zásade ‚znečisťovateľ platí‘.“

10. Podľa článku 3 ods. 1 sa táto smernica vzťahuje na:

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

b) škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch spôsobené pracovnými činnosťami inými, ako sú činnosti uvedené v prílohe III, a na akúkoľvek bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd [takejto škody — *neoficiálny preklad*] z dôvodu ktorejkoľvek z týchto činností, ku ktorej dôjde zo zavinenia alebo nedbalosti prevádzkovateľa“.

11. Výnimky z pôsobnosti tejto smernice sú vymenované v článku 4. V článku 4 ods. 5 sa uvádza:

„Táto smernica sa vzťahuje len na environmentálne škody alebo na bezprostrednú hrozbu vzniku takýchto škôd spôsobených znečistením plošného charakteru, pri ktorých je možné nájsť príčinnú súvislosť medzi škodou a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov.“

12. Pokiaľ ide o náklady na nápravné opatrenia, článok 8 ods. 1 stanovuje:

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

13. Pojem prevádzkovateľ je vymedzený v článku 2 bod 6 takto:

„fyzická alebo právnická, súkromná alebo verejná osoba, ktorá vykonáva alebo riadi pracovnú činnosť [podnikateľskú činnosť — *neoficiálny preklad*], alebo, kde to ustanovujú

vnútroštátne právne predpisy, osoba, na ktorú boli prevedené rozhodujúce ekonomické právomoci nad technickým fungovaním takejto činnosti, vrátane držiteľa povolenia alebo oprávnenia na takúto činnosť alebo osoby zaregistrovanej na takúto činnosť alebo oznamujúcej takúto činnosť.“

14. Článok 16 ods. 1 upravuje prijímanie prísnejších ustanovení členskými štátmi:

„Táto smernica nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd, vrátane identifikácie dodatočných činností, ktoré by mali podliehať preventívnym a nápravným požiadavkám tejto smernice a identifikácie ďalších zodpovedných strán.“

15. Časová pôsobnosť smernice je obmedzená v článku 17:

„Táto smernica sa nevzťahuje na:

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

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

— …“

16. Článok 19 ods. 1 ES stanovuje transpozičnú lehotu:

„Členské štáty uvedú do 30. apríla 2007 do účinnosti zákony, iné predpisy a administratívne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Okamžite o tom budú informovať Komisiu.“

17. Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný vo veci C-378/08 sa okrem toho

s ohľadom na verejné obstarávanie odvoláva na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby[5], na smernicu Rady 93/37/EHS[6] zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania prác[7] a na smernicu Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmavania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác[8]. Nie je však potrebné zopakovať ustanovenia týchto smerníc.

III — Skutkový stav a prejudiciálne otázky

A — *Vec C-378/08*

18. Vo veci C-378/08 uvádza návrh na začatie prejudiciálneho konania nasledujúce skutočnosti.

19. Zátoka Augusta je zasiahnutá javmi spôsobenými znečistením životného prostredia, ktoré sa začalo pravdepodobne veľmi dávno, zrejme najneskôr po druhej svetovej vojne. Konkrétne morské dno tejto zátoky je silne kontaminované znečisťujúcimi látkami.

20. V priebehu obdobia, počas ktorého došlo k znečisteniu, existovalo v tejto zátoke po sebe alebo popri sebe množstvo podnikov pôsobiacich v odvetví priemyslu a v odvetví uhľovodíkov. To môže podľa vnútroštátneho súdu spôsobiť, že nebude možné konkrétne stanoviť individuálnu zodpovednosť rôznych podnikov za znečistenie.

21. Rozličnými po sebe nasledujúcimi opatreniami talianske orgány verejnej správy nariaďovali podnikom, ktoré v súčasnosti pôsobia v zátoke Augusta, aby vykonali sanáciu kontaminovaného morského dna. Keďže podniky ju nespravili, orgány verejnej správy im pohrozili vykonaním sanačných prác z úradnej moci a na náklady podnikov.

5 — Ú. v. ES L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132.

6 — Je pravda, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa vnútroštátny súd pýta na otázku zlučiteľnosti so smernicou 93/97/EHS. Smernica 93/97/EHS, ktorá dopĺňa smernicu 91/263/EHS, pokiaľ ide o pozemné družicové stanice, však zjavne nie je relevantná pre konanie vo veci samej, okrem toho, ak by bolo opodstatnené predpokladať, že ide o preklep a že vnútroštátny súd chcel v skutočnosti položiť otázku zlučiteľnosti so smernicou 93/37/EHS.

7 — Ú. v. ES L 199, s. 54; Mim. vyd. 06/002, s. 163.

8 — Ú. v. ES L 395, s. 33; Mim. vyd. 06/001, s. 237.

22. Podniky, ktorým bolo nariadené sanáciu, pôsobia v oblastiach činnosti zahŕňajúcich využívanie alebo spracúvanie znečisťujúcich látok.

23. Zo zistení vnútroštátneho súdu vyplýva, že orgány verejnej správy nariadili podnikom, ktoré pôsobia v zátoke Augusta, aby odstránili existujúce znečistenie životného prostredia, bez rozlišovania medzi skorším znečistením a súčasným znečistením a bez skúmania čiastkovej zodpovednosti každého z predmetných podnikov za spôsobenú škodu.

24. Tieto rozhodnutia boli niektorými z dotknutých podnikov napadnuté. Pred podaním týchto návrhov na Súdny dvor Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia už zrušil niektoré napadnuté rozhodnutia v rôznych rozsudkoch, najmä z dôvodu, že boli v rozpore so zásadou Spoločenstva „znečisťovateľ platí". Naproti tomu odvolací súd Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana sa domnieval, že podniky usadené v zátoke Augusta sa odvolali v súlade so zákonom, a v dôsledku toho nariadil v jednej z týchto vecí odklad výkonu rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. V konaní vo veci C-378/08 viaceré podniky pôsobiace v zátoke Augusta napádajú rozhodnutie z 20. decembra 2007, ktoré im nariaďuje uskutočniť sanáciu morského dna.

26. Sanácia morského dna sa má vykonať v súlade s plánom, ktorý vypracovala spoločnosť Sviluppo Italia Aree Produttive SpA (ďalej len „Sviluppo Italia"). Podľa tohto plánu majú byť kontaminované usadeniny vybagrované a po spracovaní využité na účely výstavby umelého ostrova v mori. Umelý ostrov má slúžiť ako „prístavná otočná plošina" pre kontajnerové lode rôznych veľkostí.

27. Sviluppo Italia je podnik založený štátom, ktorý pôsobí na trhu. Talianske orgány verejnej správy poverili Sviluppo Italia vypracovaním projektu a – v prípade nečinnosti podnikov — neskorším vykonaním sporných nápravných opatrení bez vyhlásenia akéhokoľvek verejného obstarávania. Podľa názoru vnútroštátneho súdu sú náklady na práce, ktoré boli tomuto podniku zverené, „veľmi vysoké".

28. Okrem žalôb o neplatnosť napadnutého rozhodnutia žalujúce podniky v rámci návrhu na nariadenie predbežného opatrenia požiadali o odklad výkonu rozhodnutia.

29. V rámci konania o nariadení predbežného opatrenia Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia predložil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa zásada ‚znečisťovateľ platí' (článok 174 ES, bývalý článok 130 R druhý odsek Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva) a ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, uvedené v opise skutkového stavu, vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc nariadiť súkromným podnikateľom — iba z toho dôvodu, že v danom čase prevádzkujú vlastnú činnosť v oblasti, ktorá je dlhodobo znečistená alebo ktorá hraničí s oblasťou znečistenou v minulosti — vykonať nápravné opatrenia, bez ohľadu na vykonanie akéhokoľvek šetrenia na účely stanovenia osoby zodpovednej za predmetné znečistenie?

2. Majú sa zásada ‚znečisťovateľ platí' (článok 174 ES, bývalý článok 130 R druhý odsek Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva) a ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, uvedené v opise skutkového stavu, vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc preniesť zodpovednosť za náhradu špecifickej škody na životnom prostredí na subjekt, ktorý je držiteľom vecných práv, a/alebo subjekt, ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť v znečistenej lokalite, výlučne na základe vzťahu ‚prítomnosti', v ktorom sa samotný subjekt nachádza (ktorý je subjektom vykonávajúcim činnosť v tejto lokalite), bez toho, aby museli vopred preukázať existenciu príčinnej súvislosti medzi správaním predmetného subjektu a udalosťou, ktorá je pôvodcom znečistenia?

3. Má sa právna úprava Spoločenstva stanovená v ustanoveniach článku 174 ES,

bývalého článku 130 R druhom odseku Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, a v ustanoveniach smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, uvedených v opise skutkového stavu, vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá nad rámec zásady ‚znečisťovateľ platí' priznáva orgánom verejnej správy právomoc preniesť zodpovednosť za náhradu špecifickej škody na životnom prostredí na subjekt, ktorý je držiteľom vecných práv, a/alebo na subjekt, ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť v znečistenej lokalite, bez toho, aby museli vopred preukázať okrem príčinnej súvislosti medzi správaním predmetného subjektu a udalosťou, ktorá je pôvodcom znečistenia, existenciu subjektívnej podmienky podvodného úmyslu alebo zavinenia?

4. Bránia zásady Spoločenstva v oblasti ochrany hospodárskej súťaže stanovené Zmluvou o založení Európskeho spoločenstva a citovanými smernicami 2004/18/ES, č. 93/97/EHS a č. 89/665/EHS vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc, aby zverili priamo súkromnoprávnym subjektom (spoločnosť Sviluppo SpA a Sviluppo Italia Aree Produttive SpA) činnosti týkajúce sa opisu, vypracovania projektu a vykonania sanačných opatrení — realizáciu verejných prác — na území vo vlastníctve štátu, bez predchádzajúceho dodržania konaní v oblasti verejného obstarávania?"

B — *Spojené veci C-379/08 a C-380/08*

30. Tieto veci sa týkajú dvoch opatrení na nápravu škody na životnom prostredí, ktoré boli nariadené rozhodnutím zo 16. apríla 2008.

31. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prvom rade vyplýva, že žalujúcim podnikom bolo nariadené zahradiť pozemky priľahlé k zátoke Augusta, ktoré im patria, fyzickou bariérou postavenou v zemi. V druhom rade bolo povolenie využívať pozemky v zóne, v ktorej sa má odstrániť znečistenie, viazané na nápravu škody na životnom prostredí a na vybudovanie predmetnej bariéry. Tieto podmienky boli uplatňované tak na vyčistené plochy, ako aj na plochy, ktoré neboli znečistené.

32. Žalujúce podniky tvrdia, že tieto príkazy menia a dopĺňajú skoršie rozhodnutia a že boli prijaté bez primeraného prerokovania, odôvodnenia alebo štúdie ich dopadu.

33. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia preto v rámci konania o nariadení predbežného opatrenia predložil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa smernica Spoločenstva o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc nariadiť, aby boli zásahy, o ktorých bolo rozhodnuté na prvom stupni po skončení upraveného kontradiktórneho šetrenia, ktorých schválenie a potom uplatňovanie sa už realizovalo a ktoré sa práve vykonávajú, doplnené dodatočnými zásahmi (spočívajúcimi v prejednávanej veci ‚vo fyzickom zahradení' plochy pozdĺž nábrežia) na environmentálnych matriciach odlišných od prvých matríc, na základe ‚primeraných možností nápravy škody na životnom prostredí'?

2. Má sa smernica Spoločenstva o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc nariadiť z úradnej moci takéto predpisy, teda vyhodnotenie špecifických podmienok lokality, nákladov na vykonanie predpísaných opatrení v pomere k rozumne predvídateľnému prospechu, prípadnú alebo pravdepodobnú vedľajšiu škodu a opačné účinky na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, ako aj lehoty potrebné na predpokladanú realizáciu?

3. Má sa smernica Spoločenstva o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 a v prejednávanej veci článok 7 a tam uvedená príloha II) s ohľadom na špecifickú situáciu lokality národného významu Priolo vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc nariadiť z úradnej moci obdobné predpisy ako podmienky povolenia na oprávnené využívanie pozemkov nepriamo dotknutých sanáciou, pokiaľ už boli tieto pozemky predmetom sanácie

alebo ak v každom prípade nie sú znečistené a patria do obvodu lokality národného významu Priolo?“

IV — Konanie pred Súdnym dvorom

34. Polimeri Europa SpA, Syndial SpA, ENI SpA a ERG Raffinerie Mediterranee SpA (ďalej len „ERG“) ako žalobcovia vo veci samej, ako aj Talianska republika a Komisia Európskych spoločenstiev sa zúčastnili na písomnej časti konania; Polimeri Europa SpA a Syndial SpA (ďalej spoločne „Polimeri a i.“) podali spoločné vyjadrenie vo veci C-378/08, ENI SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA (ďalej spoločne „ENI a i.“) podali spoločné vyjadrenie vo veciach C-379/08 a C-380/08. Holandské kráľovstvo a Helénska republika podali vo veci C-378/08 pripomienky.

35. Polimeri a i., ENI a i., ERG a Sviluppo Italia ako účastníci konania vo veci samej, ako aj Taliansko, Grécko, Holandsko a Komisia sa zúčastnili na spoločnom pojednávaní v troch veciach, ktoré sa konalo 15. septembra 2009.

V — Právna analýza

A — *O prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania*

36. Najskôr stručne pripomeniem námietky, ktoré podalo Taliansko proti prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania. Keďže existujú osobitné pochybnosti o prípustnosti niektorých otázok, preskúmam ich v rámci týchto otázok.

1. O účele a predmete návrhov na začatie prejudiciálneho konania

37. Talianska vláda tvrdí, že účelom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je najmä potvrdiť výklad vnútroštátneho práva vnútroštátnym súdom, čiže výklad, ktorý sa odlišuje od výkladu odvolacieho súdu, a teda sleduje cieľ, ktorý nie je stanovený v článku 234 ES.

38. Je správne, že konanie stanovené v článku 234 ES sa môže vzťahovať len na

výklad práva Spoločenstva alebo platnosť sekundárnych aktov práva Spoločenstva.[9] Súčasné návrhy sa však výslovne týkajú výkladu noriem primárneho alebo sekundárneho práva Spoločenstva. Tvrdeniu teda chýba akýkoľvek základ.

39. Odchýlka od názoru odvolacieho súdu už nie je prekážkou návrhu. Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je totiž odstrániť pochybnosti týkajúce sa výkladu práva Spoločenstva.[10] Názorové rozdiely medzi súdmi o otázkach práva Spoločenstva svedčia o tom, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je založený na skutočných pochybnostiach.

2. O obsahu návrhov na začatie prejudiciálneho konania

40. Talianska vláda sa okrem toho domnieva, že otázky sú príliš podrobné a predneseniu skutkového stavu tiež vytýka nepresnosť a tendenčnosť.

41. Otázka prílišnej podrobnosti otázok môže byť na účely prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania relevantná len v rozsahu, v akom v rámci konania začatého podľa článku 243 ES Súdny dvor nemá právomoc uplatňovať pravidlá práva Spoločenstva na danú vec.[11] V týchto veciach sa však ustanovenia práva Spoločenstva musia vykladať výlučne s ohľadom na okolnosti prejednávanej veci. Uplatňovanie práva v prejednávanej veci zostáva v právomoci vnútroštátneho súdu.

42. Otázka, či vnútroštátny súd správne vyjadril skutkový stav, nemôže byť objasnená Súdnym dvorom v rámci prejudiciálneho konania.[12] Na zisťovanie skutkového stavu sú oprávnené príslušné vnútroštátne súdy.

43. Námietky vznesené Talianskom proti prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania nemôžu byť v dôsledku toho prijaté.

9 — Rozsudok z 19. septembra 2006, Wilson, C-506/04, Zb. s. I-8613, bod 34.

10 — Pozri rozsudok z 15. septembra 2005, Intermodal Transports, C-495/03, Zb. s. I-8151, bod 33.

11 — Rozsudky z 24. septembra 1987, Coenen, 37/86, Zb. 1987 s. 3589, bod 8, a z 5. marca 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, Zb. s. I-1513, bod 24.

12 — Rozsudky z 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, Zb. s. I-13555, bod 34 a nasl.; z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257, bod 42, a z 12. januára 2006, Turn- und Sportunion Waldburg, C-246/04, Zb. s. I-589, bod 21.

B — *O troch prejudiciálnych otázkach vo veci C-378/08*

44. Tri prvé otázky položené vo veci C-378/08 smerujú k vyriešeniu otázky, či je v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“ vyjadrenou v článku 174 ES a v smernici 2004/35 preniesť zodpovednosť za náhradu škody na životnom prostredí na niektoré osoby z dôvodu ich podnikateľskej činnosti alebo ich postavenia ako vlastníkov pozemkov, a to bez ohľadu na to, či prispeli k príčinnej skutočnosti, alebo na akékoľvek zavinenie.

45. Návrh na začatie prejudiciálneho konania určite spomína článok 174 ES, ale toto ustanovenie nevyžaduje samostatné skúmanie. Obmedzuje sa na vymedzenie všeobecných cieľov Spoločenstva v oblasti životného prostredia, ktorým musí dať zákonodarca Spoločenstva život, prv než budú zaväzovať členské štáty.[13] Uplatniteľnosť vnútroštátnych ustanovení v oblasti zodpovednosti teda nie je možné posudzovať meradlom článku 174 ES.

46. Naproti tomu nie je možné vylúčiť, že smernica 2004/35 vylučuje vnútroštátne pravidlá v oblasti zodpovednosti. V rámci výkladu tejto smernice majú článok 174 ES a zásada „znečisťovateľ platí“, ktorú tento článok upravuje, osobitný význam v rozsahu, v akom konkretizujú riadiace zásady Spoločenstva v oblasti politiky životného prostredia.

47. Zodpovednostný režim, ktorý stanovilo talianske právo, vyjadrený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nie je smernicou o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí nanútený ani výslovne zakázaný. Naopak, článok 16 nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s predchádzaním a odstraňovaním škody na životnom prostredí, najmä identifikácie ďalších zodpovedných strán.

48. Článok 16 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa inšpiruje článkom 176 ES. V súlade s týmto posledným menovaným článkom opatrenia prijaté podľa článku 175 ES, čiže ustanovenia, ktoré patria výlučne pod právo životného prostredia Spoločenstva,[14] ako je smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, nebránia členskému štátu udržiavať alebo zavádzať prísnejšie ochranné opatrenia.

13 — Rozsudok zo 14. júla 1994, Peralta, C-379/92, Zb. s. I-3453, bod 57 a nasl.

14 — Pokiaľ ide o výnimku z opatrení na ochranu životného prostredia, ktoré môžu byť založené aj na článku 95 ES, odseky 4 až 6 tohto článku stanovujú osobitné pravidlá.

49. Podľa Súdneho dvora musí prísnejšie ochranné opatrenie v zmysle článku 176 ES sledovať rovnaký účel ochrany životného prostredia ako predmetná smernica[15] alebo byť s touto smernicou zlučiteľné.[16] Opatrenia, ktoré nespĺňajú tieto podmienky, sú buď v rozpore so smernicou, alebo sa týkajú otázok, ktoré nie sú smernicou upravené.

50. Bolo by v rozpore so záväzným právnym účinkom práva Spoločenstva, keby mohli členské štáty prijímať opatrenia nezlučiteľné so smernicou. Smernica je prekážkou takýmto opatreniam.

51. Naproti tomu článku 176 ES sa nemožno dovolávať, ak sa štátne opatrenie týka otázky, ktorá nie je upravená smernicou. Pojem prísnejšie ochranné opatrenie logicky predpokladá porovnanie. Aby mohlo ísť o „prísnejšie ochranné opatrenie", treba, aby v práve Spoločenstva existovalo opatrenie, ktoré je potenciálne menej ochranné. Ak takéto opatrenie neexistuje, nemôže ísť o prísnejšie ochranné opatrenie. Vzhľadom na to, že neexistujú príslušné ustanovenia práva Spoločenstva, sa členský štát obmedzí na vykonávanie svojich vlastných právomocí a v tomto prípade ustanovenia Spoločenstva, ktoré patria pod právo životného prostredia, nemôžu brániť účinku ustanovení vnútroštátneho práva. Článok 176 ES neupravuje otázku, do akej miery môžu ďalšie ustanovenia práva Spoločenstva klásť prekážku štátnym opatreniam.

52. Tieto úvahy sa vzťahujú nielen na prísnejšie ochranné opatrenia v zmysle článku 176 ES, ale aj na prísnejšie opatrenia v zmysle článku 16 smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí.

1. O uplatniteľnosti smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí

53. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí môže slúžiť ako podklad na porovnanie pre prísnejšie opatrenia len v rozsahu, v akom je uplatniteľná. Pritom jej uplatniteľnosť *ratione temporis*, ako aj *ratione materiae* v konaní vo veciach samých je spochybnená.

15 — Rozsudok zo 14. apríla 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Zb. s. I-2753, bod 41.

16 — Rozsudok Deponiezweckverband Eiterköpfe, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 52.

a) O časovej pôsobnosti smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí

54. Podľa článku 17 a článku 19 ods. 1 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa smernica nevzťahuje na škodu spôsobenú emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo pred 30. aprílom 2007. Rovnako sa nevzťahuje na škodu spôsobenú emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej dôjde po tomto dátume, ak je spôsobená špecifickou činnosťou, ktorá bola vykonaná a skončila sa pred uvedeným dátumom.

55. Preto talianska a holandská vláda, ako aj Komisia vyjadrujú vo svojich pripomienkach pochybnosti o uplatniteľnosti *ratione temporis* smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. Vychádzajú z myšlienky, že ku každej škode na životnom prostredí, ktorú treba napraviť, došlo pred 30. aprílom 2007. Ak by bol tento predpoklad správny, je potrebné dať im za pravdu.

56. Holandská vláda správne uvádza, že rozhodnutie napadnuté vo veci samej je založené na štúdii, ktorá bola predložená v apríli 2007 alebo pred príslušným dátumom. Zo stručného opisu škôd na životnom prostredí v návrhu na začatie prejudiciálneho konania ostatne vyplýva, že zátoka Augusta je zasiahnutá javmi spôsobenými znečistením životného prostredia, ktoré sa začalo pravdepodobne veľmi dávno.[17]

57. Činnosti, o ktorých sa predpokladá, že spôsobili škodu, sa však zjavne naďalej uskutočňujú. Na základe toho som dospela k záveru, že škoda na životnom prostredí, ktorú treba napraviť, je podľa súčasných zistení vnútroštátneho súdu kumulatívna škoda, ku ktorej z väčšej časti určite došlo pred 30. aprílom 2007, to však nevylučuje, že sa k tomu odvtedy nepridáva nové znečistenie. Otázka, či to je skutočne tak, nemôže byť objasnená Súdnym dvorom v rámci prejudiciálneho konania.[18] Zisťovať skutkový stav sú povinné príslušné vnútroštátne súdy.

58. Zo znenia článku 17 prvej a druhej zarážky smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí, ako aj z kontextu, ktorý ju obklopuje, vyplýva, že v prípade

17 — Polimeri a i. dokonca na pojednávaní tvrdili, že škoda je spôsobená znečisťovaním, ku ktorému dochádzalo v období rokov 1958 až 1979.

18 — Pozri judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou 12.

kumulatívnej škody sa smernica uplatňuje na časť škody, ku ktorej došlo alebo by mohlo dôjsť po 30. apríli 2007.

59. Článok 17 prvá zarážka smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí vylučuje z pôsobnosti smernice škodu spôsobenú pred príslušným dátumom (stará škoda).

60. Okrem toho článok 17 druhá zarážka vylučuje škodu spôsobenú emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo po príslušnom dátume, ak bola spôsobená špecifickou činnosťou, ktorá bola vykonaná a skončila sa pred uvedeným dátumom.

61. Typický predpoklad uplatňovania tohto druhého pravidla pravdepodobne predstavuje predovšetkým staré znečistenie, ktoré vyvoláva novú škodu, keď škodlivé látky unikajú z odtoku a znečisťujú susediace vody. Túto formu šírenia znečisťujúcich látok možno takisto považovať za emisiu.[19] V nemeckom práve záruk bol na opísanie tohto typu škody prijatý výstižný pojem „Weiterfressen“ (škoda, ktorá sa rozširuje).[20]

62. Článok 17 prvá a druhá zarážka smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí vylučuje akékoľvek spätné uplatňovanie smernice. Komisia sledovala tento cieľ už od prípravných prác na smernici.[21] Odôvodnenie č. 3 smernice preberá túto myšlienku, keď konštatuje, že ustanovenia tejto smernice by sa nemali vzťahovať na škodu vzniknutú pred uplynutím transpozičnej lehoty.

63. Dôvod, pre ktorý je vylúčená spätná účinnosť, spočíva na zásade istoty právnych situácií, ktorá vo všeobecnosti bráni tomu, aby bol východiskový bod časovej pôsobnosti

19 — Pozri definíciu v článku 2 bode 8 smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí: „Uvoľnenie látok, prípravkov, organizmov alebo mikroorganizmov do životného prostredia ako následok ľudských činností.“

20 — Pozri rozsudok Bundesgerichtshof z 24. novembra 1976, VIII ZR 137/75, Neue Juristische Wochenschrift 1977, s. 379, 381.

21 — Biela kniha o zodpovednosti za životné prostredie [KOM(2000)66 konečné znenie z 9. februára 2000, s. 14 a nasl.] a návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o environmentálnej prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd [KOM(2002)17 konečné znenie z 23. januára 2002, s. 17 a 24] výslovne vylučujú spätné uplatňovanie.

aktu Spoločenstva stanovený na dátum, ktorý predchádza jeho uverejneniu. Výnimočne to môže byť inak, ak to vyžaduje účel, ktorý sa má dosiahnuť, alebo ak je riadne rešpektovaná legitímna dôvera dotknutých osôb.[22] Zákonodarca však výslovne uviedol, že smernici nezamýšľa priznať takýto retroaktívny účinok.

64. Z iného hľadiska sa musí nové pravidlo bezodkladne uplatniť na budúce právne účinky situácie, ktorá vznikla za účinnosti predchádzajúceho pravidla.[23] Pôsobnosť zásady ochrany legitímnej dôvery totiž nemôže byť chápaná takým spôsobom, aby vo všeobecnosti bránila uplatneniu nového pravidla na neskoršie účinky situácií, ktoré vznikli predtým.[24]

65. Vo svetle týchto úvah článok 17 prvá zarážka smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí definuje škodu, ku ktorej došlo pred 30. aprílom 2007, ako vzniknuté situácie, ktoré už nespadajú do spôsobnosti smernice.

66. Tak je to aj vtedy, ak v rozpore so stanoviskom vyjadreným gréckou vládou v priebehu písomnej časti konania činnosť, ktorá je pôvodcom škody, sa istotne začala pred príslušným dátumom, no naďalej prebiehala. Je pravda, že na tieto prípady sa nevzťahuje článok 17 druhá zarážka smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí, ktorý vyžaduje, aby sa činnosť skončila pred 30. aprílom 2007. Prvá zarážka však môže vylúčiť takéto činnosti z pôsobnosti smernice, ak k nim došlo pred príslušným dátumom.

67. Ako Komisia správne uvádza, smernica o zodpovednosti za škody na životnom prostredí sa naproti tomu musí uplatňovať, ak pokračujúca činnosť spôsobí novú škodu. To je potrebné najmä na účely splnenia povinnosti predchádzať škode na životnom prostredí, ktorá vyplýva z článku 5. Okrem zásady „znečisťovateľ platí“ toto ustanovenie konkretizuje dve ďalšie zásady práva životného prostredia Spoločenstva v súlade s článkom 174 ods. 2 ES: preventívnu činnosť a nápravu zásahov do životného prostredia pri zdroji.

22 — Rozsudky z 25. januára 1979, Racke, 98/78, Zb. s. 69, bod 20; z 22. novembra 2001, Holandsko/Rada, C-110/97, Zb. s. I-8763, bod 151, a z 29. apríla 2004, Sudholz, C-17/01, Zb. s. I-4243, bod 33.

23 — Rozsudky z 5. decembra 1973, SOPAD, 143/73, Zb. s. 1433, bod 8; z 10. júla 1986, Licata/CES, 270/84, Zb. s. 2305, bod 31; z 2. októbra 1997, Saldanha a MTS, C-122/96, Zb. s. I-5325, bod 14; z 29. januára 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Zb. s. I-1049, bod 50, a z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Zb. s. I-9465, bod 43.

24 — Rozsudky zo 16. mája 1979, Tomadini, 84/78, Zb. s. 1801, bod 21; zo 14. januára 1987, Nemecko/Komisia, 278/84, Zb. s. 1, bod 36; z 29. júna 1999, Butterfly Music, C-60/98, Zb. s. I-3939, bod 25, a Pokrzeptowicz-Meyer, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 55.

68. Skutočnosť, že činnosť sa začala pred nadobudnutím účinnosti smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí, nemôže úplne oslabiť povinnosť prevencie. Ak napríklad zariadenie už dlhý čas spôsobuje škodu na životnom prostredí v rámci svojej bežnej prevádzky, je podľa tejto smernice v zásade potrebné predchádzať tejto škode od 30. apríla 2007.

69. V prejednávanej veci nie je možné konkrétne vylúčiť, že sporný príkaz vo veciach C-379/09 a C-380/08 týkajúci sa výstavby fyzickej bariéry takisto prispieva k predchádzaniu budúcej škode na životnom prostredí vyplývajúcej z pokračovania prevádzkovania zariadení. V prípade potreby sú príslušné vnútroštátne súdy povinné preskúmať, či je toto opatrenie vhodné na uskutočnenie uvedeného cieľa.

70. Uplatňovanie povinnosti prevencie zahŕňa okrem iného aj to, že škoda, ktorej sa mohlo zabrániť, ale ku ktorej napriek tomu došlo, musí byť napravená. V dôsledku toho musí byť škoda spôsobená po príslušnom dátume pokračujúcimi činnosťami v súlade so smernicou o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí napravená. Aj keď sú tieto činnosti v súlade s platným právom a/alebo v súlade so stavom poznania, článok 8 ods. 4 umožňuje oslobodiť prevádzkovateľov od nákladov.

71. V prípade kumulatívnej škody môže byť v praxi ťažké oddeliť novú škodu od starej škody; problém vzniku kumulatívnej škody je však známy v iných oblastiach práva zodpovednosti a nie je absolútne neriešiteľný. Článok 9 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí priznáva v tejto súvislosti značnú mieru voľnej úvahy členským štátom, keď spresňuje, že smernica sa uplatňuje bez toho, aby sa dotýkala vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa rozdelenia nákladov v prípade viacnásobnej príčinnej súvislosti. To sa týka aj znečisťovateľov, na ktorých sa smernica nevzťahuje ako na osoby, ktoré spôsobili starú škodu, ale ako na osoby, ktoré spôsobili novú škodu.

72. Zostáva ešte overiť, či časť škody, *ktorá sa rozširuje*, ku ktorej došlo nedávno, spadá do pôsobnosti smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, ak sa pokračuje v činnosti, ktorá je pôvodcom znečistenia.

73. Takýto výklad by mohol byť založený na znení článku 17 druhej zarážky smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí vzhľadom na to, že činnosť, ktorá spôsobila znečistenie, nebola ukončená, ale naďalej prebieha. Skutočnosť, že táto činnosť je naďalej vykonávaná, a rozširovanie starej škody naznačujú, že ide o situáciu, ktorá ešte nevznikla a na ktorú sa budú v budúcnosti uplatňovať nové pravidlá. To by takisto v budúcnosti zaručovalo, že rozširovaniu takejto pokračujúcej škody bude v súlade so smernicou zabránené.

74. To by sa však rovnalo nepriamemu rozšíreniu uplatňovania smernice na činnosti, ktoré boli vykonávané pred nadobudnutím jej účinnosti. Práve tomu sa snažia zabrániť ustanovenia týkajúce sa časového uplatňovania smernice.

75. Povinnosť predchádzania škode na životnom prostredí nevedie k odlišnému výsledku. Predchádzanie škode na životnom prostredí v rámci vykonávania činnosti je úplne odlišné od predchádzania pokračujúcim účinkom starej škody. Opatrenia, ktoré majú za cieľ predchádzať rozširovaniu škody, možno len s ťažkosťami považovať za opatrenia, ktoré naďalej patria pod prevenciu alebo nápravu zásahov do životného prostredia pri zdroji. Často pôjde skôr o nápravu starej škody. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí však neukladá prevádzkovateľovi práve takúto povinnosť. Predchádzanie novej budúcej škode spôsobenej vykonávaním činnosti sa naproti tomu viaže práve na činnosť. Smernica má za cieľ zabrániť tomu, aby táto činnosť spôsobila ďalšiu škodu v budúcnosti.

76. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa v dôsledku toho nevzťahuje na škodu na životnom prostredí, ktorá bola spôsobená činnosťami vykonávanými pred 30. aprílom 2007. Nevylučuje teda vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa nápravy takejto škody.

b) O uplatniteľnosti *ratione materiae* smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí

77. Komisia okrem toho vyjadruje pochybnosti o uplatniteľnosti *ratione materiae* smernice 2004/35 na skutkový stav vo veci samej. Tieto pochybnosti vyplývajú zo skutočnosti, že vnútroštátny súd sa domnieval, že z dôvodu veľkého počtu podnikov, ktoré sa vystriedali v zátoke Augusta, nie je možné

určiť individuálnu zodpovednosť jednotlivých podnikov.

78. V súlade s článkom 4 ods. 5 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa smernica vzťahuje iba na škodu na životnom prostredí spôsobenú znečistením plošného charakteru, pri ktorej je možné nájsť príčinnú súvislosť medzi škodou a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov.

79. Toto ustanovenie istotne spadá pod výnimky zo smernice o zodpovednosti za na životnom prostredí. V skutočnosti však ide skôr o spresnenie rozsahu pôsobnosti všeobecných ustanovení týkajúcich sa uplatňovania smernice, ktoré figurujú v článku 3 ods. 1: podľa tohto článku sa smernica uplatňuje na škodu na životnom prostredí spôsobenú podnikateľskou činnosťou. Článok 4 ods. 5 spresňuje, že sa vzťahuje aj na škodu, ktorá je spôsobená znečistením plošného charakteru. Takéto znečistenie teda v zásade nepredstavuje prekážku uplatňovania smernice, ak možno zistiť nevyhnutnú príčinnú súvislosť.

80. Článok 4 ods. 5 smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí spočíva na úvahe, podľa ktorej môže byť v praxi zvlášť ťažké preukázať konkrétnu príčinnú súvislosť, ak má znečistenie plošný charakter. O tom svedčia príklady, ktoré mala na mysli Komisia, keď vypracúvala tieto ustanovenia: klimatické zmeny vyvolané emisiami oxidu uhličitého a inými emisiami, úbytok lesov spôsobený kyslými dažďami a atmosférické znečistenie súvisiace s dopravou.[25] To však nemení vecnú pôsobnosť smernice.

81. Treba však reštriktívne vykladať podmienku, podľa ktorej musí byť predmetná škoda na životnom prostredí spôsobená podnikateľskou činnosťou, čiže podmienku, na ktorú článok 3 ods. 1 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí viaže uplatňovanie tejto smernice. Smernica totiž stanovuje aj pátranie po príčinách škody. V súlade s článkom 11 ods. 2 povinnosť stanoviť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody, prislúcha príslušnému orgánu. Okrem toho článok 5 ods. 4, článok 6 ods. 3 a článok 8 ods. 2 druhý pododsek umožňujú prijímať opatrenia, ak nie je možné identifikovať osobu, ktorá spôsobila škodu. Tieto ustanovenia, ku ktorým sa vrátim,[26] by nemali zmysel, ak by sa smernica neuplatňovala v prípade, keby nebola zistená príčina škody.

25 — Biela kniha, už citovaná v poznámke pod čiarou 21, s. 11.
26 — Pozri bod 118 a nasl. nižšie.

82. Preto je potrebné potvrdiť, že skutočnosť, že škoda má svoj pôvod v podnikateľskej činnosti, je hlavnou podmienkou zodpovednosti za škodu na životnom prostredí v zmysle smernice. Naproti tomu ďalšie ustanovenia smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa môžu uplatňovať aj v prípade, že sa (ešte) nepreukázalo, že predmetná škoda na životnom prostredí bola spôsobená takouto činnosťou.

c) O zodpovednosti podľa smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí

83. Pokiaľ sa smernica o zodpovednosti za škody na životnom prostredí uplatňuje na prejednávanú vec, vyplývajú prípadné obmedzujúce účinky na vnútroštátne právo z ustanovení týkajúcich sa zodpovednosti, pokiaľ ide o nápravu škody na životnom prostredí vo svetle zásady „znečisťovateľ platí".

84. Zásada „znečisťovateľ platí" je v súlade s článkom 174 ods. 2 ES jednou zo základných zásad politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia. Článok 1 a odôvodnenie č. 2 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí v tejto súvislosti konštatujú, že je potrebné vykonávať prevenciu a nápravu škody na životnom prostredí uplatňovaním tejto zásady. Zásada „znečisťovateľ platí" je v dôsledku toho riadiaca zásada smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí.

85. Nemecký pojem „Verursacherprinzip" (zásada „znečisťovateľ platí") ukladá zodpovednosť za odstránenie znečistenia tomu, kto ho spôsobil. Ďalšie jazykové znenia, ktoré výslovne uvádzajú, že „znečisťovateľ platí" („polluter-pays principle"), zdôrazňujú, že ide o pravidlo, ktoré spočíva na započítaní nákladov.[27] Náklady na odstránenie znečistenia nemá znášať spoločnosť alebo tretie osoby, ale znečisťovateľ. To vedie k internalizácii nákladov na životné prostredie, teda k tomu, že náklady na životné prostredie sú zahrnuté do výrobných nákladov znečisťujúceho podniku.[28]

86. To podnecuje potenciálnych znečisťovateľov, aby predchádzali znečisteniu.[29] Okrem funkcie spočívajúcej v spravodlivom

27 — Pozri v tejto súvislosti bod 120 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Commune de Mesquer, rozsudok z 24. júna 2008, C-188/07, Zb. s. I-4501.

28 — Pozri bod 66 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci GEMO, rozsudok z 20. novembra 2003, C-126/01, Zb. s. I-13769.

29 — Pozri bod 1 prílohy odporúčania Rady 75/436/Euratom, ESUO, EHS z 3. marca 1975 týkajúceho sa započítania nákladov a zasahovania orgánov verejnej správy do oblasti životného prostredia [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 194, s. 94).

rozdelení nákladov má zásada „znečisťovateľ platí“ aj funkciu motivačnú a spravuje sa zásadou prevencie.[30]

87. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí konkretizuje najmä zásadu „znečisťovateľ platí“ najmä tým, že nápravu ukladá na ťarchu zodpovedného prevádzkovateľa v súlade s článkom 6, a tým, že v článku 8 ods. 1 stanovuje, že prevádzkovateľ znáša náklady na preventívne a nápravné opatrenia prijaté podľa smernice. Podľa článku 2 ods. 6 je prevádzkovateľom ten, kto preberá zodpovednosť za činnosť, ktorá spôsobila škodu. Je to v zásade ten, kto je v najlepšom postavení na to, aby zabránil škode na životnom prostredí vyplývajúcej z jeho činnosti.

88. V praxi je možné, že budú nevyhnutné dodatočné pravidlá, pokiaľ ide o škodu, ku ktorej došlo na pozemkoch patriacich inej osobe. Smernica sa týchto vlastníkov týka len prostredníctvom konzultácie stanovenej v článku 7 ods. 4. Nie je však možné z toho vyvodiť, že ten, kto je povinný vykonať nápravu, je oprávnený prijať opatrenia na majetku iného.

89. Okrem toho z článku 3 ods. 1 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí vyplýva, že táto smernica nestanovuje zodpovednosť za všetku škodu na životnom prostredí; pokiaľ ide o túto zodpovednosť, navyše rozlišuje medzi rôznou škodou.

90. Na jednej strane sa týka škody spôsobenej na životnom prostredí jednou z podnikateľských činností vymenovaných v prílohe III [článok 3 ods. 1 písm. a) smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí]. Príloha III sa zmieňuje o rôznych činnostiach, s ktorými sú spojené konkrétne riziká pre životné prostredie podľa iných ustanovení práva Spoločenstva v oblasti životného prostredia. V prejednávanej veci by sa mohli uplatňovať napríklad bod 1 alebo bod 7 tejto prílohy, a to prevádzka zariadení podliehajúcich povoleniu podľa smernice 96/61,[31] alebo výroba, použitie, uskladnenie, spracovanie,

30 — Pozri moje úvahy venované funkciám zásady znečisťovateľ platí, ktoré figurujú v bode 30 a nasl. návrhov, ktoré som predniesla vo veci Futura Immobiliare a i., rozsudok zo 16. júla 2009, C-254/08, Zb. s. I-6995.

31 — Smernica Rady z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80), kodifikovaná smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia(Ú. v. EÚ L 24, s. 8).

plnenie, uvoľňovanie do životného prostredia a miestna preprava nebezpečných látok.

poznania. Prísnejší zodpovednostný režim zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie (objektívnej zodpovednosti) súvisí s osobitnými rizikami pre životné prostredie, ktoré sa akceptujú v rámci vykonávania predmetných činností, ktoré sú svojou povahou rizikovými činnosťami.

91. Na druhej strane článok 3 ods. 1 písm. b) smernice 2004/35 stanovuje zodpovednosť za zavinenie alebo za nedbanlivosť v rámci iných činností v prípade škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch chránených článkom 6 ods. 3 a 4 alebo článkom 16 smernice „o biotopoch“ [32] alebo článkom 9 smernice „o vtáctve“ [33]. Pokiaľ však ide o takúto škodu, nebol predložený alebo uvádzaný nijaký dôkaz.

93. V obidvoch prípadoch zodpovednosť na základe článku 3 ods. 1 smernice 2004/35 v každom prípade predpokladá, že škoda bola spôsobená uvedenými činnosťami. V súlade s článkom 11 ods. 2 povinnosť stanoviť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škodu, prislúcha príslušnému vnútroštátnemu orgánu. Bez ohľadu na takéto zistenie je prevádzkovateľ povinný v súlade s článkami 5 až 7 vykonávať preventívnu činnosť, ak je to potrebné, napraviť škodu a oznámiť to príslušným orgánom. Táto zodpovednosť je obmedzená článkom 8 ods. 3, ak prevádzkovateľ dokáže, že škodu spôsobila tretia osoba alebo že škoda je výsledkom plnenia príkazu vydaného orgánmi verejnej správy.

92. Keďže zodpovednosť za škodu spôsobenú na chránených druhoch a prirodzených biotopoch je výslovne viazaná na zavinené konanie, zodpovednosť za škodu vyplývajúcu z činností uvedených v prílohe III môže *a contrario* v zásade zohrávať úlohu bez ohľadu na akékoľvek zavinené konanie. To potvrdzuje možnosť členských štátov podľa článku 8 ods. 4 stanoviť oslobodenie od nákladov na nápravu, ak nešlo o zavinenie prevádzkovateľa a ak bola činnosť, ktorá spôsobila škodu, povolená alebo vykonaná v súlade so stavom

94. Cieľom smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí je konkretizovať zásadu „znečisťovateľ platí“ v určitej forme. V zásade teda prevádzkovatelia musia znášať náklady na škodu na životnom prostredí, ktorú spôsobili. Toto započítanie nákladov vytvára u prevádzkovateľov podnet, aby predchádzali škodám na životnom prostredí. Je

32 — Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102).

33 — Smernica Rady 79/409/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 103, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 98).

odôvodnené v rozsahu, v akom prevádzkovatelia vykonávajú rizikovú činnosť, konkrétne v prípade zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie, a všeobecne získavajú aj hospodársky výnos z tejto činnosti.

95. Naproti tomu, pokiaľ nie sú osoby, ktoré spôsobili škodu, známe, smernica nestanovuje povinnosť nápravy. Vzhľadom na to, že podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania je to tak aj v konaní vo veciach samých, je opodstatnené predpokladať, že sporné príkazy na nápravu nemožno považovať za uplatňovanie smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí.

d) O zodpovednosti bez príčinnej súvislosti so škodou

96. Druhou otázkou položenou vo veci C-378/08 chce vnútroštátny súd zistiť, či je prípustné preniesť zodpovednosť za nápravu škody na životnom prostredí na subjekt, ktorý je držiteľom vecných práv, a/alebo na subjekt, ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť v znečistenej lokalite. Súd spresňuje túto otázku, keď sa pýta, či môže zodpovednosť vyplývať výlučne zo vzťahu „prítomnosti“, v ktorom sa samotný subjekt nachádza (ktorý je subjektom vykonávajúcim činnosť v tejto lokalite). V tomto prípade nie je nevyhnutné preukázať existenciu príčinnej súvislosti medzi správaním predmetného subjektu a znečistením.

97. Komisia sa domnieva, že takáto zodpovednosť je prípustná na základe prísnejších opatrení povolených článkom 176 ES a článkom 16 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí.

98. Nemôžem však bez výhrady súhlasiť s takýmto stanoviskom. Zodpovednosť bez akéhokoľvek podielu na škode sa odchyľuje od smerovania smernice 2004/35 a nie je v súlade s ňou, ak zmenšuje zodpovednosť toho, kto je zodpovedný za znečistenie podľa smernice. Smernica totiž podnecuje práve zodpovedného prevádzkovateľa, aby predchádzal škode na životnom prostredí, a stanovuje, že tento prevádzkovateľ musí znášať náklady na nápravu škody, ktorá napriek tomu vznikla.

99. Podmienky, za ktorých prevádzkovateľ znečisťovateľ nie je povinný znášať náklady, sú upravené najmä v článku 8 smernice

2004/35. Širšie oslobodenia od nákladov by pravdepodobne skreslili konkretizáciu zásady „znečisťovateľ platí“ podľa smernice. Znížili by podnecujúci účinok stanovenej zodpovednosti a zmenili by rozdelenie nákladov, ktoré zákonodarca Spoločenstva považuje za spravodlivé.

100. Článok 16 ods. 1 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí určite svedčí o tom, že prevádzkovateľ znečisťovateľ nemôže byť jedinou možnou zodpovednou stranou. Toto ustanovenie výslovne dovoľuje členským štátom identifikovať ďalšie zodpovedné strany.

101. Prípustnosť doplnkových pravidiel zodpovednosti okrem toho znázorňuje článok 5 ods. 4, článok 6 ods. 3 a článok 8 ods. 2 druhý pododsek smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. V súlade s týmito ustanoveniami, ak nie je možné identifikovať prevádzkovateľa znečisťovateľa, príslušný orgán môže sám prijať nápravné a preventívne opatrenia a v prípade potreby znášať náklady na ne. Tieto ustanovenia, ktoré sa nenachádzajú v návrhu Komisie, doň začlenila Rada na návrh viacerých členských štátov.[34]

102. Ak nechceme zbaviť prvej zodpovednosti zodpovedného prevádzkovateľa obsahu, článok 16 ods. 1 smernice 2004/35 nie je možné vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu identifikovať ďalšie zodpovedné strany,[35] ktoré ho nahradia. Je tiež opodstatnené odmietnuť možnosť identifikovať dodatočné zodpovedné osoby,[36] ktoré sú na to povinné na rovnakom základe ako on a ktoré znižujú jeho zodpovednosť.

103. Okrem toho je problematické najprv a bezdôvodne dať do hry zodpovednosť inej strany, ktorá by sa potom mala obrátiť proti zodpovednému prevádzkovateľovi. Článok 8 ods. 3 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí istotne túto možnosť naznačuje, keď členským štátom ukladá, aby

34 — Pozri článok 4 ods. 4, článok 5 ods. 3 a článok 6a ods. 4 návrhu zo 16. apríla 2002, dokument Rady č. 7771/02, a článok 8 ods. 4 návrhu zo 7. mája 2002, dokument Rady č. 8647/02.

35 — Podľa znenia francúzskej, talianskej, španielskej, portugalskej a rumunskej verzie smernice 2004/35.

36 — Najmä podľa znenia nemeckej a anglickej verzie.

umožnili prevádzkovateľovi vymáhať náklady na odstránenie znečistenia, ak dokáže, že škoda bola spôsobená tretími osobami alebo v dôsledku príkazu orgánov verejnej správy. To sa však vysvetľuje skutočnosťou, že prevádzkovateľ je vo všeobecnosti v najlepšom postavení, aby vykonal nápravu, pretože má kontrolu nad zdrojom škody a v každom prípade predovšetkým nad kontaminovanými pozemkami. Naproti tomu ďalší znečisťovatelia môžu byť väčšinou len nútení znášať náklady.

104. Zodpovednosť ďalších strán musí byť skôr doplnkovej povahy. Možno ju zisťovať iba v prípade, ak nie je možné určiť žiadneho prevádzkovateľa znečisťovateľa.

105. S touto výhradou môžu členské štáty konkretizovať zásadu „znečisťovateľ platí“ iným spôsobom, ako to bolo vykonané v smernici o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí [pozri písm. i)], ako aj rozvinúť pravidlá zodpovednosti, ktoré sa uplatňujú bez ohľadu na akýkoľvek podiel na škode [pozri písm. ii)].

i) Ergänzende Haftungsmodelle auf Basis des Verursacherprinzips

106. Je logické identifikovať osoby zodpovedné na doplnkovom základe predovšetkým pri súčasnom dodržaní zásady „znečisťovateľ platí“. Vzhľadom na možnú komplexnosť príčin škody na životnom prostredí členské štáty, ako aj Spoločenstvo disponujú v tomto smere rozsiahlou organizačnou právomocou.[37] Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí nevyčerpáva manévrovací priestor práva Spoločenstva. Táto smernica nielen spochybňuje zodpovedného prevádzkovateľa ako znečisťovateľa, ale aj ponecháva členským štátom možnosť rozšíriť zodpovednosť na ďalších znečisťovateľov. Článok 16 ods. 1 sa príkladom zmieňuje o rozšírení na ďalšie činnosti.

107. V prejednávanej veci si napríklad možno predstaviť, že za znečisťovateľa sa bude považovať vlastník alebo užívateľ pozemku, ktorého stav spôsobuje škodu na životnom prostredí — vo forme škody, ktorá sa napríklad rozširuje —, bez ohľadu na akúkoľvek podnikateľskú činnosť. Príčina škody sa totiž nachádza v zóne, nad ktorou má kontrolu, a jeho spolupráca je na nápravu ujmy

37 — Pozri bod 52 a nasl. a konkrétne bod 58 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Futura Immobiliare a i., rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 30.

nevyhnutná. Nie je teda v rozpore so zásadou „znečisťovateľ platí“ s ohľadom na túto škodu určiť vlastníka alebo užívateľa pozemku.

108. V rozpore so zásadou „znečisťovateľ platí“ nie je ani považovať za znečisťovateľa aj právneho nástupcu osoby, ktorá spôsobila škodu, v každom prípade ak nie je možné určiť pôvodného znečisťovateľa.

ii) Doplnkové zodpovednostné režimy bez ohľadu na akýkoľvek podiel na škode

109. Okrem toho finančná zodpovednosť je v zásade tiež v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“, ak je možné určiť podiel na škode, ale nie jej význam. Často je totiž v praxi ťažké, ba dokonca nemožné presne vyčísliť podiel rôznych osôb na určitej škode na životnom prostredí. Ak by boli celkovo oslobodené od svojej zodpovednosti, zásada „znečisťovateľ platí“ by bola oslabená. V takýchto prípadoch by mohli členské štáty uložiť náklady na spoločnú ťarchu identifikovateľných znečisťovateľov. Vo vnútroštátnom práve by tak mohli byť prijaté potrebné pravidlá týkajúce sa rozdelenia bremena medzi rôznych znečisťovateľov a toto právo by sa mohlo inšpirovať zodpovedajúcimi ustanoveniami, ktoré platia v iných oblastiach práva zodpovednosti. Táto právomoc členských štátov je v súlade s duchom článku 9 smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí.

110. V priebehu legislatívneho procesu Komisia zjavne predpokladala, že je zlučiteľné so zásadou „znečisťovateľ platí“ uložiť možnému znečisťovateľovi povinnosť dokázať, že nespôsobil škodu.[38] Nakoniec navrhla zmierniť dôkazné bremeno, prinajmenšom pokiaľ ide o otázku, či škoda spadá do časovej pôsobnosti smernice.[39] Aj keď toto ustanovenie nebolo prevzaté do konečného znenia smernice, v tejto súvislosti si možno predstaviť vnútroštátne pravidlá stanovujúce vyvrátiteľné domnienky týkajúce sa podielu na škode — s výhradou ustanovení smernice 2004/35 o určení príčin škody, ktoré ešte budem analyzovať.[40]

111. Naproti tomu zodpovednosť, ktorá sa neviaže na príčinnú súvislosť medzi činnosťou zodpovedného a škodou, by bola podľa stanoviska Polimeri a i. v rozpore so zásadou „znečisťovateľ platí“ upravenou v smernici o zodpovednosti za škody na životnom prostredí. S týmto hľadiskom je potrebné súhlasiť,

38 — Biela kniha, už citovaná v poznámke pod čiarou 21, s. 19.

39 — Článok 19 ods. 2 návrhu, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, s. 46.

40 — Pozri bod 118 a nasl. nižšie.

keďže funkcia spravodlivého rozdelenia nákladov, ktorá sa pripisuje tejto zásade, by bola oslabená, ak by boli náklady na odstránenie znečistenia pripísané niekomu, kto škodu nespôsobil.[41]

112. Zo zásady „znečisťovateľ platí“ však nemožno vyvodiť absolútny zákaz pripísať náklady na nápravu škody na životom prostredí iným osobám ako znečisťovateľom. Takýto zákaz by vyústil do nutnosti akceptovať škodu na životnom prostredí, ak by nemohol byť určený znečisťovateľ. Aj v prípade nápravy na náklady obce by totiž museli byť náklady znášané niekým, kto nie je za škodu zodpovedný. Akceptácia škody na životnom prostredí však nie je v súlade s cieľom spočívajúcim v podpore vysokej úrovne ochrany a v zlepšovaní kvality životného prostredia. Zásada „znečisťovateľ platí“ má za úlohu slúžiť tomuto cieľu — ktorý je vyjadrený v článku 174 ods. 2 ES, ale aj v odseku 1 tohto ustanovenia a predovšetkým v článku 2 ES. Zásadu „znečisťovateľ platí“ nemožno vykladať v tom zmysle, že sa v konečnom dôsledku stavia proti ochrane životného prostredia tým, že napríklad bráni náprave škody na životnom prostredí, ak nie je možné určiť zodpovednú osobu.

41 — Pozri bod 141 a nasl. návrhov, ktoré som predniesla vo veci Commune de Mesquer, rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 27, a bod 32 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Futura Immobiliare a i., rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 30.

113. V dôsledku toho smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí pripúšťa aj to, že náklady na odstránenie znečistenia budú znášať osoby iné ako zodpovedný prevádzkovateľ. Dovoľuje totiž členskému štátu, aby prijal opatrenia na svoje vlastné náklady, ak nie je možné identifikovať znečisťovateľa alebo ak znečisťovateľ nie je dostatočne aktívny.[42]

114. Ak nie je možné identifikovať znečisťovateľa, spravodlivé rozdelenie nákladov okrem iného odôvodňuje preniesť náklady na odstránenie znečistenia na vlastníka asanovaných pozemkov, pokiaľ to zvýši hodnotu týchto pozemkov. V opačnom prípade by mal prospech z bezdôvodného obohatenia na náklady iného.

115. Vzhľadom na údaje figurujúce v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je v prejednávanej veci dôležité zistiť, či je možné uvažovať o doplnkových režimoch zodpovednosti bez ohľadu na akýkoľvek podiel na príčinnej skutočnosti, ktoré by mohli byť z hľadiska práva Spoločenstva spochybnené. Hranicu možno nájsť v zásade proporcionality, ktorá nepripúšťa zjavne

42 — Pozri bod 100 vyššie.

neprimerané výsledky.[43] Je však pochybné, či možno túto zásadu uplatňovať na prísnejšie ochranné opatrenia v zmysle článku 176 ES.[44] Ak sa rešpektuje prednostná zodpovednosť zodpovedného prevádzkovateľa, tak v prejednávanej veci nie je možné vyvodiť záver o existencii zjavne neprimeraných režimov zodpovednosti.

iii) Odpoveď na druhú otázku položenú vo veci C-378/08

116. Ak sa vrátime k Archimedovej vete citovanej v úvode, faktická zodpovednosť za škodu na životnom prostredí nutne nevyžaduje taký oporný bod vo forme príčinnej súvislosti, aký je stanovený v smernici o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. Členské štáty naopak disponujú širokou mierou voľnej úvahy pri zavádzaní doplnkových zodpovednostných režimov.

117. V tomto zmysle je opodstatnené odpovedať na druhú otázku tak, že smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí nevylučuje zodpovednosť za škodu na životnom prostredí bez ohľadu na akýkoľvek podiel na príčinnej skutočnosti, okrem prípadu, ak by takáto zodpovednosť zasahovala do zásadnej zodpovednosti zodpovedného prevádzkovateľa.

e) O upustení od stanovenia príčin

118. Prvá otázka položená vo veci C-378/08 má zistiť, či nápravné opatrenia môžu byť uložené na ťarchu podnikom, ktoré v súčasnosti už dlhý čas pôsobia v znečistenej zóne alebo v zóne, ktorá hraničí so zónou znečistenou v minulosti, bez ohľadu na vykonanie akéhokoľvek šetrenia na účely stanovenia osoby zodpovednej za predmetné znečistenie.

119. V súlade s článkom 11 ods. 2 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí prislúcha povinnosť stanoviť, ktorý prevádzkovateľ spôsobil škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody príslušnému orgánu. Táto povinnosť má zásadný význam pre uplatňovanie zásady „znečisťovateľ platí“ tak, ako je konkretizovaná v smernici. Ak by

43 — Pozri rozsudok Futura Immobiliare a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 56, a bod 32 návrhov, ktoré som predniesla v tejto veci.

44 — Pozri rozsudok Deponiezweckverband Eiterköpfe, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 63.

sa potenciálni znečisťovatelia neobávali, že budú odhalení, neboli by podnecovaní, aby predchádzali vzniku škody. Navyše spravodlivé rozdelenie nákladov nie je možné, ak je znečisťovateľ neznámy.

120. A navyše opravný prostriedok stanovený v článku 12 smernice 2004/35 v prípade možnej škody na životnom prostredí („žiadosť o konanie“) by bol značne vyprázdnený od svojho obsahu, ak by príslušné orgány neboli povinné viesť o škode na životnom prostredí šetrenie. Vnútroštátny súd by v dôsledku toho musel prihliadať na skutočnosť, že ERG, ENI a i. a Polimeri a i. poukázali na to, že ďalší podnik bol identifikovaný ako znečisťovateľ v iných konaniach.

121. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však znázorňuje skutočnosť, že stanovenie znečisťovateľa je spojené s významnými problémami. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí okrem toho výslovne uznáva, že je možné, že zodpovedný prevádzkovateľ nemôže byť identifikovaný. V súlade s článkom 4 ods. 5 sa smernica nevzťahuje na znečistenie plošného charakteru, pri ktorom nie je možné nájsť príčinnú súvislosť medzi škodou a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov. V prípade ďalšieho znečistenia článok 5 ods. 4, článok 6 ods. 3 a článok 8 ods. 2 druhý pododsek umožňujú príslušnému orgánu, aby na poslednom stupni sám prijal na svoje vlastné náklady opatrenia na nápravu alebo prevenciu, ak nie je možné identifikovať prevádzkovateľa.

122. Z toho vyplýva, že smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí umožňuje upustiť od stanovenia príčin škody, ak pokračovanie v šetrení nie je úspešné.

123. Pred skončením šetrenia alebo pred jeho začiatkom je tiež možné prijímať naliehavé opatrenia. Príslušné orgány sú povinné rozhodnúť, ako sa má postupovať s prihliadnutím na všetky okolnosti každej veci.

124. Keďže tieto rozhodnutia si vyžadujú komplexné hodnotenia, príslušné orgány disponujú širokou mierou voľnej úvahy. Musia však vychádzať z najlepších dostupných vedeckých a technických informácií, tak

ako to vo všeobecnosti vyžaduje článok 174 ods. 3 ES v rámci uplatňovania európskeho práva životného prostredia.[45]

125. V dôsledku toho je potrebné odpovedať na prvú otázku tak, že smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí umožňuje

— upustiť od stanovenia príčin škody, ak pokračovanie v šetrení nie je úspešné, a

— pred ukončením šetrenia prijímať naliehavé opatrenia.

f) O zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie

126. Treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či smernica 2004/35 bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje v oblasti škody na životnom prostredí zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie.

127. Samotná smernica 2004/35 pozná dva druhy zodpovednosti za škodu na životnom prostredí: objektívna zodpovednosť bez zavinenia sa uplatňuje v súlade s článkom 3 ods. 1 písm. a) na niektoré činnosti súvisiace s konkrétnymi rizikami. Súčasne podlieha každá podnikateľská činnosť zodpovednosti za zavinenie v súlade s článkom 3 ods. 1 písm. b), pokiaľ ide o určitú škodu spôsobenú na chránených druhoch a prirodzených biotopoch.

128. Zodpovednosť znečisťovateľa bez zavinenia, ktorá presahuje rámec činností uvedených v článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2004/35, sleduje rovnaké smerovanie na ochranu životného prostredia ako smernica, a je s ňou zlučiteľné. Keďže smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí vyžaduje zavinenie, obmedzuje zásadu „znečisťovateľ platí“. Členské štáty musia mať oprávnenie upustiť od tohto obmedzenia v rámci prísnejších ochranných opatrení. Zodpovednosť bez zavinenia má v podstate

45 — Pozri rozsudky z 28. júna 2007, Komisia/Španielsko, C-235/04, Zb. s. I-5415, bod 25, týkajúci sa osobitných ochranných pásiem pre vtáky; z 9. decembra 2004, Komisia/Španielsko, C-79/03, Zb. s. I-11619, bod 41, týkajúci sa objemu lovu, a zo 6. novembra 2008, Holandsko/Komisia, C-405/07 P, Zb. s. I-8301, bod 61, týkajúci sa opatrení prijatých Komisiou na základe článku 95 ods. 5 a 6 ES.

za následok uloženie prísnejších povinností starostlivosti dotknutým stranám vo vzťahu k životnému prostrediu. To platí nielen pre zodpovednostné režimy stanovené v smernici 2004/35, ale aj pre prípadné režimy doplnkovej zodpovednosti v členských štátoch.

129. Pre tretiu otázku položenú vo veci C-378/08 z toho vyplýva, že smernica 2004/35 nevylučuje režimy zodpovednosti za škodu na životnom prostredí bez zavinenia.

2. O význame zásady „znečisťovateľ platí“ v rámci rámcovej smernice o odpadoch

130. Bez ohľadu na smernicu o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí majú otázky týkajúce sa zásady „znečisťovateľ platí“ význam aj pre konania vo veci samej, pretože je možné, že sa na ne uplatňuje rámcová smernica o odpadoch.[46]

131. Je pravda, že rámcová smernica o odpadoch sa uplatňuje až od roku 1977,[47] a je teda pravdepodobné, že nepokrýva každé znečistenie, ktoré viedlo k predmetnej škode na životnom prostredí. Je však možné, že značná časť škody na životnom prostredí vznikla v priebehu 30 rokov pred nadobudnutím účinnosti smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, a nie v priebehu dvoch rokov, počas ktorých bola smernica platná. Otázka, do akej miery sa rámcová smernica o odpadoch bude ďalej uplatňovať po nadobudnutí účinnosti smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí a aké sú budúce účinky jej nového prepracovania,[48] nebola v prejednávanej veci položená a nie je potrebné na ňu odpovedať.

46 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES z 5. apríla 2006 o odpadoch (Ú. v. EÚ L 114, s. 9). Táto smernica kodifikuje smernicu Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23) a jej neskoršie zmeny a doplnenia.

47 — V znení vyplývajúcom zo smernice 75/442, ktoré už v článku 11 obsahovalo ustanovenie o prevzatí nákladov v súlade so zásadou znečisťovateľ platí.

48 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, s. 3). V súlade s článkom 2 ods. 1 písm. b) pôda (*in situ*), vrátane nevykopanej kontaminovanej pôdy a budov trvalo spojených s pôdou, je vylúčená z pôsobnosti rámcovej smernice o odpadoch v jej novom znení. Podľa článku 41 sa skoršia rámcová smernica zrušuje s účinnosťou od 12. decembra 2010.

132. Súdny dvor už konštatoval, že náhodne vypustené uhľovodíky, ktoré spôsobili znečistenie pôdy, podzemných alebo morských vôd, ktoré nemôžu byť využívané na svoj účel, sa musia považovať za odpad.[49] Rovnaká kvalifikácia „ako odpad“ sa musí vzťahovať na pôdu znečistenú v dôsledku náhodného vypustenia uhľovodíkov.[50] Rovnaké úvahy by sa mali uplatňovať na ďalšie znečisťujúce látky.

133. Odpad musí byť v súlade s článkom 4 rámcovej smernice o odpadoch zhodnocovaný alebo zneškodňovaný bez ohrozenia zdravia ľudí a bez použitia postupov alebo metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie. Odstraňovanie alebo zhodnocovanie znečisťujúcich látok, ktoré spôsobili predmetnú škodu na životnom prostredí, ako aj kontaminovanej pôdy v mnohých prípadoch zahŕňa časť nápravy škody.

134. Podľa článku 15 rámcovej smernice o odpadoch v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí“ náklady na zneškodňovanie znáša držiteľ, pre ktorého nakladanie s odpadmi uskutočňuje zariadenie na zber odpadov, alebo podnik a/alebo predchádzajúci držitelia, alebo výrobca výrobku, z ktorého odpad pochádza. Rámcová smernica o odpadoch neviaže zodpovednosť na existenciu zavinenia.

135. V rozpore so smernicou o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí toto ustanovenie nespresňuje, ktorá z týchto osôb znáša náklady na odstránenie odpadu. Súdny dvor napriek tomu vychádza z myšlienky, že pokiaľ ide o únik uhľovodíkov v rámci prevádzky čerpacej stanice, je v zásade ako držiteľ a pôvodca tohto odpadu zodpovedný prevádzkovateľ čerpacej stanice.[51] V prípade uhľovodíkov, ktoré boli náhodne vypustené do mora v dôsledku havárie ropného tankera, vlastník lode prepravujúcej uvedené uhľovodíky ich má fakticky v držbe bezprostredne predtým, ako sa stanú odpadom. V dôsledku toho v zásade znáša náklady súvisiace s ich odstránením.[52]

136. Zodpovednosť ďalších strán však môže byť založená, ak sú zodpovedné za vznik odpadu z dôvodu osobitných okolností.[53]

49 — Rozsudky zo 7. septembra 2004, Van de Walle a i., C-1/03, Zb. s. I-7613, body 47 až 50, a Commune de Mesquer, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, body 57 až 59.

50 — Rozsudok Van de Walle a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 49, bod 52.

51 — Rozsudok Van de Walle a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 49, bod 59.

52 — Rozsudok Commune de Mesquer, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, bod 74.

53 — Pozri rozsudky Van de Walle, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, bod 60, a Commune de Mesquer, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, bod 76 a nasl.

137. Mnohé skutočnosti teda vedú k domnienke, že v konaniach vo veci samej sú podniky v súlade s rámcovou smernicou o odpadoch zodpovedné za odstránenie znečisťujúcich látok, ktoré vypustili do životného prostredia zo svojich výrobných zariadení v rámci svojej činnosti.

138. Rámcová smernica o odpadoch v zásade vylučuje odchylné režimy rovnako ako smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. To znamená, že prvá zodpovednosť toho, kto je zodpovedný, predovšetkým v súlade so zásadou „znečisťovateľ platí" môže byť istotne doplnená, ale nemôže byť nahradená alebo zmiernená. V dôsledku toho nie je možné jednoducho upustiť od stanovenia zodpovednej osoby.

C — O otázkach vo veciach C-379/08 a C-380/08

139. Otázky položené vo veciach C-379/08 a C-380/08 sa netýkajú zásadnej zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, ale vymedzenia nápravných opatrení podľa smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí. Vzhľadom na to, že nie je možné vylúčiť, prinajmenšom pokiaľ ide o časť predmetnej škody na životnom prostredí, že smernica je platná,[54] je takisto potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na tieto otázky.

1. O prvej otázke položenej vo veciach C-379/08 a C-380/08 — zmena nápravných opatrení

140. Prvou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či smernica o zodpovednosti za škody na životnom prostredí bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva orgánom verejnej správy právomoc nariadiť iné nápravné opatrenia namiesto nápravných opatrení, o ktorých bolo rozhodnuté na prvom stupni po skončení upraveného kontradiktórneho šetrenia, ktorých schválenie a potom uplatňovanie sa už uskutočnilo a ktoré sa práve vykonávajú.

141. Smernica o zodpovednosti za škody na životnom prostredí neobsahuje výslovné

54 — Pozri bod 54 a nasl. vyššie, konkrétne bod 57.

ustanovenia týkajúce sa zmeny príkazov na nápravu. Článok 7 ods. 2 a článok 11 ods. 2 uvádzajú len to, že príslušný orgán rozhodne o prijatí nápravných opatrení. Táto formulácia musí byť teda vykladaná v tom zmysle, že zahŕňa zmenené alebo dodatočné nápravné opatrenia.[55]

142. Tento výklad sa vyžaduje konkrétne preto, lebo posúdenie účinnosti nápravných opatrení sa môže meniť počas ich vykonávania alebo po ňom. Preto by nebolo v súlade s cieľom vysokej úrovne ochrany a napokon mohlo byť neprimerané musieť sa vždy pridŕžať bez akejkoľvek zmeny postupov nápravy, ktoré boli nariadené, aj keď je ich účinnosť čoraz viac pochybná.

143. Keďže neexistujú príslušné ustanovenia smernice upravujúce zmenu príkazov na nápravu, je povinnosťou členských štátov upraviť túto otázku. Členské štáty sa však nemôžu vymaniť z rámca stanoveného platnými zásadami práva Spoločenstva, ako sú zásada ochrany legitímnej dôvery[56] a proporcionality[57], ktoré musia rešpektovať pri preberaní a uplatňovaní práva Spoločenstva.[58]

144. Legitímna dôvera v ponechanie príkazov na nápravu v platnosti môže byť podľa týchto zásad chránená, ak akty správnych orgánov vyvolali u pozorného a obozretného hospodárskeho subjektu odôvodnenú dôveru v ich trvalosť.[59] Vzhľadom na neexistenciu vedeckej istoty v oblasti nápravy škody na životnom prostredí by však mali byť predpoklady, pri ktorých je nevyhnutné chrániť legitímnu dôveru, zriedkavé.

145. V súlade so zásadou proporcionality nesmú opatrenia na nápravu škody na životnom prostredí prekročiť medze toho,

55 — Netreba si ich mýliť s „doplnkovými nápravnými opatreniami“, ktoré v súlade s prílohou II bodom 1 písm. b) vyrovnávajú stratu prírodných zdrojov alebo služieb, ktoré nie je možné obnoviť.

56 — Rozsudky z 3. decembra 1998, Belgocodex, C-381/97, Zb. s. I-8153, bod 26; z 26. apríla 2005, „Goed Wonen“, C-376/02, Zb. s. I-3445, bod 32, a zo 14. septembra 2006, Elmeka, C-181/04 až C-183/04, Zb. s. I-8167, bod 31.

57 — Rozsudky zo 17. decembra 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, Zb. s. 1161, bod 21 a nasl.; z 18. novembra 1987, Maizena a i., 137/85, Zb. s. 4587, bod 15; z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 13; zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada, C-310/04, Zb. s. I-7285, bod 97, a zo 17. januára 2008, Viamex Agrar Handel, C-37/06 a C-58/06, Zb. s. I-69, bod 33.

58 — Rozsudky z 24. marca 1994, Bostock, C-2/92, Zb. s. I-955, bod 16; z 18. mája 2000, Rombi a Arkopharma, C-107/97, Zb. s. I-3367, bod 65,; zo 6. novembra 2003, Lindqvist, C-101/01, Zb. s. I-12971, bod 87; z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, Zb. s. I-5769, bod 105, a z 26. júna 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone a i., C-305/05, Zb. s. I-5305, bod 28.

59 — Rozsudok Elmeka, už citovaný v poznámke pod čiarou 57, bod 32.

čo je primerané a nevyhnutné na uvedenie životného prostredia do správneho stavu, pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné použiť najmenej obmedzujúce opatrenia a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané v pomere k sledovaným cieľom.[60]

146. Vnútroštátny súd vo svojej otázke osobitne zdôrazňuje, že zmenené opatrenia už boli vykonané. V rámci rozhodnutia o zmene opatrení je istotne potrebné prihliadnuť na túto okolnosť, nemusí však vylúčiť akúkoľvek zmenu. Môže byť určite neprimerané, ak príslušné orgány znehodnotia niektoré nápravné opatrenia *a posteriori* tým, že nariadia iné opatrenia bez toho, aby tieto opatrenia sľubovali priniesť dostatočnú pridanú hodnotu. Ak by sa však v priebehu vykonávania nápravných opatrení ukázalo, že nie sú dostatočné, musí byť možné nariadiť zmenené alebo dodatočné opatrenia na účely zaručenia úspešnosti nápravy.

147. Preto je pri prvej otázke potrebné dospieť k záveru, že smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí nebráni zmene príkazov na nápravu, ak sa rešpektujú všeobecné zásady práva Spoločenstva.

2. O druhej otázke položenej vo veciach C-379/08 a C-380/08 — upustenie od analýzy účinkov

148. Príslušné orgány teda v zásade môžu zmeniť príkazy na nápravu, ale zostáva ešte určiť, za akých podmienok. Časť týchto podmienok je uvedená v druhej otázke, ktorá sa týka toho, či môžu príslušné orgány zmeniť príkazy na nápravu z úradnej moci a upustiť od vyhodnotenia špecifických podmienok lokality, nákladov na vykonanie predpísaných opatrení v pomere k rozumne predvídateľnému prospechu, prípadnú alebo pravdepodobnú vedľajšiu škodu a opačné účinky na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, ako aj lehoty potrebné na predpokladanú realizáciu.

60 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Köster, Berodt & Co., už citovaný v poznámke pod čiarou 58, body 28 a 32, Fedesa a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 58, bod 13, a Viamex Agrar Handel, už citovaný v poznámke pod čiarou 58, bod 35, ako aj rozsudky z 11. júla 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Zb. s. 2237, bod 21, a z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81.

a) O príkazoch z úradnej moci

149. ENI a i. a ERG zdôrazňujú, že z článku 7 ods. 1 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí vyplýva, že nápravné opatrenia v zásade navrhuje zodpovedný prevádzkovateľ. Ako výslovná výnimka sa uvádza, že príslušný orgán je oprávnený sám prijať nevyhnutné nápravné opatrenia [článok 6 ods. 2 písm. e)], konkrétne ak nie je možné určiť prevádzkovateľa (článok 6 ods. 3).

150. To však neznamená, že v iných prípadoch musia orgány vždy počkať na návrhy prevádzkovateľa. Inak by mohli prevádzkovatelia ak nie zablokovať, tak aspoň prekaziť nápravu škody na životnom prostredí zdržaním sa konania.

151. V dôsledku toho článok 6 ods. 2 písm. b) až d) smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí oprávňuje orgány, aby *kedykoľvek* preniesli na prevádzkovateľa povinnosť prijať nápravné opatrenia. Článok 11 ods. 2 takisto zdôrazňuje, že príslušný orgán rozhoduje o nápravných opatreniach, ktoré je potrebné prijať. Z odôvodnenia č. 24 výslovne vyplýva, že toto rozhodnutie spadá do jeho diskrečnej právomoci.

152. Článok 11 ods. 2 smernice o zodpovednosti za škody na životnom prostredí oprávňuje príslušný orgán požadovať od príslušného prevádzkovateľa, aby vykonal vlastné posúdenie a poskytol všetky potrebné informácie a údaje. Tento postup príslušného orgán vo vzťahu ku prevádzkovateľovi však nie je povinný.

153. Smernica o zodpovednosti za škody na životnom prostredí teda zrejme neobsahuje ustanovenia, ktoré by bránili príslušnému orgánu zmeniť z úradnej moci nápravné opatrenia.

b) O hodnotení účinkov

154. Hodnotenie účinkov je stanovené v bode 1.3.1. prílohy II. Skutočnosti vymenované

vnútroštátnym súdom v jeho otázke sú v nej uvedené súčasne s ďalšími kritériami.

155. Príloha II má v zásade obligatórnu povahu, pokiaľ ide o definíciu nápravných opatrení v súlade s článkom 7 ods. 2 a v úvode prílohy. Bod 1.3.1. sa však obmedzuje na konštatovanie, že by sa „mali" vyhodnotiť primerané možnosti nápravy. V návrhu Komisie sa už predpokladalo, že toto hodnotenie by sa malo uskutočniť každý raz,[61] ale Rada toto ustanovenie výrazne prepracovala a zjavne sa vedome vyhla potvrdeniu záväzného znenia.[62]

156. Túto legislatívnu techniku však nemožno vykladať v tom zmysle, že príslušné orgány nie sú povinné vykonať hodnotenie pri výbere nápravných opatrení. Naopak, každé rozhodnutie o tejto veci predpokladá vyhodnotenie rôznych variantov. To je konkrétne znázornené článkom 7 ods. 3 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, ktorý stanovuje, že niektoré kritériá musia byť povinne zohľadnené, ak sa treba rozhodnúť medzi nápravou škody rôzneho druhu. Výber medzi rôznymi možnými nápravnými opatreniami v prípade jednej škody je v zásade rovnakej povahy.

157. V rámci vyhodnotenia je potrebné prihliadať najmä na zásadu proporcionality,[63] ktorú spomenul ENI a i. Zákonodarca Spoločenstva sa domnieval, že kritériá vymenované v prílohe II bode 1.3.1. smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí boli zvlášť prispôsobené na účely primeraného rozhodnutia o nápravných opatrenia. Toto ustanovenie však ponecháva mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber hodnotiacich kritérií. Táto voľná úvaha sa musí všeobecne využívať v tom zmysle, že sa uplatňujú výslovne stanovené kritériá, ale príslušné orgány môžu rozhodnúť, že existujú dôvody na úplné alebo čiastočné odchýlenie sa od nich.

158. Napríklad si možno predstaviť, že sa musí rozhodnúť o zvlášť naliehavých opatreniach bez toho, aby sa predbežne vykonalo

61 — Pozri prílohu II bod 3.2.1. návrhu Komisie, už citovaného v poznámke pod čiarou 21.

62 — Zdá sa, že k tomu po prvýkrát došlo v štylizácii bodu 1.3.1 prílohy II vyplývajúcom z dokumentu Rady 6191/03 z 13. februára 2003.

63 — Pozri bod 145 vyššie.

úplné hodnotenie v súlade s bodom 1.3.1. prílohy II smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. Okrem toho nie je možné vylúčiť, že výber sa bude riadiť dodatočnými hodnotiacimi kritériami — s prihliadnutím na konkrétne okolnosti prejednávanej veci a napríklad na nadobudnuté skúsenosti.

159. V každom prípade musia byť použité hodnotiace kritériá, výsledok vyhodnotenia a dôvody upustenia od niektorých kritérií uvedených v bode 1.3.1. prílohy II smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, spresnené v odôvodnení rozhodnutia o nápravných opatreniach. Článok 11 ods. 4 totiž vo svetle zásady účinnej súdnej ochrany vyžaduje, aby sa uvádzali „presné dôvody", ktoré odôvodňujú rozhodnutia o nápravných opatreniach. Toto odôvodnenie je nevyhnutné na to, aby mohli príslušné vnútroštátne súdy preskúmať rozhodnutie.[64]

160. Vzhľadom na to, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že žalobcovia vo veci samej tvrdia, že o napadnutých opatreniach sa s nimi nekonzultovalo, je potrebné odkázať na článok 7 ods. 4 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. V súlade s týmto ustanovením príslušný orgán v každom prípade vyzve osoby, na ktorých pozemku sa majú vykonať nápravné opatrenia, aby predložili svoje pripomienky, na ktoré bude tento orgán prihliadať.

161. Osoby zodpovedné za nápravu musia byť vypočuté aj v prípade, ak výnimočne nie sú vlastníkmi pozemkov v zmysle tohto ustanovenia. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí totiž spočíva na predpoklade, podľa ktorého sa tieto osoby vo všeobecnosti ešte užšie zúčastňujú na vymedzení nápravných opatrení. Podľa článku 7 ods. 1 totiž musia určiť a navrhnúť nápravné opatrenia. Ak sa príslušný orgán odchýli od týchto návrhov a sám stanoví opatrenia, musí poskytnúť osobám zodpovedným za nápravu aspoň príležitosť predložiť pripomienky pred prijatím rozhodnutia.

162. ENI a i. správne zdôrazňujú, že procesné požiadavky spomenuté vyššie sa uplatňujú *a fortiori* v prípade zmeny príkazov na nápravu. Ak boli nápravné opatrenia

64 — Pozri rozsudky z 15. októbra 1987, Heylens a i., 222/86, Zb. s. 4097, bod 15; z 15. februára 2007, BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, Zb. s. I-1455, bod 36, a z 30. apríla 2009, Mellor, C-75/08, Zb. s. I-3799, bod 59 a tam citovanú judikatúru.

nariadené prvýkrát na základe podrobného vyhodnotenia, ich zmena musí spočívať na dôvodoch, ktoré sa vzťahujú na hodnotenie realizované na začiatku. To si vyžaduje konkrétne to, aby nové dôvody spočívali na porovnateľnom vedeckom základe.

163. Záťaž, ktorú predstavuje vyhodnotenie zmeny nápravných opatrení, však môže byť znížená, hoci len preto, lebo dôležité informácie už boli zozbierané v rámci vyhodnotenia počiatočných nápravných opatrení. Nemožno vylúčiť, že nové informácie relatívne obmedzené čo do obsahu, ktoré vyplývajú napríklad z dodržiavania nápravných opatrení, spochybňujú skoršie výsledky a spolu so známymi informáciami nútia, aby bola náprava presmerovaná.

164. Napokon je potrebné spresniť, že obmedzenia vyhodnotenia nápravných opatrení, odôvodnenia rozhodnutia týkajúceho sa nápravných opatrení a konzultácie zodpovedného prevádzkovateľa nemôžu predstavovať „prísnejšie ochranné opatrenia“ v zmysle článku 176 ES ani „prísnejšie ustanovenia“ v zmysle článku 16 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí. Upustenie od procesných štádií nie je spôsobilé posilniť ochranu životného prostredia, ale skôr ju ohroziť. Vyhodnotenie a konzultácia majú za cieľ doplniť informácie, na ktorých sa zakladá rozhodnutie o nápravných opatreniach. Odôvodnenie rozhodnutia naproti tomu obsahuje prvok sebakontroly.[65] Ak nie je možné vyjadriť presvedčivé dôvody, treba opätovne preskúmať rozhodnutie.

c) Odpoveď na druhú otázku položenú vo veciach C-379/08 a C-380/08

165. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí teda nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá priznáva verejnému orgánu právomoc z úradnej moci zmeniť príkazy na nápravu. Tomuto rozhodnutiu by malo za normálnych okolností predchádzať vyhodnotenie špecifických podmienok lokality, nákladov na vykonanie predpísaných opatrení v pomere k rozumne predvídateľnému prospechu, prípadnú alebo

65 — Pozri bod 97 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Bertelsmann a Sony Corporation of America/Impala, rozsudok z 10. júla 2008, C-413/06 P, Zb. s. I-4951, a bod 32 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Mellor, rozsudok z 30. apríla 2009, C-75/08, Zb. s. I-3799.

pravdepodobnú vedľajšiu škodu a opačné účinky na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, ako aj lehoty potrebné na predpokladanú realizáciu. V konkrétnych prípadoch však môže príslušný orgán čiastočne alebo úplne upustiť od vykonania tohto vyhodnotenia, pri riadnom posúdení situácie, ak je toto rozhodnutie prijaté po konzultácii dotknutých strán a ak je riadne odôvodnené.

167. Smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí sa priamo dotýka využívania pozemkov len v rozsahu, v akom má vzťah k nápravným a preventívnym opatreniam. Preventívne opatrenia sa môžu konkrétne priamo dotýkať činnosti vykonávanej na pozemku, napríklad ak musia byť dodržané hraničné hodnoty. Už nie je zakázané v rámci nápravných opatrení stanoviť podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby sa mohli využívať pozemky, ktoré sa majú vrátiť do pôvodného stavu. Ako uvádza Taliansko, je potrebné zamedziť prípadným konfliktom medzi využívaním a sanáciou. Okrem toho príloha II bod 2 smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí napríklad znázorňuje potrebu prijať opatrenia na zabránenie rizikám ohrozujúcim využívanie, ktoré by mohli vyplývať zo znečistenia pozemku.

3. O tretej otázke položenej vo veciach C-379/08 a C-380/08 — súvislosť medzi nápravnými opatreniami a využívaním pozemkov

168. Takéto príkazy však musia byť v súlade s požiadavkami smernice 2004/35 a konkrétne s jej procesnými ustanoveniami, ktoré som už pripomenula.

166. Tretia otázka položená vo veciach C-379/08 a C-380/08 sa zaoberá súvislosťou medzi nápravnými opatreniami a využívaním pozemkov. Vnútroštátny súd by chcel zistiť, či je v súlade so smernicou o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí prijať príkazy na nápravu zmenené na základe podmienok povolenia na oprávnené využívanie pozemkov nepriamo dotknutých sanáciou, pokiaľ už boli tieto pozemky predmetom sanácie alebo ak v každom prípade nie sú znečistené.

169. Ak naproti tomu — ako vyplýva z prejudiciálnych otázok — predmetné pozemky nepredstavujú alebo nespôsobujú/už nespôsobujú škodu na životnom prostredí, smernica 2004/35 neobsahuje uplatniteľné pravidlá. V rozpore so stanoviskom ERG z toho nie je možné konkrétne vyvodiť zákaz obmedziť využívanie úplne asanovaných pozemkov. Ak

by naopak obmedzenie využívania takýchto pozemkov predstavovalo účinný a primeraný prostriedok na vykonanie povinností, ktoré vyplývajú zo smernice o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí, tak by právo Spoločenstva mohlo dokonca uložiť povinnosť prijať takéto opatrenia.[66]

170. V dôsledku toho nie je v rozpore so smernicou o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí prijať príkazy na nápravu zmenené na základe podmienok povolenia na oprávnené využívanie pozemkov nepriamo dotknutých sanáciou, pokiaľ už boli tieto pozemky predmetom sanácie alebo ak v každom prípade nie sú znečistené.

D — *O štvrtej otázke vo veci C-378/08 — nevyhnutnosť verejného obstarávania*

1. O prípustnosti

171. Komisia vyjadruje závažné pochybnosti o prípustnosti štvrtej otázky položenej vo veci C-378/08, pretože vnútroštátny súd nepredložil dostatočne podrobný skutkový a právny rámec, do ktorého patrí štvrtá otázka.

172. Je pravda, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora potreba dospieť k výkladu práva Spoločenstva, ktorý by bol užitočný pre vnútroštátny súd, vyžaduje, aby tento súd vymedzil skutkový a právny rámec, do ktorého patria otázky, ktoré kladie, alebo aspoň aby vysvetlil skutkové domnienky, na ktorých sa tieto otázky zakladajú.[67]

173. Návrh na začatie prejudiciálneho konania tieto požiadavky nespĺňa. Vnútroštátny súd totiž uviedol len to, že Sviluppo Italia bol poverený plánovaním a – v prípade nečinnosti podnikov — neskorším vykonaním

66 — Pozri napríklad rozsudok z 3. mája 2005, Berlusconi a i., C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Zb. s. I-3565, bod 65 a tam citovanú judikatúru.

67 — Rozsudok z 26. januára 1993, Telemarsicabruzzo a i., C-320/90 až C-322/90, Zb. s. I-393, bod 6; uznesenia z 19. marca 1993, Banchero, C-157/92, Zb. s. I-1085, bod 4; z 30. apríla 1998, Testa a Modesti, C-128/97 a C-137/97, Zb. s. I-2181, bod 5, a z 28. júna 2000, Laguillaumie, C-116/00, Zb. s. I-4979, bod 15; rozsudky z 9. septembra 2004, Carbonati Apuani, C-72/03, Zb. s. I-8027, bod 10; zo 17. februára 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, Zb. s. I-1167, bod 22; zo 6. decembra 2005, ABNA a i., C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, bod 45; zo 14. decembra 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Zb. s. I-11987, bod 26, a z 2. apríla 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Zb. s. I-2437, bod 29.

nápravných opatrení bez vyhlásenia akéhokoľvek verejného obstarávania a že Sviluppo Italia je podnik založený štátom, ktorý pôsobí na trhu.

2. Doplnkové pripomienky k odpovedi na otázku

174. V návrhu nie sú nijaké presnejšie údaje o verejnom obstarávaní. Neobjavujú sa v ňom dátum a forma verejného obstarávania ani jeho presný obsah alebo jeho hodnota. Naopak, vnútroštátny súd sa obmedzuje na veľmi všeobecný opis objednaných prác ako prác, „ktorých dopad na životné prostredie je silný a ktorých náklady sú veľmi vysoké“. Nie sú tam ani údaje o tom, do akej miery je Sviluppo Italia kontrolovaný štátom. Napokon vnútroštátny súd opomína pripomenúť ustanovenia talianskeho práva, ktoré sa vzťahujú na verejné obstarávanie.

175. Vzhľadom na tieto nepresné tvrdenia Súdny dvor nemôže presne stanoviť, na ktoré ustanovenia práva Spoločenstva sa treba odvolať na účely právneho posúdenia verejného obstarávania, a *a fortiori* nemôže vykonať výklad vo svetle skutkového stavu konania vo veci samej. V dôsledku toho údaje figurujúce v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neumožňujú Súdnemu dvoru, aby poskytol vnútroštátnemu súdu výklad práva Spoločenstva, ktorý by bol preň užitočný.

176. Preto je podľa môjho názoru opodstatnené zamietnuť štvrtú otázku ako neprípustnú.

177. Pre prípad, keby Súdny dvor rozhodol o štvrtej prejudiciálnej otázke, budú súčasťou mojich návrhov predsa len niektoré spresnenia týkajúce sa právneho rámca verejného obstarávania v práve Spoločenstva, ktoré môžu vnútroštátnemu súdu uľahčiť posúdenie skutkového stavu v konaní vo veci samej z hľadiska práva Spoločenstva.

178. Vnútroštátny súd nastoľuje otázku zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá pripúšťa zadanie nápravných opatrení bez vyhlásenia konania o verejnom obstarávaní, so smernicami 2004/18, 93/97 a 89/665.

179. Komisia správne uvádza, že smernica 89/665 nie je relevantná na účely posúdenia

otázky, či bolo zadanie nápravných opatrení vykonané spôsobom, ktorý je v súlade s právom Spoločenstva v konaní vo veci samej. Smernica 89/665 totiž obsahuje výlučne procesné ustanovenia týkajúce sa opravných prostriedkov v prípade porušenia ustanovení týkajúcich sa zadávania zákaziek. Naproti tomu smernica 89/665 neobsahuje hmotnoprávne pravidlá týkajúce sa samotného zadávacieho konania.

180. Komisia má takisto dôvod uvádzať, že smernica 93/37 zrejme nie je uplatniteľná *ratione temporis*. V súlade s ustanoveniami článku 82 spolu s článkom 80 ods. 1 smernice 2004/18 bola totiž smernica 93/37 zrušená s účinkom od 31. januára 2006. Smernica 93/37 bola nahradená smernicou 2004/18.[68] Napriek tomu, že vnútroštátny súd neuvádza dátum zadania zákazky Sviluppo Italia, vzhľadom na úvahy figurujúce v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je potrebné predpokladať, že k zadaniu došlo po 31. januári 2006. Plán vypracovaný spoločnosťou Sviluppo Italia, ktorý počíta najmä s výstavbou umelého ostrova, sa totiž zdá byť súčasným projektom, o ktorom bolo po prvýkrát prijaté rozhodnutie 20. decembra 2007.

181. Vnútroštátny súd musí teda v prvom rade overiť, či je daná pôsobnosť smernice 2004/18. Na to je potrebné, aby išlo o „verejné zákazky" v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice 2004/18 a aby bola smernica uplatniteľná v súlade s ustanoveniami hlavy II kapitoly II. Údaje figurujúce v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie sú dostatočné na overenie tejto skutočnosti. Všeobecný kontext prejednávanej veci má však sklon naznačovať, že ide o verejné zákazky na práce a služby, ktorých hodnota je vyššia ako dolná hranica. Ak je to tak, v zásade by sa malo uplatňovať zadávacie konanie stanovené smernicou 2004/18. Kogentná povaha takéhoto konania sa však nevyhnutne nestráca, ak bola predmetná zákazka zadaná, lebo účastník v prvom rade povinný vykonať práce túto svoju povinnosť nesplní („náhradná náprava").

182. Talianska vláda však tvrdí, že pokiaľ ide o zákazku nazvanú „in house", zadávacie konanie nespadá do pôsobnosti smernice 2004/18. Polimeri a i. túto analýzu spochybňujú.

183. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ustanovenia práva Spoločenstva týkajúce

68 — Pozri prvé odôvodnenie smernice 2004/18.

sa verejného obstarávania sa nevzťahujú na zákazky „in house“, pretože v prípade takýchto vnútorných transakcií nejde o zmluvu uzavretú medzi dvoma odlišnými osobami. O zákazku „in house“ ide vtedy, keď sú splnené obidve nasledujúce kritériá: po prvé verejný obstarávateľ musí nad daným odlišným subjektom, ktorému je zákazka zadaná, vykonávať obdobnú kontrolu ako nad svojimi vlastnými útvarmi. Účasť súkromného podniku na kapitáli predmetného odlišného subjektu vylučuje, aby mohol verejný obstarávateľ vykonávať nad týmto subjektom obdobnú kontrolu ako nad svojimi vlastnými útvarmi. Po druhé predmetný subjekt musí vykonávať podstatu svojej činnosti s verejným obstarávateľom, ktorého vlastní.[69]

184. Polimeri a i. tvrdia, že kapitál spoločnosti Sviluppo Italia nie je v celom rozsahu vo vlastníctve orgánov verejnej správy a že Sviluppo Italia nevykonáva podstatu svojej činnosti s orgánmi verejnej správy. Z dôvodu nedostatku údajov v návrhu na začatie prejudiciálneho konania však Súdny dvor nemôže overiť toto tvrdenie. Rozhodnúť o tejto otázke je povinný príslušný vnútroštátny súd.

185. Keďže nejde o zákazku „in house“ a navyše zákazka je mimo predpokladov uplatňovania smernice 2004/18, zákazka nemôže byť zadaná bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania okrem prípadov vymenovaných v článku 31.

186. Jediným ustanovením relevantným v prejednávanej veci by mohol byť článok 31 prvý odsek bod 1 písm. c) smernice 2004/18. Podľa tohto článku môže byť zákazka zadaná na základe rokovacieho konania bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania len v nevyhnutnej miere, ak z dôvodov časovej tiesne spôsobenej udalosťami, ktoré príslušní verejní obstarávatelia nemohli predvídať, nie je možné dodržať požadované lehoty. Podľa mňa je však veľmi málo pravdepodobné, že by sa vypracovanie a vykonanie nápravných opatrení mohli stať naliehavými bez toho, aby to mohli orgány verejnej správy predvídať. Znečistenie je tu totiž už dlho a bolo už predmetom iných nápravných opatrení. Ide tu však aj o otázku, ktorá v konečnom dôsledku patrí do výlučného posúdenia vnútroštátneho súdu.

69 — O obidvoch podmienkach pozri rozsudky z 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, Zb. s. I-8121, bod 50; z 11. januára 2005, Stadt Halle a RPL Lochau, C-26/03, Zb. s. I-1, bod 49; z 13. januára 2005, Komisia/Španielsko, C-84/03, Zb. s. I-139, bod 38; z 11. mája 2006, Carbotermo a Consorzio Alisei, C-340/04, Zb. s. I-4137, bod 33, a z 9. júna 2009, Komisia/Nemecko, C-480/06, Zb. s. I-4747, bod 34.

VI — Návrh

187. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-378/08 takto:

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd sa nevzťahuje na škodu na životnom prostredí, ktorá bola spôsobená činnosťami vykonávanými pred 30. aprílom 2007. Táto smernica teda nevylučuje vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa nápravy takejto škody.

2. Smernica 2004/35 nevylučuje zodpovednosť za škodu na životnom prostredí bez ohľadu na akýkoľvek podiel na príčinnej skutočnosti, okrem prípadu, ak by takáto zodpovednosť zasahovala do zásadnej zodpovednosti zodpovedného prevádzkovateľa.

3. Smernica 2004/35 umožňuje

   — upustiť od stanovenia príčin škody, ak pokračovanie v šetrení nie je úspešné, a

— pred ukončením šetrenia prijímať naliehavé opatrenia.

4. Smernica 2004/35 nevylučuje režimy zodpovednosti za škodu na životnom prostredí bez zavinenia.

5. Štvrtá otázka je neprípustná.

188. Súdny dvor by mal odpovedať na otázky položené vo veciach C-379/08 a C-380/08 takto:

1. Smernica 2004/35 nebráni zmene príkazov na nápravu, ak sa rešpektujú všeobecné zásady práva Spoločenstva.

2. Smernica 2004/35 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá príslušnému orgánu priznáva právomoc z úradnej moci zmeniť príkazy na nápravu. Tomuto rozhodnutiu by malo za normálnych okolností predchádzať vyhodnotenie špecifických podmienok lokality, nákladov na vykonanie predpísaných opatrení v pomere k rozumne predvídateľnému prospechu, prípadnú alebo pravdepodobnú vedľajšiu škodu a opačné účinky na verejné zdravie a verejnú bezpečnosť, ako aj lehoty potrebné na predpokladanú realizáciu. V konkrétnych prípadoch

však môže príslušný orgán čiastočne alebo úplne upustiť od vykonania tohto vyhodnotenia, pri riadnom posúdení situácie, ak je toto rozhodnutie prijaté po konzultácii dotknutých strán a ak je riadne odôvodnené.

3. Nie je v rozpore so smernicou 2004/35 prijať príkazy na nápravu zmenené na základe podmienok povolenia na oprávnené využívanie pozemkov nepriamo dotknutých sanáciou, pokiaľ už boli tieto pozemky predmetom sanácie alebo ak v každom prípade nie sú znečistené.