ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 9. marca 2010 *

Vo veci C-378/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Taliansko) z 5. júna 2008 a doručený Súdnemu dvoru 21. augusta 2008, ktorý súvisí s konaním:

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

* Jazyk konania: taliančina.

Ministero della Salute,

Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Infrastrutture,

Ministero dei Trasporti,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Regione siciliana,

Assessorato regionale Territorio ed Ambiente (Sicilia),

Assessorato regionale Industria (Sicilia),

Prefettura di Siracusa,

Istituto superiore di Sanità,

Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Vice Commissario Delegato per Emergenza Rifiuti e Tutela Acque (Sicilia),

Agenzia Protezione Ambiente e Servizi tecnici (APAT),

Agenzia regionale Protezione Ambiente (ARPA Sicilia),

Istituto centrale Ricerca scientifica e tecnologica applicata al Mare,

Subcommissario per la Bonifica dei Siti contaminati,

Provincia regionale di Siracusa,

Consorzio ASI Sicilia orientale Zona Sud,

Comune di Siracusa,

Comune di Augusta,

Comune di Melilli,

Comune di Priolo Gargallo,

Azienda Unità sanitaria locale N. 8,

Sviluppo Italia Aree Produttive SpA,

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

za účasti:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

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

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

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

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

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

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

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

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

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

— grécka vláda, v zastúpení: A. Samoni-Rantou a G. Karipsiadis, splnomocnení zástupcovia,

— holandská vláda, v zastúpení: C. Wissels, B. Koopman a D. J. M. de Grave, splnomocnení zástupcovia,

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

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

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu zásady znečisťovateľ platí, smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004

o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357) a najmä smernice 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 (Ú. v. EÚ L 134, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporov medzi obchodnými spoločnosťami Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA a rôznymi talianskymi vnútroštátnymi, regionálnymi a obecnými orgánmi vo veci opatrení, ktoré sa týkajú náhrady enviromentálnych škôd, prijatými týmito orgánmi, pokiaľ ide o zátoku Augusta (Taliansko), okolo ktorej sa nachádzajú zariadenia a/alebo pozemky uvedených spoločností.

Právny rámec

Právo Únie

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

„(1) v súčasnosti je v spoločenstve veľa kontaminovaných miest, ktoré predstavujú závažné zdravotné riziká, a strata biodiverzity sa v posledných desaťročiach dramaticky zrýchlila. Nečinnosť by mohla mať za následok väčšiu kontamináciu miest a väčšie straty biodiverzity v budúcnosti…

(2) … Základnou zásadou tejto smernice by preto malo byť, aby sa prevádzkovateľ, ktorého činnosť environmentálnu škodu spôsobila alebo predstavuje bezprostrednú hrozbu vzniku takejto škody, považoval za finančne zodpovedného…

…

(8) táto smernica by sa mala uplatňovať, pokiaľ ide o environmentálne škody, na pracovné činnosti, ktoré predstavujú riziko pre zdravie ľudí alebo pre životné prostredie. Tieto činnosti by sa mali v zásade identifikovať odkazom na príslušné právne predpisy spoločenstva, ktoré stanovujú regulačné požiadavky vo vzťahu k určitým činnostiam alebo praktikám, ktoré sa považujú za činnosti a praktiky predstavujúce potenciálne alebo skutočné riziko pre zdravie ľudí alebo životné prostredie;

(9) čo sa týka škôd na chránených druhoch alebo prirodzených biotopoch, táto smernica by sa mala tiež uplatňovať na pracovné činnosti iné ako sú činnosti priamo alebo nepriamo identifikované odkazom na právne predpisy spoločenstva, ak predstavujú skutočné alebo potenciálne riziko pre zdravie ľudí alebo pre životné prostredie. V takých prípadoch by mal byť prevádzkovateľ podľa tejto smernice zodpovedný len vtedy, ak ide o jeho zavinenie alebo nedbalosť [nedbanlivosť — *neoficiálny preklad*];

…

(13) nie všetky formy environmentálnych škôd je možné odstrániť prostredníctvom mechanizmu zodpovednosti. Aby bol tento mechanizmus účinný, musia existovať jeden alebo viacerí identifikovateľní znečisťovatelia, škoda by mala byť konkrétna a kvantifikovateľná a malo by byť možné určiť príčinnú súvislosť medzi škodou a identifikovaným znečisťovateľom (znečisťovateľmi). Zodpovednosť nie je preto vhodný nástroj na riešenie znečistenia rozsiahleho difúzneho

charakteru, kde nie je možné spojiť negatívne účinky na životné prostredie s konaním alebo nekonaním určitých individuálnych aktérov;

…

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

…

(30) ustanovenia tejto smernice by sa nemali vzťahovať na škody vzniknuté pred uplynutím lehoty na vykonávanie [prevzatie — *neoficiálny preklad*] tejto smernice.

…“

4 Podľa článku 3 ods. 1 smernice 2004/35, nazvaného „Pôsobnosť“, táto smernica sa vzťahuje na:

„…

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

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

5 Článok 4 ods. 5 smernice stanovuje, že 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".

6 Pod názvom „Nápravná činnosť" článok 6 smernice stanovuje:

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

…

b) potrebné nápravné opatrenia v súlade s článkom 7.

2. Príslušný orgán môže kedykoľvek:

…

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

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

e) sám prijať potrebné preventívne opatrenia.

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

7 Pokiaľ ide o náklady na prevenciu a nápravu, článok 8 smernice 2004/35 uvádza:

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

2. S výhradou odsekov 3 a 4 príslušný orgán… vymáha späť od prevádzkovateľa, ktorý škodu alebo bezprostrednú hrozbu vzniku škody spôsobil, náklady, ktoré mu vznikli v súvislosti s preventívnymi alebo nápravnými opatreniami prijatými podľa tejto smernice, okrem iného prostredníctvom zabezpečenia majetkom alebo inými vhodnými zárukami.

Príslušný orgán však môže rozhodnúť, že nebude vymáhať späť všetky náklady, ak by výdavky na ich vymáhanie boli vyššie, ako vymožiteľná suma alebo ak prevádzkovateľa nie je možné identifikovať.

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

a) spôsobila tretia osoba a vznikla napriek tomu, že boli vykonané príslušné bezpečnostné opatrenia;

…

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

…“

8 Článok 9 smernice, nazvaný „Rozdelenie nákladov v prípade škôd zapríčinených viacerými stranami“, je sformulovaný takto:

„Táto smernica platí bez toho, aby mala vplyv na akékoľvek ustanovenia vnútroštátnych predpisov, ktoré sa týkajú rozdelenia nákladov v prípade škôd zapríčinených viacerými stranami, najmä tými, ktoré sa týkajú rozdelenia zodpovednosti medzi výrobcom a používateľom výrobku.“

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

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

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

…

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

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

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

„…

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

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

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

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

13 Bod 1 prílohy III smernice 2004/35 sa zameriava na prevádzku zariadení podliehajúcich povoleniu podľa smernice Rady 96/61/ES 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).

14 Podľa článku 1 smernice 96/61 jej účelom je dosiahnuť integrovanú prevenciu a kontrolu znečisťovania životného prostredia pochádzajúceho z činností uvedených v prílohe I tejto smernice. Body 2.1 a 2.4 tejto prílohy sa zameriavajú na „energetický priemysel" a „chemický priemysel".

Vnútroštátne právo

15 Vnútroštátny súd odkazuje na legislatívny dekrét č. 22 z 5. februára 1997, ktorým sa preberá smernica 91/156/EHS [Rady z 18. marca 1991, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 75/442/EHS o odpadoch] (Ú. v. ES L 178, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3), smernica 91/689/EHS [Rady z 12. decembra 1991] o nebezpečnom odpade (Ú. v. ES L 377, s. 20; Mim. vyd. 15/002 s. 78) a smernica 94/62/ES [Európskeho Parlamentu a Rady z 20. decembra 1994] o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, s. 10; Mim. vyd. 13/013, s. 349) (riadna príloha GURI č. 38 z 15. februára 1997, ďalej len „legislatívny dekrét č. 22/1997“). Tento dekrét nahradil a zrušil legislatívny dekrét č. 152 z 3. apríla 2006 o enviromentálnych normách (riadna príloha GURI č. 88 zo 14. apríla 2006), ktorý vo svojich článkoch 299 až 318 prevzal smernicu 2004/35 do talianskeho právneho poriadku.

16 Článok 17 legislatívneho dekrétu č. 22/1997 stanovoval, že „… každý, kto hoci aj náhodne prekročí hranice stanovené v odseku 1 písm. a) alebo vyvolá skutočné a konkrétne nebezpečenstvo prekročenia uvedených hraníc, je povinný na vlastné náklady vykonať opatrenia smerujúce k zaisteniu bezpečnosti, k ‚bonifikácii‘ a k obnoveniu znečistených zón a zariadení, ktoré predstavujú nebezpečenstvo znečistenia…“.

17 Článok 9 ministerského dekrétu č. 471 z 25. októbra 1999, ktorý vymedzuje kritériá, postupy a spôsoby zaistenia bezpečnosti, „bonifikácie“ a obnovenie znečistených miest, v súlade s článkom 17 legislatívneho dekrétu č. 22 z 5. februára 1997 v znení zmien a doplnení (riadna príloha GURI č. 293 z 15. decembra 1999), je sformulovaný takto:

„Vlastník miesta alebo iná osoba, ktorá… chce z vlastnej iniciatívy začať konania týkajúce sa naliehavých bezpečnostných opatrení, ‚bonifikácie‘ a obnovenia v súlade

s článkom 17 ods. 13a legislatívneho dekrétu [č. 22/1997], je povinný oznámiť regiónu, provincii a obci zistené znečistenie, ako aj prípadné naliehavé bezpečnostné opatrenia, nevyhnutné na zabezpečenie zdravia a životného prostredia, ktoré prijal a ktoré vykonáva. K oznámeniu musí byť priložená primeraná technická dokumentácia, z ktorej musí vyplývať charakteristika uvedených opatrení… Obec alebo, ak sa znečistenie týka územia viacerých obcí, región overí účinnosť prijatých naliehavých bezpečnostných opatrení a môže uložiť povinnosti a dodatočné opatrenia, obzvlášť opatrenia dohľadu, ktoré sa majú vykonať na overenie podmienok znečistenia a kontroly, s cieľom overiť účinnosť opatrení uskutočnených na účely ochrany verejného zdravia a okolitého životného prostredia…“

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

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

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

19 Spor vo veci samej sa týka regiónu Priolo Gargallo (Sicília), ktorý bol vyhlásený za „lokalitu národného záujmu na účely ‚bonifikácie‘“, a obzvlášť časti Rada di Augusta (zátoka Augusta). Táto je postihnutá opakovanými javmi znečistenia životného

prostredia, ktorého pôvod siaha až do 60. rokov, keď bolo vytvorené ropné pole Augusta — Priolo — Melilli. Odvtedy sa v tejto oblasti usadilo a/alebo striedalo veľké množstvo podnikov činných v petrochemickom a ropnom priemysle.

20 Oblasť bola predmetom „charakterizácie“, ktorej cieľom bolo vyhodnotiť stav pôdy, podzemných vôd, pobrežného mora a morského dna. V súlade s článkom 9 ministerského dekrétu č. 471 z 25. októbra 1999 podniky usadené v petrochemickom centre, ako vlastníci pozemných priemyselných zón zahrnutých do lokality národného záujmu, predložili projekt zaistenia naliehavej bezpečnosti a „bonifikácie“ podzemných vôd, ktoré schválil medziministerský dekrét.

21 Rôznymi po sebe nasledujúcimi opatreniami a z dôvodu oneskoreného plnenia intervenčných projektov, čo sa vytýkalo dotknutým podnikom, im príslušný orgán nariadil vykonať „bonifikáciu“ a revitalizáciu morského dna zátoky Augusta a najmä odvoz kontaminovaných sedimentov, ktoré sú prítomné na dne, a to do hĺbky dvoch metrov, pod hrozbou toho, že ak uvedené podniky nevykonajú tieto práce, potom budú uvedené práce vykonané z úradnej moci na ťarchu a na účet týchto podnikov. Počas prípravnej medzirezortnej konferencie 21. júla 2006 sa tiež rozhodlo o doplnení prv schválených opatrení o fyzické prehradenie vodnej plochy.

22 Keďže dotknuté podniky tvrdia, že takéto dielo bolo nerealizovateľné a že jeho realizácia by im spôsobila neprimerané náklady, napadli žalobami uvedené správne rozhodnutia na vnútroštátnom súde. Rozsudkom č. 1254/2007 z 21. júla 2007 tento súd vyhovel žalobám, pričom uviedol, že povinnosti „bonifikácie“ boli nezákonné, pretože

v čase ich uloženia sa nezohľadnila zásada znečisťovateľ platí ani vnútroštátne pravidlá, ktoré upravujú konania o „bonifikácii“, a ani zásada kontradiktórnosti. Okrem toho neprebehla žiadna diskusia s predmetnými podnikmi o podmienkach uskutočnenia takejto „bonifikácie.“

23 Tento rozsudok napadli správne orgány na Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, ktorý v uznesení o nariadení predbežného opatrenia z 2. apríla 2008 uviedol, že *fumus boni iuris* odvolania bol preukázaný a so zreteľom na škodlivé dôsledky súvisiace s oneskorením pri vykonávaní opatrení, ktoré uložili uvedené orgány, nariadil odklad výkonu rozsudku č. 1254/2007.

24 Správne orgány sa ďalej domnievali, že prv schválené opatrenia neboli schopné napraviť existujúci stav znečistenia v zátoke Augusta. So zreteľom okrem iného na to, že spoločnosti žalobkyne odmietli splniť uložené opatrenia, rozhodovacia medzirezortná konferencia, ktorá sa konala 20. decembra 2007, uložila týmto spoločnostiam ďalšie opatrenia, medzi ktorými bolo zhotovenie priehrady, ktorej projekt a realizácia boli zverené spoločnosti Sviluppo Italia Aree produttive SpA (ďalej len „Sviluppo“). Tieto opatrenia boli potvrdené počas rozhodovacej medzirezortnej konferencie 6. marca a 16. apríla 2008. Nakoniec bol prijatý dekrét č. 4378 z 21. februára 2008, ktorého predmetom je „konečné opatrenie o prijatí… rozhodovacej medzirezortnej konferencie z 20. decembra 2007 o lokalite národného záujmu Priolo“ (ďalej len „dekrét z 21. februára 2008“).

25 Proti tomuto dekrétu, ako aj proti ďalším správnym aktom súvisiacim s uvedeným dekrétom podali žalobkyne vo veci samej novú žalobu na vnútroštátny súd. V rámci nej najmä tvrdia, že schválený projekt, ktorého vypracovanie zabezpečila spoločnosť Sviluppo a ktorý jej bol zadaný bez verejného obstarávania, nesleduje

environmentálny cieľ, ale slúži skôr na vybudovanie verejnej infraštruktúry, to znamená úpravu umelého ostrova vo vnútri zátoky Augusta prostredníctvom kontaminovaných sedimentov.

26 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že v skorších rozhodnutiach týkajúcich sa toho istého sporu Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia ako odvolací súd sa najmä domnieval, že „sa nezdá ako relevantné… určenie stupňa alebo absencie zodpovednosti súčasných vlastníkov alebo koncesionárov priemyselných zón a ani preukázanie existencie prípadnej zodpovednosti správnych orgánov, ktoré v minulosti povolili prevádzku znečisťujúcich činností“. Podľa tohto súdu totiž „rovnováhu medzi rôznymi záujmami ústavnoprávneho významu ochrany zdravia, životného prostredia a súkromného hospodárenia treba… hľadať v kritériu objektívnej zodpovednosti podnikov, na základe ktorého sú hospodárske subjekty, ktoré majú a využívajú prospech tým, že vykonávajú nebezpečné činnosti, povinné znášať všetky náklady nevyhnutné na zabezpečenie ochrany životného prostredia a ľudského zdravia… sú v príčinnej súvislosti so všetkými javmi ohrozujúcimi životné prostredie, pokiaľ tieto činnosti znečisťujú životné prostredie samy osebe, alebo ak predmetné podniky využívajú kontaminované štruktúry výroby a zdroje s pretrvávajúcou kontamináciou“.

27 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že prax príslušného vnútroštátneho orgánu potvrdená odvolacím súdom teda spočíva, v stave v akom je, v prenesení zodpovednosti za existujúce environmentálne znečistenie na podniky, ktoré podnikajú v zátoke Augusta, bez toho, aby rozlišoval medzi skorším znečistením a súčasným znečistením, tiež bez toho, aby preskúmal mieru priamej zodpovednosti na vzniku škody každého z dotknutých podnikov.

28 Tým, že sa zamýšľa nad prípadným vývojom svojej judikatúry v rovnakom zmysle, ako je judikatúra odvolacieho súdu, vnútroštátny súd zdôrazňuje osobitnú situáciu znečistenia v zátoke Augusta. Najmä zdôrazňuje, že početnosť petrochemických podnikov, ktoré sa vystriedali v zóne, takže je nielenže nemožné, ale aj neužitočné určiť mieru zodpovednosti každého z nich, obzvlášť ak sa domnievame, že prevádzka činností, ktoré sú samy osebe nebezpečné, v kontaminovanom mieste, by mala byť považovaná za dostatočnú pre vyvodenie zodpovednosti týchto podnikov.

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

„1. Majú sa zásada znečisťovateľ platí (článok 174 ES…), ako aj ustanovenia smernice [2004/35] vykladať tak, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zveruje právomoc správnemu orgánu, aby uložil súkromným podnikateľom — iba z toho dôvodu, že v danom čase sa nachádzajú v oblasti, ktorá je dlhodobo znečistená alebo ktorá hraničí s touto oblasťou, a že tu prevádzkujú svoju činnosť — vykonať opatrenia na nápravu bez ohľadu na vykonanie akéhokoľvek šetrenia na účely zistenia totožnosti osoby zodpovednej za predmetné znečistenie?

2. Majú sa zásada znečisťovateľ platí (článok 174 ES…), ako aj ustanovenia smernice [2004/35] vykladať tak, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zveruje právomoc správnemu orgánu, aby voči subjektu, ktorý je držiteľom vecných práv a/alebo subjektu, ktorý podniká na znečistenom území, vyvodil zodpovednosť vo forme náhrady špecifickej environmentálnej škody bez toho, aby potreboval vopred zistiť, či existuje príčinná súvislosť medzi správaním predmetného subjektu a udalosťou, ktorá je pôvodom znečistenia, iba na základe vzťahu ‚postavenia', v ktorom sa tento subjekt ocitá (to znamená, keď je osobou, ktorá vykonáva činnosť na tomto území)?

3. Má sa právna úprava Spoločenstva zakotvená v článku 174 ES…, ako aj právna úprava smernice [2004/35] vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá prekročením zásady ‚znečisťovateľ platí', zveruje právomoc správnemu orgánu, aby voči subjektu, ktorý je držiteľom vecných práv a/alebo podniku na území postihnutom kontamináciou vyvodil zodpovednosť vo forme náhrady špecifickej environmentálnej škody bez toho, aby potreboval vopred zistiť, či okrem príčinnej súvislosti medzi správaním subjektu a udalosťou, ktorá je pôvodom znečistenia, existuje aj subjektívny predpoklad nedbanlivosti alebo zavinenia?

4. Bránia zásady Spoločenstva týkajúce sa ochrany hospodárskej súťaže podľa Zmluvy ES a smernica [2004/18], smernica [Rady 93/37/EHS zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania prác (Ú. v. ES L 199, s. 54; Mim. vyd. 06/002 s. 163)], smernica 89/665/EHS [Rady 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 (Ú. v. ES L 395, s. 33; Mim. vyd. 06/001 s. 246)] vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zveruje právomoc správnemu orgánu, aby súkromným osobám (spoločnostiam Sviluppo SpA. a [Sviluppo]) zveril činnosti týkajúce sa opisu, vypracovania projektu a vykonania ‚bonifikácie' (sanačných opatrení) — teda realizáciu verejných prác — na území vo vlastníctve štátu, priamym zadaním zákazky bez predchádzajúceho vyhlásenia potrebného verejného obstarávania?"

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

30 Talianska vláda tvrdí, že prejudiciálny návrh je neprípustný najmä z toho dôvodu, že na jednej strane položené otázky spôsobili, že Súdny dvor preskúmava vnútroštátnu

právnu úpravu a že na druhej strane cieľom vnútroštátneho súdu by malo byť nie vyriešenie sporu, o ktorom rozhoduje, ale skôr zmena judikatúry odvolacieho súdu.

31 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že aj keď sa Súdny dvor v rámci prejudiciálneho konania bezpochyby nemôže vysloviť o zlučiteľnosti vnútroštátneho opatrenia s právom Únie, má napriek tomu právomoc poskytnúť vnútroštátnemu súdu všetky relevantné informácie o výklade tohto práva, ktoré mu pomôžu posúdiť túto zlučiteľnosť na účely rozhodnutia sporu, ktorý prejednáva (rozsudok z 22. mája 2008, citiworks, C-439/06, Zb. s. I-3913, bod 21 a citovaná judikatúra).

32 Súd, ktorý nerozhoduje v poslednom stupni, musí mať možnosť podať na základe svojho voľného uváženia návrh Súdnemu dvoru, ktorý obsahuje prejudiciálne otázky, ktoré mu robia starosti, najmä ak sa domnieva, že právne posúdenie súdom vyššieho stupňa by ho mohlo viesť k vyhláseniu rozsudku, ktorý je v rozpore s právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. januára 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Zb. s. 33, bod 4).

33 So zreteľom na predchádzajúce pripomienky je tento prejudiciálny návrh prípustný, a preto treba skúmať rôzne otázky položené Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

O prvých troch otázkach

34 Svojimi troma prejudiciálnymi otázkami, ktoré treba skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd snaží v podstate zistiť, či zásada znečisťovateľ platí, tak ako ju zakotvuje

článok 174 ods. 2 prvý pododsek ES a ustanovenia smernice 2004/35, ktorá smeruje ku konkretizácii tejto zásady v oblasti environmentálnej zodpovednosti, bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu uložiť prevádzkovateľom z dôvodu blízkosti ich zariadení so znečistenou zónou opatrenia náhrady environmentálnej škody bez toho, aby najskôr prešetril udalosť, ktorá je pôvodom znečistenia, a bez toho, aby preukázal príčinnú súvislosť medzi uvedenými škodami a týmito prevádzkovateľmi, alebo tiež nedbanlivosť alebo úmysel uvedených prevádzkovateľov.

35 So zreteľom na okolnosti veci samej, ako ich uviedol vnútroštátny súd a ako sa k nim vyjadrili talianska, grécka a holandská vláda, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev, treba predtým, ako sa odpovie na položené otázky, určiť podmienky uplatniteľnosti *ratione temporis* smernice 2004/35 za takýchto okolností.

O uplatniteľnosti *ratione temporis* smernice 2004/35

— Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

36 Talianska, holandská vláda, ako aj Komisia pochybujú o tom, že sa smernica 2004/35 môže uplatniť *ratione temporis* na skutkové okolnosti sporu vo veci samej, keďže environmentálna škoda predchádza 30. apríla 2007 a/alebo v každom prípade vyplýva z predchádzajúcich činností, ktorých výkon bol ukončený pred uvedeným dňom. Komisia však zastáva názor, že táto smernica by sa mohla uplatniť, pokiaľ ide o škody po 30. apríli 2007, ktoré vyplývajú zo súčasnej činnosti dotknutých prevádzkovateľov. Nemôže byť však uplatniteľná na znečistenie pred týmto dňom, ktoré spôsobili iní

prevádzkovatelia, ako sú prevádzkovatelia vykonávajúci v súčasnosti činnosti v zátoke Augusta, a voči ktorým je snaha pripísať im za to zodpovednosť.

37 Grécka vláda sa naopak domnieva, že smernica 2004/35 je uplatniteľná na skutkové okolnosti vo veci samej. Tým, že číta *a contrario* článok 17 druhú zarážku tejto smernice, sa domnieva, že táto smernica sa použije, aj keď činnosť, ktorá je pôvodom škody, začala pred 30. aprílom 2007, pokiaľ sa táto činnosť neskončila pred týmto dňom a pokračovala po tomto dni.

— Odpoveď Súdneho dvora

38 Tak ako vyplýva z odôvodnenia č. 30 smernice 2004/35, zákonodarca Únie zastával názor, že ustanovenia týkajúce sa režimu environmentálnej zodpovednosti, ktorý zakladá táto smernica, „by sa nemali vzťahovať na škody vzniknuté pred uplynutím lehoty na vykonávanie“ tejto smernice, teda pred 30. aprílom 2007.

39 Tento zákonodarca v článku 17 smernice 2004/35 výslovne uviedol druhy situácií, v ktorých sa táto smernica neuplatňuje. Keďže situácie, ktoré nepatria do aplikačnej pôsobnosti *ratione temporis* tejto smernice, boli takto negatívne vymedzené, treba z toho vyvodiť záver, že akákoľvek iná situácia patrí v zásade z časového hľadiska do režimu environmentálnej zodpovednosti zavedeného touto smernicou.

40 Z článku 17 prvej a druhej zarážky smernice 2004/35 vyplýva, že táto smernica sa nepoužije na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou pred 30. aprílom 2007 ani na tie, ktoré majú svoju príčinu po tomto dni, keď vyplývajú zo špecifickej činnosti, ktorá bola vykonávaná a ukončená pred týmto dňom.

41 Z toho treba vyvodiť, že táto smernica sa použije na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ktoré nastali po 30. apríli 2007, keď tieto škody vyplývajú buď z činností vykonávaných po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ale ktoré neboli ukončené pred uplynutím uvedeného dňa.

42 Na základe článku 267 ZFEÚ, ktorý vychádza z jasného oddelenia funkcií medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, len Súdny dvor je oprávnený podať výklad alebo rozhodnúť o platnosti právneho dokumentu Únie, a to na základe skutkových okolností, ktoré mu uviedol vnútroštátny súd. Z toho vyplýva, že v rámci konania, ktoré upravuje uvedený článok, nie je úlohou Súdneho dvora, ale vnútroštátneho súdu uplatniť na vnútroštátne opatrenia alebo situácie právne pravidlá Únie, ktorých výklad podal Súdny dvor (pozri rozsudok z 11. septembra 2008, CEPSA, C-279/06, Zb. s. I-6681, bod 28).

43 Preto je úlohou vnútroštátneho súdu na základe skutkových okolností, ktoré je on sám schopný posúdiť, overiť, či vo veci samej škody, ktoré sú predmetom environmentálnych nápravných opatrení, o ktorých rozhodli príslušné vnútroštátne orgány, sú jednou zo situácii uvedených v bode 41 tohto rozsudku.

44 Ak by tento súd dospel k záveru, že smernica 2004/35 nie je uplatniteľná vo veci ktorú prejednáva, potom takáto situácia bude patriť do pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva.

45 V tejto súvislosti článok 174 ES uvádza, že politika Spoločenstva v environmentálnej oblasti sa zameriava na vysokú úroveň ochrany a je založená najmä na zásade znečisťovateľ platí. Toto ustanovenie sa obmedzuje na definovanie všeobecných cieľov Spoločenstva v environmentálnej oblasti, keďže článok 175 ES priznáva právomoc rozhodnúť o opatrení, ktoré treba prijať, Rade Európskej únie, prípadne spoločne Európskemu parlamentu v prípade konania spolurozhodovaním (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. júla 1994, Peralta, C-379/92, Zb. s. I-3453, body 57 a 58).

46 Tak ako správne zdôraznila holandská vláda, keďže článok 174 ES, ktorý zakotvuje zásadu znečisťovateľ platí, sa obracia na opatrenie Spoločenstva, jednotlivci sa nemôžu odvolať na toto opatrenie ako také s cieľom vylúčiť použitie vnútroštátnej právnej úpravy, takej ako vo veci samej, ktorá má účinky v oblasti patriacej do environmentálnej politiky, pokiaľ žiadna právna úprava Spoločenstva, ktorá bola prijatá na základe článku 175 ES a ktorá sa špecificky vzťahuje na dotknutú situáciu, nie je uplatniteľná.

47 Pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že smernica 2004/35 je uplatniteľná *ratione temporis* vo veci samej, treba sa ďalej zaoberať prejudiciálnymi otázkami.

O režime environmentálnej zodpovednosti, ktorý stanovuje smernica 2004/35

— Pripomienky predložené Súdnemu dvoru

48 Talianska a grécka vláda sa domnievajú, že podľa článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2004/35, keď ide o činnosti, ktoré patria do jej prílohy III, platí domnienka o zodpovednosti prevádzkovateľov za zistené znečistenie bez toho, aby bolo nevyhnutné preukázať zavinenie alebo príčinnú súvislosti medzi ich činnosťami a environmentálnymi škodami.

49 Podľa gréckej vlády príslušný orgán musí s cieľom uložiť opatrenia týkajúce sa environmentálnej zodpovednosti podľa smernice 2004/35 preukázať v súlade s jej článkom 3 ods. 1 písm. b) zavinenie alebo nedbanlivosť prevádzkovateľov iba vtedy, ak činnosti prevádzkovateľov nepatria do prílohy III smernice 2004/35. Tento orgán ani nenesie dôkazné bremeno o stupni účasti prevádzkovateľov, pretože článok 8 ods. 3 uvedenej smernice uvádza, že dôkazné bremeno o príčinnej súvislosti medzi škodou a skutočným znečisťovateľom v skutočnosti nesie prevádzkovateľ, ktorý nechce znášať náklady za škody, o ktorých dokáže preukázať, že ich spôsobila tretia osoba. Takto možnosť dotknutých podnikov podať prípadne žaloby regresného typu založené na vnútroštátnych pravidlách upravujúcich zodpovednosť by mohla predstavovať pragmatické riešenie.

50 Talianska vláda zdôrazňuje, že v každom prípade vo veci samej sa príčinná súvislosť logicky predpokladá bez toho, aby bolo nevyhnutné viesť vyšetrovanie s cieľom preukázať ju, keďže ju dotknuté podniky sami oznámili, a existuje zjavná zhoda medzi

látkami, ktoré vyrábajú, a nájdenými znečisteniami. Okrem toho článok 16 ods. 1 smernice 2004/35 umožňuje členským štátom stanoviť prísnejšie ustanovenia, ako sú tie, ktoré stanovuje smernica.

51 Komisia sa domnieva, že smernica 2004/35 sa neuplatní, keď nie je možné presne zistiť totožnosť prevádzkovateľa, ktorého činnosť spôsobila environmentálne škody. Vychádzajúc z článku 16 ods. 1 tejto smernice však zastáva ten názor, že smernica nebráni použitiu prísnejšieho režimu, ako je vo veci samej, pokiaľ ide o možnosť členských štátov zistiť iné činnosti s cieľom ich podriadenia požiadavkám uvedenej smernice, ako aj zistiť totožnosť zodpovedných subjektov, pretože v každom prípade takýto režim smeruje k posilneniu povinností vymedzených smernicou.

— Odpoveď Súdneho dvora

52 Tak ako uvádza odôvodnenie č. 13 smernice 2004/35, nie všetky formy environmentálny škôd je možné odstrániť prostredníctvom mechanizmu zodpovednosti a aby bol tento mechanizmus účinný, musí byť najmä preukázaná príčinná súvislosť medzi jedným alebo viacerými identifikovateľnými znečisťovateľmi a konkrétnymi a kvantifikovateľnými environmentálnymi škodami.

53 Tak ako vyplýva z článku 4 ods. 5 a článku 11 ods. 2 smernice 2004/35, hoci je na účely uloženia nápravných opatrení prevádzkovateľom nevyhnutné, aby príslušný orgán preukázal takúto príčinnú súvislosť bez ohľadu na typ predmetného znečistenia, táto požiadavka je tiež podmienkou uplatniteľnosti uvedenej smernice na znečistenie plošného a rozsiahleho charakteru.

54 Takúto príčinnú súvislosť možno ľahko preukázať, keď príslušný orgán rieši znečistenie ohraničené v priestore a čase, ktoré vzniklo v dôsledku činnosti obmedzeného počtu hospodárskych subjektov. Naopak, takým nie je prípad znečistenia plošného charakteru, čiže zákonodarca Únie sa domnieval, že v prípade takéhoto znečistenia režim zodpovednosti nie je primeraným nástrojom, ak nie je možné preukázať uvedenú príčinnú súvislosť. Preto sa podľa článku 4 ods. 5 smernice 2004/35 táto smernica vzťahuje na tento typ znečistenia len vtedy, keď je možné preukázať príčinnú súvislosť medzi škodami a činnosťami jednotlivých prevádzkovateľov.

55 V tejto súvislosti je nutné uviesť, že smernica 2004/35 nedefinuje spôsob, akým má byť preukázaná príčinná súvislosť. V rámci delenej právomoci medzi Úniou a jej členskými štátmi v oblasti životného prostredia, pokiaľ právny nástroj, ktorý je nevyhnutný na uplatnenie smernice prijatej na základe článku 175 ES nebol definovaný v jej rámci, potom takéto definovanie patrí do právomoci týchto štátov a v tejto súvislosti majú uvedené štáty pri dodržaní pravidiel Zmluvy širokú mieru voľnej úvahy pri stanovení vnútroštátnej právnej úpravy upravujúcej alebo konkretizujúcej zásadu znečisťovateľ platí (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2009, Futura Immobiliare a i., C-254/08, Zb. s. I-6995, body 48, 52 a 55).

56 Z tohto hľadiska právna úprava členského štátu môže stanoviť, že príslušný orgán má možnosť uložiť nápravné opatrenia environmentálnych škôd tým, že predpokladá príčinnú súvislosť medzi zisteným znečistením a činnosťami prevádzkovateľa alebo prevádzkovateľov a to z dôvodu, že toto znečistenie sa nachádza v blízkosti zariadení prevádzkovateľov.

57 Keďže však v súlade so zásadou znečisťovateľ platí povinnosť náhrady zaväzuje prevádzkovateľov len v prípade ich účasti na vzniku znečistenia alebo bezprostrednej

hrozby znečistenia (pozri analogicky rozsudok z 24. júna 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Zb. s. I-4501, bod 77), na to, aby príslušný orgán mohol predpokladať druh takejto príčinnej súvislosti, musí mať konkrétne a prípustné dôkazy, ktoré môžu založiť jeho predpoklad, ako napríklad to, že zistené znečistenie sa nachádza v blízkosti zariadenia prevádzkovateľa, a to, že nájdené znečisťujúce látky sa zhodujú so zložkami, ktoré používa uvedený prevádzkovateľ v rámci svojich činností.

58 Keď má príslušný orgán k dispozícii takéto ukazovatele, potom môže preukázať príčinnú súvislosť medzi činnosťami prevádzkovateľov a zisteným znečistením plošného charakteru. V súlade s článkom 4 ods. 5 smernice 2004/35 bude takáto situácia patriť do pôsobnosti tejto smernica, ibaže by títo prevádzkovatelia dokázali vyvrátiť túto domnienku.

59 Z toho vyplýva, že ak sa vnútroštátny súd domnieva, že znečistenie vo veci samej má plošný charakter a že príčinnú súvislosť nemožno preukázať, potom takáto situácia nebude patriť do pôsobnosti *ratione materiae* smernice 2004/35, ale do vnútroštátneho práva za podmienok vymedzených v bode 44 tohto rozsudku.

60 Naopak, pokiaľ vnútroštátny súd dospeje k záveru, že smernica je uplatniteľná na vec, o ktorej koná, potom treba pokračovať v nasledujúcich úvahách.

61 Z článku 3 ods. 1 písm. b) smernice 2004/35 vyplýva, že keď škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch boli spôsobené pracovnými činnosťami inými, ako sú činnosti uvedené v prílohe III tejto smernice, potom sa táto smernica uplatní

pod podmienkou, že sa preukáže, že prevádzkovateľ sa dopustil úmyslu alebo nedbanlivosti. Naopak, takáto podmienka sa nevyžaduje, pokiaľ jedna z pracovných činností uvedených v tejto prílohe spôsobila environmentálne škody, to znamená podľa článku 2 ods. 1 písm. a) až c) uvedenej smernice škody na chránených druhoch a prirodzených biotopoch, ako aj škody na vodách a pôde.

62 S výhradou skutkových zistení, ktoré musí urobiť vnútroštátny súd, platí, že keď environmentálne škody spôsobili prevádzkovatelia aktívni v odvetviach energetického a chemického priemyslu v zmysle bodov 2.1 a 2.4 smernice 96/61 svojimi činnosťami, ktoré patria z tohto dôvodu do prílohy III smernice 2004/35, týmto prevádzkovateľom možno uložiť preventívne alebo nápravné opatrenia bez toho, aby príslušný orgán musel preukázať ich zavinenie alebo nedbanlivosť.

63 V prípade pracovných činností, ktoré patria do prílohy III smernice 2004/35, je environmentálna zodpovednosť voči prevádzkovateľom pôsobiacim v týchto oblastiach vyvodená objektívne.

64 Ako totiž správne zdôraznili žalobkyne vo veci samej, z článku 11 ods. 2 smernice 2004/35 v spojení s jej odôvodnením č. 13 vyplýva, že na účely uloženia nápravných opatrení, je príslušný orgán povinný v súlade s vnútroštátnymi predpismi upravujúcimi dokazovanie preukázať, ktorý prevádzkovateľ spôsobil environmentálne škody. Z toho vyplýva, že na tento účel musí tento orgán najskôr hľadať pôvod zisteného znečistenia a, ako sa skonštatovalo v bode 53 tohto rozsudku, nemôže uložiť nápravné opatrenia bez toho, aby vopred nepreukázal príčinnú súvislosť medzi zistenými škodami a činnosťou hospodárskeho subjektu, ktorého považuje za zodpovedného za uvedené škody.

65 Článok 3 ods. 1, článok 4 ods. 5 a článok 11 ods. 2 smernice 2004/35 treba teda vykladať tak, že keď príslušný orgán rozhoduje o uložení nápravných opatrení prevádzkovateľom, ktorých činnosti patria do prílohy III tejto smernice, potom uvedený orgán nie je povinný preukázať ani nedbanlivosť a ani úmyselný zámer prevádzkovateľov, ktorých činnosti sa považujú za spôsobujúce environmentálne škody. Naopak, je úlohou tohto orgánu na jednej strane najskôr vyhľadať pôvod zisteného znečistenia, keďže uvedený orgán má v tejto súvislosti mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o konania, použité prostriedky a o dĺžku takéhoto vyhľadávania. Na druhej strane je tento orgán povinný preukázať podľa vnútroštátnych pravidiel upravujúcich dokazovanie príčinnú súvislosť medzi činnosťami prevádzkovateľov, na ktorých sa zameriavajú nápravné opatrenia, a týmto znečistením.

66 Žalobcovia vo veci samej tvrdia, že znečistenie zátoky Augusta je výsledkom činnosti spoločnosti Montedison SpA, ako aj obchodného a vojenského námorníctva. Preto im podľa ich názoru príslušný orgán nemôže uložiť nápravné opatrenia, ako ich stanovuje dekrét z 21. februára 2008.

67 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na jednej strane v súlade s článkom 11 ods. 4 smernice 2004/35 prevádzkovatelia disponujú opravnými prostriedkami na napadnutie nápravných opatrení prijatých na základe tejto smernice, ako aj existencie akéhokoľvek príčinného vzťahu medzi svojimi činnosťami a zisteným znečistením. Na druhej strane v súlade s článkom 8 ods. 3 tejto smernice uvedení prevádzkovatelia nie sú povinní znášať náklady na nápravné činnosti, ak vedia preukázať, že predmetné škody spôsobila tretia osoba, napriek primeraným bezpečnostným opatreniam, pretože zásada znečisťovateľ platí v skutočnosti neznamená, že prevádzkovatelia musia znášať náklady súvisiace s odstraňovaním znečistenia, na ktorom sa nezúčastnili (pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 1999, Standley a i., C-293/97, Zb. s. I-2603, bod 51).

68 Treba ešte dodať, že článok 16 ods. 1 smernice 2004/35 podľa vzoru článku 176 ES výslovne stanovuje, že smernica nebráni členským štátom, aby si ponechali alebo prijali prísnejšie ustanovenia v súvislosti s prevenciou a odstraňovaním environmentálnych škôd. Toto ustanovenie tiež uvádza, že tieto opatrenia môžu najmä spočívať v identifikácii na jednej strane dodatočných činností preto, aby podliehali požiadavkám tejto smernice, a na druhej strane ďalších zodpovedných strán.

69 Z toho vyplýva, že členský štát môže najmä rozhodnúť, že voči prevádzkovateľom iných činností, ako sú tie, ktoré stanovuje príloha III smernice 2004/35, bude môcť byť objektívne vyvodená zodpovednosť za environmentálne škody, to znamená v zmysle článku 2 ods. 1 písm. a) až c) uvedenej smernice, nielen za škody spôsobené na chránených druhoch a prirodzených biotopoch, ale tiež za škody na vodách a pôde.

70 So zreteľom na predchádzajúce treba odpovedať na prvé tri otázky takto:

— keď v situácii znečistenia životného prostredia nie sú splnené podmienky uplatnenia *ratione temporis* a/alebo *ratione materiae* smernice 2004/35, potom takáto situácia bude patriť do pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva.

— smernica 2004/35 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu konajúcemu v rámci tejto smernice predpokladať existenciu príčinnej súvislosti, vrátane prípadu znečistení plošného charakteru, medzi

prevádzkovateľmi a zisteným znečistením, a to z dôvodu, že znečistená zóna sa nachádza v blízkosti ich zariadení. V súlade so zásadou znečisťovateľ platí však na účely predpokladu druhu takejto príčinnej súvislosti musí mať tento orgán konkrétne a prípustné dôkazy, ktoré môžu opodstatniť jeho predpoklad, ako napríklad to, že zistené znečistenie sa nachádza v blízkosti zariadenia prevádzkovateľa, a to, že nájdené znečisťujúce látky sa zhodujú so zložkami, ktoré používa uvedený prevádzkovateľ v rámci svojich činností.

— článok 3 ods. 1, článok 4 ods. 5 a článok 11 ods. 2 smernice 2004/35 sa majú vykladať tak, že keď príslušný orgán rozhoduje o uložení nápravných opatrení environmentálnych škôd prevádzkovateľom, ktorých činnosti patria do prílohy III tejto smernice, potom uvedený orgán nie je povinný preukázať nedbanlivosť a ani úmyselný zámer prevádzkovateľov, ktorých činnosti sa považujú za spôsobujúce environmentálne škody. Naopak, je úlohou tohto orgánu na jednej strane najskôr vyhľadať pôvod zisteného znečistenia, keďže uvedený orgán má v tejto súvislosti mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o konania, použité prostriedky a o dĺžku takéhoto vyhľadávania. Na druhej strane je tento orgán povinný preukázať podľa vnútroštátnych pravidiel upravujúcich dokazovanie príčinnú súvislosť medzi činnosťami prevádzkovateľov, na ktorých sa zameriavajú nápravné opatrenia, a týmto znečistením.

O štvrtej prejudiciálnej otázke

71 Svojou štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora na to, či smernice v oblasti verejného obstarávania, najmä smernica 2004/18, bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu zveriť priamo súkromnoprávnemu podniku vypracovanie a uskutočnenie verejných diel, ako aj vykonanie „bonifikácie“ a uvedenie znečisteného miesta do pôvodného stavu.

72 Podľa ustálenej judikatúry konanie zavedené článkom 267 ZFEÚ je nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Únie, ktorý potrebujú na riešenie sporov, o ktorých majú rozhodovať (pozri najmä rozsudky zo 16. júla 1992, Meilicke, C-83/91, Zb. s. I-4871, bod 22, ako aj zo 16. októbra 2008, Kirtruna a Vigano, C-313/07, Zb. s. I-7907, bod 25).

73 V rámci tejto spolupráce je úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý je jediný priamo oboznámený so skutkovými okolnosťami sporu a ktorý nesie zodpovednosť za vydané súdne rozhodnutie, posúdiť so zreteľom na osobitosti veci tak nevyhnutnosť podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania na vydanie rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Preto ak sa otázky položené vnútroštátnymi súdmi týkajú výkladu ustanovenia práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť (rozsudok z 19. apríla 2007, Asemfo, C-295/05, Zb. s. I-2999, bod 30 a citovaná judikatúra).

74 Súdny dvor však zamietne návrhu vnútroštátneho súdu, keď nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na to, aby mohol dať užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené (pozri v tomto zmysle rozsudok Commune de Mesquer, už citovaný, bod 30).

75 V tejto súvislosti, pokiaľ ide o túto otázku, sa však zdá, že vnútroštátny súd neupresnil ani verejnoprávny subjekt, ktorý zveril výkon prác uvedených v uvedenej otázke, ani hodnoty uvedených prác a ani akt, na základe ktorého boli tieto práce zverené obom spoločnostiam uvedeným v predmetnej otázke.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia sa totiž odvoláva výlučne na práce, „ktorých dopad na životné prostredie je značný a výdavky na ich vykonanie veľmi vysoké“, ktoré by takto príslušný orgán zveril dotknutným spoločnostiam bez toho, aby sa tieto ocitli v súťaži s inými súkromnoprávnymi spoločnosťami.

77 Okrem toho napriek písomnej otázke položenej Súdnym dvorom talianskej vláde, ako aj obsahu pojednávania nebolo možné objasniť podmienky, za akých predmetné práce boli zverené uvedeným spoločnostiam. Spoločnosť Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA rovnako tvrdila, že jej bola zadaná len zákazka na vypracovanie koncepcie a že príslušné orgány upustili od infraštruktúrnych prác uvedených v štvrtej prejudiciálnej otázke.

78 Za týchto podmienok Súdny dvor sa nepovažuje za dostatočne oboznámený so skutkovými okolnosťami štvrtej otázky, ktorú položil vnútroštátny súd, a teda treba vyhlásiť túto otázku za neprípustnú.

O trovách

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

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

Keď v situácii znečistenia životného prostredia nie sú splnené podmienky uplatnenia *ratione temporis* a/alebo *ratione materiae* smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, potom takáto situácia bude patriť do pôsobnosti vnútroštátneho práva pod podmienkou dodržania pravidiel Zmluvy a bez toho, aby tým boli dotknuté ďalšie akty sekundárneho práva.

Smernica 2004/35 nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje príslušnému orgánu konajúcemu v rámci tejto smernice predpokladať existenciu príčinnej súvislosti, vrátane prípadu znečistení plošného charakteru, medzi prevádzkovateľmi a zisteným znečistením, a to z dôvodu, že znečistená zóna sa nachádza v blízkosti ich zariadení. V súlade so zásadou znečisťovateľ platí však na účely predpokladu druhu takejto príčinnej súvislosti musí mať tento orgán konkrétne a prípustné dôkazy, ktoré môžu opodstatniť jeho predpoklad, ako napríklad to, že zistené znečistenie sa nachádza v blízkosti zariadenia prevádzkovateľa, a to, že nájdené znečisťujúce látky sa zhodujú so zložkami, ktoré používa uvedený prevádzkovateľ v rámci svojich činností.

Článok 3 ods. 1, článok 4 ods. 5 a článok 11 ods. 2 smernice 2004/35 sa majú vykladať tak, že keď príslušný orgán rozhoduje o uložení nápravných opatrení environmentálnych škôd prevádzkovateľom, ktorých činnosti patria do prílohy III tejto smernice, potom uvedený orgán nie je povinný preukázať nedbanlivosť a ani úmyselný zámer prevádzkovateľov, ktorých činnosti sa považujú za spôsobujúce environmentálne škody. Naopak, je úlohou tohto orgánu na jednej strane najskôr vyhľadať pôvod zisteného znečistenia, keďže uvedený orgán má v tejto súvislosti mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o konania, použité prostriedky a o dĺžku takéhoto vyhľadávania. Na druhej strane je tento orgán povinný preukázať podľa vnútroštátnych pravidiel upravujúcich dokazovanie príčinnú súvislosť medzi činnosťami prevádzkovateľov, na ktorých sa zameriavajú nápravné opatrenia, a týmto znečistením.

Podpisy