SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 9. marca 2010 *

V zadevi C-378/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Italija) z odločbo z dne 5. junija 2008, ki je prispela na Sodišče 21. avgusta 2008, v postopku

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

* Jezik postopka: italijanščina.

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,

I - 1970

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, nekdanji Sviluppo Italia SpA,

ob udeležbi

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

I - 1972

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh in C. Toader (poročevalka), predsednice senatov, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, A. Arabadžiev in J.-J. Kasel, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. septembra 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA D. De Luca, M. Caldarera, L. Acquarone in G. Acquarone, odvetniki,

– za Polimeri Europa SpA in Syndial SpA P. Amara, S. Grassi, G. M. Roberti in I. Perego, odvetniki,

– za Sviluppo Italia Aree Produttive SpA in Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, nekdanjo Sviluppo Italia SpA, F. Sciaudone, odvetnik,

– za ENI SpA G. M. Roberti, I. Perego, S. Grassi in C. Giuliano, odvetniki,

– za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z D. Del Gaizom, avvocato dello Stato,

– za grško vlado A. Samoni-Rantou in G. Karipsiadis, zastopnika,

– za nizozemsko vlado C. Wissels, B. Koopman in D. J. M. de Grave, zastopniki,

– za Komisijo Evropskih skupnosti C. Zadra in D. Recchia, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. oktobra 2009,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načela „plača povzročitelj obremenitve“, Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske

škode (UL L 143, str. 56) ter predvsem Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L 134, str. 114).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbami Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA in Syndial SpA ter različnimi italijanskimi nacionalnimi, deželnimi in občinskimi organi glede ukrepov sanacije okoljske škode, ki so jih ti organi sprejeli glede območja Rada di Augusta (Italija), okoli katerega so naprave in/ali zemljišča navedenih družb.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah Direktive 2004/35, ki so pomembne za to zadevo, je navedeno:

„(1) V Skupnosti je trenutno veliko onesnaženih območij, ki predstavljajo večje tveganje za zdravje, v zadnjih desetletjih pa se je tudi dramatično povečala izguba biotske raznovrstnosti. Če ne bomo ukrepali, se lahko v prihodnje onesnaženost območij in izguba biotske raznovrstnosti še povečata. […]

(2) […] Temeljno načelo te direktive torej je, da bi moral biti izvajalec, ki je povzročil okoljsko škodo ali neposredno nevarnost škode, finančno odgovoren zanjo, […].

[…]

(8) Ta direktiva se v zvezi z okoljsko škodo uporablja za poklicne dejavnosti, ki so tvegane za zdravje ljudi ali okolje. Take dejavnosti je treba načelno prepoznati glede na ustrezno zakonodajo Skupnosti, ki predvideva predpisane zahteve za nekatere dejavnosti ali prakse, štete kot potencialno ali dejansko tvegane za zdravje ljudi ali za okolje.

(9) Ta direktiva se pri škodi, povzročeni zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, uporablja tudi v zvezi z vsemi drugimi poklicnimi dejavnostmi, razen tistimi, ki so skladno z zakonodajo Skupnosti že neposredno ali posredno ugotovljene kot dejansko ali potencialno tvegane za zdravje ljudi ali za okolje. V takih primerih je izvajalec odgovoren po tej direktivi le, če je ravnal namenoma ali iz malomarnosti.

[…]

(13) Vseh oblik okoljske škode ni mogoče sanirati z odškodninskim mehanizmom. Če naj bo ta učinkovit, mora obstajati en ali več ugotovljivih onesnaževalcev, škoda mora biti konkretna in količinsko opredeljiva, med škodo in ugotovljenim onesnaževalcem (onesnaževalci) pa mora obstajati vzročna zveza. Odškodnina torej ni primeren instrument za obravnavo širšega, razpršenega onesnaževanja,

pri katerem ni mogoče povezati negativnih učinkov na okolje z dejanji ali brez dejanj posameznih akterjev.

[…]

(24) Treba je zagotoviti, da so na voljo učinkoviti načini izvajanja in izvrševanja ter da so hkrati primerno zavarovani upravičeni interesi izvajalcev in drugih zainteresiranih strani. Pristojni organi so odgovorni za posebne naloge, ki zahtevajo ustrezno upravno presojo, predvsem za oceno pomembnosti škode in določanje ustreznih sanacijskih ukrepov.

[…]

(30) Določbe te direktive se ne uporabljajo za škodo, povzročeno pred iztekom roka za prenos te direktive.

[…]“

4 V skladu s členom 3(1) Direktive 2004/35, naslovljenim „Področje uporabe“, se ta direktiva uporablja:

„[…]

(a) v zvezi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v Prilogi III, in neposredne nevarnosti take škode, ki bi nastala zaradi navedenih dejavnosti;

(b) v zvezi s škodo, ki jo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročijo druge poklicne dejavnosti, kakršne so tiste, naštete v Prilogi III, in v zvezi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti."

5 Člen 4(5) navedene direktive določa, da se ta „uporablja samo za okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode, ki jo povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev".

6 Člen 6 te direktive, naslovljen „Sanacijski ukrepi", določa:

„1. Če je prišlo do okoljske škode, mora izvajalec nemudoma obvestiti pristojni organ o vseh pomembnih vidikih položaja in sprejeti:

[…]

(b) potrebne sanacijske ukrepe v skladu s členom 7.

2. Pristojni organ lahko kadarkoli:

[…]

(c) od izvajalca zahteva, da sprejme potrebne sanacijske ukrepe;

(d) da navodila izvajalcu, ki jih mora ta upoštevati pri izvajanju potrebnih sanacijskih ukrepov; ali

(e) sam sprejme potrebne sanacijske ukrepe.

3. Pristojni organ zahteva, da sanacijske ukrepe sprejme izvajalec. Če ta ne izpolni obveznosti iz odstavka 1 ali 2[…] (c) ali (d), če ga ni mogoče identificirati ali če se od njega ne zahteva, da nosi stroške po tej direktivi, lahko pristojni organ v skrajnem primeru sam sprejme take ukrepe."

7 Člen 8 Direktive 2004/35 v zvezi s stroški preventivnih in sanacijskih ukrepov določa:

„1. Izvajalec krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki se sprejmejo skladno s to direktivo.

2. Ob upoštevanju odstavkov 3 in 4 pristojni organ od izvajalca, ki je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode, zahteva, med drugim z jamstvom na premoženju ali z drugimi ustreznimi garancijami, povrnitev stroškov, ki jih je imel v zvezi s preventivnimi ali sanacijskimi ukrepi po tej direktivi.

Vendar lahko pristojni organ določi, da ne bo zahteval povrnitve stroškov v celoti, če bi bili stroški izterjave večji od povrnjene vsote ali če izvajalca ni mogoče identificirati.

3. Izvajalec ni obvezan kriti stroškov preventivnih ali sanacijskih ukrepov na podlagi te direktive, če lahko dokaže, da je:

(a) okoljsko škodo ali neposredno nevarnost take škode povzročila tretja stranka in je škoda nastala kljub temu, da so se uporabljali ustrezni varnostni ukrepi […]

[…]

V takih primerih države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi se izvajalcu omogoči povračilo stroškov.

[…]“

8 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Porazdelitev stroškov, če je povzročiteljev več“, določa:

„Ta direktiva ne posega v nobeno določbo nacionalne zakonodaje v zvezi s porazdelitvijo stroškov, če je povzročiteljev več, zlasti glede razdelitve odgovornosti med proizvajalcem in uporabnikom proizvoda.“

9 Člen 11 iste direktive, naslovljen „Pristojni organ“, določa:

„1. Države članice imenujejo pristojni organ (pristojne organe) za opravljanje nalog, predvidenih v tej direktivi.

2. Pristojni organ ima nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode, oceni pomembnost škode in določi, katere sanacijske ukrepe je treba sprejeti glede na Prilogo II. Pristojni organ ima zato pravico od izvajalca zahtevati, da mu predloži svojo oceno ter sporoči vse potrebne informacije in podatke.

[…]

4. Vsaka odločitev, sprejeta na podlagi te direktive, s katero se odredijo preventivni ali sanacijski ukrepi, mora navajati natančne razloge, na katerih temelji. Odločitev je treba takoj sporočiti zadevnemu izvajalcu, ta pa mora biti hkrati obveščen tudi o pravnih sredstvih, ki so mu na voljo po veljavni zakonodaji v zadevni državi članici, in o rokih, ki veljajo za ta pravna sredstva."

10 Člen 16 Direktive 2004/35, naslovljen „Razmerje do nacionalne zakonodaje", v odstavku 1 določa, da „ta direktiva ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz te direktive, in ugotavljanjem odgovornih strank".

11 Člen 17 iste direktive, naslovljen „Časovna omejitev uporabe" določa, da se ta direktiva ne uporablja

„[…]

– za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil pred datumom iz člena 19(1),

– za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil po datumu iz člena 19(1), če izhaja iz posebne dejavnosti, ki je potekala in se končala pred navedenim datumom,

– za škodo, če je preteklo več kakor 30 let od emisije, dogodka ali izrednega dogodka, ki je povzročil škodo."

12 Člen 19(1), prvi pododstavek, navedene direktive določa, da države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 30. aprila 2007.

13 Točka 1 Priloge III k Direktivi 2004/35 se nanaša predvsem na obratovanje naprav, za katere se zahtevajo dovoljenja skladno z Direktivo Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26).

14 V skladu s členom 1 Direktive 96/61 je njen namen doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja, ki je posledica dejavnosti, navedenih v Prilogi I k tej direktivi. Točki 2.1 in 2.4 te priloge se nanašata na „energetiko" oziroma „kemično industrijo".

Nacionalno pravo

15 Predložitveno sodišče se sklicuje na zakonsko uredbo št. 22 z dne 5. februarja 1997 o prenosu Direktive [Sveta z dne 18. marca 1991 o spremembi Direktive 75/442/EGS o odpadkih (91/156/EGS)] (UL L 78, str. 32), Direktive [Sveta z dne 12. decembra 1991] o nevarnih odpadkih [(91/689/EGS)] (UL L 377, str. 20) in Direktive [Evropskega parlamenta in Sveta] 94/62/ES [z dne 20. decembra 1994] o embalaži in odpadni embalaži (UL L 365, str. 10) (redni dodatek h GURI št. 38 z dne 15. februarja 1997, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 22/1997). To uredbo je razveljavila in nadomestila zakonska uredba št. 152 z dne 3. aprila 2006 o okoljskih pravilih (redni dodatek h GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006), v kateri je v členih od 299 do 318 v italijanski pravni red prenesena Direktiva 2004/35.

16 Člen 17 zakonske uredbe št. 22/1997 določa, da „[…] vsaka oseba, ki preseže, čeprav po naključju, vrednosti, določene v točki (a) odstavka 1, ali ustvari konkretno in resnično tveganje, da bi bile navedene vrednosti presežene, mora na lastne stroške začeti izvajati zavarovalne ukrepe, sanacije in ukrepe za izboljšanje okoljskega stanja v zvezi z onesnaženimi območji in napravami, ki predstavljajo nevarnost onesnaževanja“.

17 Člen 9 ministrske uredbe št. 471 z dne 25. oktobra 1999 o sprejetju uredbe, ki določa merila, postopke in podrobna pravila zavarovanja, sanacije in okoljskega obnavljanja onesnaženih območij v skladu s členom 17 zakonske uredbe št. 22 z dne 5. februarja 1997, kakor je bila spremenjena in dopolnjena (redni dodatek h GURI št. 293 z dne 15. decembra 1999), določa:

„Lastnik zemljišča ali druga oseba, ki […] želi na lastno pobudo sprožiti postopke za nujne zavarovalne ukrepe, sanacijo in ukrepe za izboljšanje okoljskega stanja na

podlagi člena 17, odstavek 13a, zakonske uredbe [št. 22/1997], mora deželo, pokrajino ali občino obvestiti o ugotovljeni onesnaženosti in morebitnih sprejetih nujnih zavarovalnih ukrepih, ki so potrebni za zagotovitev varovanja zdravja in okolja in so v fazi izvrševanja. K obvestilu mora priložiti ustrezno tehnično dokumentacijo, iz katere morajo biti razvidne značilnosti omenjenih ukrepov. […] [O]bčina ali, če se onesnaženost nanaša na več občin, dežela preveri učinkovitost sprejetih nujnih zavarovalnih ukrepov in lahko določi pravila in dopolnilne ukrepe, zlasti nadzorstvene ukrepe, ki jih je treba izvesti za preverjanje stanja onesnaženosti, in kontrole, ki jih je treba izvršiti za preverjanje učinkovitosti ukrepov, ki se izvajajo za varovanje javnega zdravja in bližnjega okolja […]“

18 Člen 311(2) zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006 določa:

„Oseba, ki je spoznana za krivo nezakonitega ravnanja ali ki ne opravlja dejavnosti ali ne ravna, kot je zahtevano, ki zaradi malomarnosti, nesposobnosti, nepazljivosti ali kršitve tehničnih pravil krši zakon, uredbe ali druge predpise in povzroči okolju škodo, tako da ga v celoti ali delno spremeni, poškoduje ali uniči, mora vzpostaviti prejšnje stanje, če pa tega ne more, mora državi plačati odškodnino v enakovrednem znesku.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 Postopek v glavni stvari se nanaša na deželo Priolo Gargallo (Sicilija), ki je bila razglašena za „območje nacionalnega interesa za namene sanacije“, in predvsem na območje Rada di Augusta. To območje prizadevajo ponavljajoči se pojavi okoljskega onesnaževanja, izvor tega onesnaževanja pa sega že v 60. leta, ko je bilo območje

Augusta–Priolo–Melilli ustanovljeno kot baza za naftno industrijo. Od takrat so se številna podjetja, ki so dejavna v sektorju ogljikovodikov in petrokemije, tam namestila in/ali nasledila.

20 Območje je bilo predmet „karakterizacije“, s katero se je ocenjevalo stanje tal, podtalnice, obalnega morja in morskega dna. V skladu s členom 9 ministrske uredbe št. 471 z dne 25. oktobra 1999 so podjetja, ustanovljena na petrokemičnem območju, kot lastniki kopenskih industrijskih območij, ki so na območju nacionalnega interesa, predstavila načrte za nujne zavarovalne ukrepe in sanacijo podtalnice, ki so bili potrjeni z medresorsko uredbo.

21 Pristojni javni organ je z različnimi zaporednimi ukrepi in zaradi zamude pri izvajanju načrtov posredovanja, ki jo je očital zadevnim podjetjem, navedenim podjetjem odredil, da začnejo sanacijo in izboljšavo okoljskega stanja morskega dna območja Rada di Augusta in zlasti da odstranijo onesnažene usedline do globine dveh metrov, in če navedena podjetja tega ne storijo, bodo ta dela opravljena po uradni dolžnosti v breme in na stroške teh podjetij. Na pripravljalni konferenci služb z dne 21. julija 2006 je bilo tudi odločeno, da se prej odobreni ukrepi dopolnijo z vzpostavitvijo fizične razmejitve podtalnice.

22 Ker so zadevna podjetja menila, da je tako delo neizvedljivo in da so zaradi tega izpostavljena čezmernim stroškom, so zoper navedene upravne odločbe vložila tožbe pri predložitvenem sodišču. To je s sodbo št. 1254/2007 z dne 21. julija 2007 ugodilo navedenim tožbam z obrazložitvijo, da so bile obveznosti sanacije nezakonite, ker se ob naložitvi teh obveznosti ni upoštevalo niti načelo „plača povzročitelj obremenitve“,

niti nacionalna pravila, ki urejajo postopke sanacije, niti načelo kontradiktornosti. Poleg tega z zadevnimi podjetji ni bilo nobene razprave o pogojih izvedbe take sanacije.

23 Upravni organi so to sodbo izpodbijali pred Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, ki je s sklepom o začasni odredbi z dne 2. aprila 2008 odločilo, da je bil podan *fumus boni juris* pritožbe in je glede na škodljive posledice, povezane z odlašanjem izvedbe ukrepov, ki so jih predpisali navedeni organi, odredilo odložitev izvršitve sodbe št. 1254/2007.

24 Upravni organi so nato menili, da so bili prej odobreni ukrepi neprimerni za odpravo onesnaženja, ki obstaja na območju Rada di Augusta. Ker družbe – tožeče stranke – niso hotele izpolniti obveznosti, so bili na sestanku služb z dne 20. decembra 2007 predpisani drugi ukrepi, med katerimi je bila postavitev pregrade, katere načrtovanje in izvedba sta bila zaupana družbi Sviluppo Italia Aree produttive SpA (v nadaljevanju: Sviluppo). Ti ukrepi so bili potrjeni na sestankih služb z dne 6. marca in 16. aprila 2008. Nazadnje je bil sprejet odlok št. 4378 z dne 21. februarja 2008, ki se je nanašal na „dokončni ukrep […] s sestanka služb z dne 20. decembra 2007 o območju nacionalnega interesa v Priolu“ (v nadaljevanju: odlok z dne 21. februarja 2008).

25 Zoper ta odlok in druge upravne akte, ki se nanašajo nanj, so tožeče stranke v postopku v glavni stvari vložile novo tožbo pri predložitvenem sodišču. V tej tožbi med drugim trdijo, da izbrani načrt, ki ga je izdelala družba Sviluppo, ki ji je bila brez javnega razpisa zaupana izvedba tega projekta, ne sledi okoljskemu cilju, ampak je predvsem

namenjena gradnji javne infrastrukture, in sicer gradnji umetnega otoka na območju Rada di Augusta z onesnaženimi usedlinami.

26 Predložitveno sodišče poudarja, da je Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia kot pritožbeno sodišče v prejšnjih odločbah v zvezi z istim sporom med drugim menilo, da „se ne zdi upoštevno […] ugotavljati stopnjo ali obstoj vpletenosti trenutnih lastnikov ali koncesionarjev industrijskih območij oziroma ugotavljati, ali so organi javne uprave, ki so v preteklosti odobrili opravljanje dejavnosti, ki povzročajo onesnaževanje, morda odgovorni“. Po mnenju tega sodišča je namreč „točka ravnotežja med različnimi interesi, ki imajo ustavno naravo in se nanašajo na zdravje, okolje in zasebno gospodarsko pobudo […], merilo objektivne odgovornosti podjetij, v skladu s katerim so gospodarski subjekti, ki proizvajajo in ustvarjajo dobičke z opravljanjem nevarnih dejavnosti, zaradi tega dolžni – če te dejavnosti onesnažujejo *per se* ali če zadevni podjetniki uporabljajo onesnažene produkcijske strukture in vire, ki trajno onesnažujejo – v celoti prevzeti stroške, potrebne za zagotavljanje varovanja okolja in zdravja prebivalstva […], v skladu z logiko vzroka in posledice v povezavi z vsemi pojavi onesnaževanja v zvezi z industrijsko dejavnostjo“.

27 Predložitveno sodišče poudarja, da je praksa pristojnega javnega organa, ki jo je potrdilo pritožbeno sodišče, torej v tem, da prisili podjetja, ki so dejavna na območju Rada di Augusta, da prevzamejo odgovornost za zdajšnjo okoljsko onesnaženost, ne da bi se razlikovalo med prejšnjim in trenutnim onesnaževanjem in ne da bi se preverjala neposredna odgovornost vsakega od zadevnih podjetij za škodo.

28 Upoštevajoč morebiten razvoj svoje sodne prakse v enaki smeri, v katero gre praksa pritožbenega sodišča, predložitveno sodišče opozarja na poseben položaj onesnaženosti, ki je značilno za območje Rada di Augusta. Predvsem poudarja, da so številna podjetja, ki se ukvarjajo s petrokemijo, drugo drugo nasledila na območju, tako da bi bilo ne samo nemogoče, ampak tudi nekoristno določiti delež odgovornosti vsakega od podjetij, predvsem če se upošteva, da bi bilo treba dejstvo, da se na onesnaženem območju opravljajo dejavnosti, ki so same po sebi nevarne, šteti za zadostno za uveljavljanje odgovornosti teh podjetij.

29 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale della Sicilia prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali načelo ‚plača povzročitelj obremenitve' (člen 174 ES […]) in določbe Direktive [2004/35] nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki organom javne uprave dopušča, da le na podlagi dejstva, da trenutno opravljajo dejavnost na že dlje onesnaženem območju ali na območju, ki nanj meji, zasebnim podjetjem naložijo izvedbo sanacijskih ukrepov, ne da bi opravili preiskavo, s katero bi se ugotovilo, kdo je odgovoren za onesnaženje?

2. Ali načelo ‚plača povzročitelj obremenitve' (člen 174(2) ES […]) in določbe Direktive [2004/35] nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki organom javne uprave dopušča, da za odgovornega za odpravo posebne vrste okoljske škode štejejo imetnika stvarnih pravic in/ali tistega, ki opravlja podjetniško dejavnost na onesnaženem območju, le na podlagi ‚položaja' v katerem je (se pravi, ker gre za udeleženca na trgu, ki je dejaven na območju), in ne da bi predhodno morali dokazati obstoj vzročne zveze med njegovim ravnanjem in onesnaženjem?

3. Ali člen 174 ES […] in določbe Direktive [2004/35] nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki organom javne uprave dopušča, da za odgovornega za odpravo posebne vrste okoljske škode – ne da bi upoštevali načelo ‚plača povzročitelj obremenitve' – štejejo imetnika stvarnih pravic in/ali lastnika podjetja na onesnaženem območju, in sicer ne da bi predhodno morali dokazati, ali je poleg vzročne zveze med njegovim ravnanjem in onesnaženjem podan tudi subjektivni pogoj namena ali malomarnosti?

4. Ali načela Skupnosti na področju varstva konkurence iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Direktive […] [2004/18], [Direktive Sveta 93/97/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (UL L 199, str. 54)] in [Direktive Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (89/665/EGS) (UL L 395, str. 33)] nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki dopušča organom javne uprave, da brez potrebnih postopkov javnega razpisa zaupajo zasebnima družbama (Società Sviluppo SpA in [Sviluppo]) opravljanje dejavnosti opredelitve, načrtovanja in izvedbe sanacijskih ukrepov – pravilneje izvedbo javnih del – neposredno na državnih območjih?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

30 Italijanska vlada trdi, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten, zlasti ker postavljena vprašanja od Sodišča zahtevajo, da preizkusi nacionalno zakonodajo

in ker cilj predložitvenega sodišča ni rešiti spor, ki mu je predložen, ampak omajati sodno prakso pritožbenega sodišča v njegovih zadevah.

31 V zvezi s tem zadostuje navesti, da Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe sicer ne more odločati o združljivosti nacionalnih določb s pravom Unije, vendar lahko ponudi elemente za razlago tega prava, ki nacionalnemu sodišču omogočajo, da odloči o tej združljivosti v sporu, ki mu je predložen (sodba z dne 22. maja 2008 v zadevi citiworks, C-439/06, ZOdl., str. I-3913, točka 21 in navedena sodna praksa).

32 Poleg tega mora biti sodišče, ki ne odloča na zadnji stopnji, zlasti če meni, da bi lahko na podlagi pravne presoje, opravljene na višji stopnji, izdalo sodbo, ki bi bila v nasprotju s pravom Unije, svobodno, da Sodišču predloži vprašanja, o katerih dvomi (glej v tem smislu sodbo z dne 16. januarja 1974 v zadevi Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil, str. 33, točka 4).

33 Glede na zgornje ugotovitve je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten in je zato treba preučiti različna vprašanja, ki jih je postavilo Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

Prva tri vprašanja

34 Predložitveno sodišče s prvimi tremi vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu želi izvedeti, ali načelo „plača povzročitelj obremenitve“, kot je določeno

v členu 174(2), prvi pododstavek, ES in v določbah Direktive 2004/35, katere namen je konkretizirati to načelo na področju okoljske odgovornosti, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu omogoča, da izvajalcem naloži ukrepe sanacije okoljske škode, ker so njihove naprave blizu onesnaženega območja, ne da bi prej raziskal, kaj je povzročilo onesnaženje, in ne da bi ugotovil vzročno zvezo med navedeno škodo in izvajalci oziroma njihov namen ali malomarnost.

35 Preden se odgovori na postavljena vprašanja, je treba določiti pogoje za uporabo Direktive 2004/35 *ratione temporis* v okoliščinah zadeve v postopku v glavni stvari, kot jih je podalo predložitveno sodišče in kot so jih predstavile italijanska, grška in nizozemska vlada ter Komisija Evropskih skupnosti.

Uporaba Direktive 2004/35 *ratione temporis*

– Stališča, predložena Sodišču

36 Italijanska in nizozemska vlada ter Komisija dvomijo, da bi bilo mogoče uporabiti Direktivo 2004/35 *ratione temporis* za dejstva v sporu o glavni stvari, ker je okoljska škoda nastala pred 30. aprilom 2007 in/ali ker je v vsakem primeru posledica prejšnjih dejavnosti, ki so se končale pred navedenim datumom. Vendar bi po mnenju Komisije ta direktiva lahko veljala za škodo, ki je nastala po 30. aprilu 2007 in je posledica zdajšnje dejavnosti zadevnih izvajalcev. Vendar je ne bi bilo mogoče uporabiti glede

onesnaženosti iz obdobja pred tem datumom, ki so jo povzročili izvajalci, ki zdaj ne delujejo na območju Rada di Augusta, in ki bi se jim jo skušalo pripisati.

37 Grška vlada meni, nasprotno, da je Direktivo 2004/35 mogoče uporabiti za dejansko stanje v postopku v glavni stvari. Meni namreč – na podlagi razlage *a contrario* člena 17, druga alinea, te direktive – da ta velja, čeprav se je dejavnost, s katero se je povzročila škoda, začelo opravljati pred 30. aprilom 2007, če se ta dejavnost ni končala pred tem datumom in se po tem datumu še vedno opravlja.

– Odgovor Sodišča

38 V zvezi s tem je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodne izjave 30 Direktive 2004/35, menil, da se določbe o ureditvi okoljske odgovornosti, ki jo vzpostavlja ta direktiva, „ne uporabljajo za škodo, povzročeno pred iztekom roka za prenos te direktive“, to je pred 30. aprilom 2007.

39 Ta zakonodajalec je v členu 17 Direktive 2004/35 izrecno navedel vrste položajev, v katerih se ta ne uporablja. Ker so bili položaji, ki ne spadajo na področje uporabe *ratione temporis* te direktive, tako navedeni v negativnem smislu, je treba iz tega sklepati, da s časovnega vidika vsak drug položaj načeloma spada v ureditev okoljske odgovornosti, ki jo vzpostavlja navedena direktiva.

40 Iz člena 17, prva in druga alinea, Direktive 2004/35 je razvidno, da se ta ne uporablja za škodo, ki so jo povzročili emisija, dogodek ali izredni dogodek pred 30. aprilom 2007, niti za škodo, ki je bila povzročena po tem datumu, če izhaja iz posebne dejavnosti, ki je potekala in se končala pred navedenim datumom.

41 Iz tega je treba sklepati, da se ta direktiva uporablja za škodo, ki so jo povzročili emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki so se pripetili po 30. aprilu 2007, če ta škoda izhaja bodisi iz dejavnosti, ki so potekale po tem datumu, bodisi iz dejavnosti, ki so potekale pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim.

42 Na podlagi člena 267 PDEU, ki temelji na jasni delitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, je Sodišče pristojno za odločanje o razlagi ali veljavnosti akta Unije na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče. V okviru postopka, določenega v tem členu, mora zato nacionalno sodišče, in ne Sodišče, glede nacionalnih ukrepov ali položajev uporabiti pravila prava Unije, ki jih je razlagalo Sodišče (glej sodbo z dne 11. septembra 2008 v zadevi CEPSA, C-279/06, ZOdl., str. I-6681, točka 28).

43 Predložitveno sodišče mora zato na podlagi dejstev, ki jih lahko presodi le samo, preveriti, ali gre v postopku v glavni stvari pri škodi, ki je predmet okoljskih sanacijskih ukrepov, ki so jih določili nacionalni pristojni organi, za enega od položajev iz točke 41 te sodbe.

44 Če bo moralo to sodišče skleniti, da se Direktiva 2004/35 ne uporablja v zadevah, ki so mu predložene, bo tak položaj torej spadal v nacionalno pravo ob upoštevanju pravil Pogodbe in brez poseganja v druge akte sekundarnega prava.

45 V zvezi s tem člen 174 ES navaja, da je cilj okoljske politike Skupnosti doseči visoko raven varstva in da ta politika temelji zlasti na načelu „plača povzročitelj obremenitve“. V tej določbi so tako zgolj opredeljeni splošni cilji Skupnosti na področju varstva okolja, medtem ko je v členu 175 ES Svetu Evropske unije zaupano, da odloči, kateri ukrepi naj se sprejmejo, če je treba, v skladu s postopkom soodločanja z Evropskim parlamentom (glej v tem smislu sodbo z dne 14. julija 1994 v zadevi Peralta, C-379/92, Recueil, str. I-3453, točki 57 in 58).

46 Kot je pravilno poudarila nizozemska vlada, ker se člen 174 ES, ki vsebuje načelo „plača povzročitelj obremenitve“, nanaša na ukrepanje Skupnosti, se posamezniki ne morejo sklicevati na to določbo, da bi izključili uporabo nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki ureja področje, ki spada v okoljsko politiko, če ne velja noben predpis Skupnosti, ki je bil sprejet na podlagi člena 175 ES in ki posebej vključuje zadevni položaj.

47 Če bi predložitveno sodišče sklenilo, da se Direktiva 2004/35 uporablja *ratione temporis* v postopku v glavni stvari, je treba obravnavati predhodna vprašanja, kot sledi.

Ureditev okoljske odgovornosti, predvidena v Direktivi 2004/35

– Stališča, predložena Sodišču

48 Italijanska in grška vlada menita, da se v skladu s členom 3(1)(a) Direktive 2004/35 – če gre za dejavnosti, ki spadajo v Prilogo III k tej direktivi – izvajalce šteje za odgovorne za ugotovljeno onesnaženje, ne da bi bilo treba ugotavljati njihov namen ali vzročno zvezo med njihovimi dejavnostmi in škodo, povzročeno okolju.

49 Po mnenju grške vlade mora pristojni organ – da bi naložil izvajalcem ukrepe okoljske odgovornosti v smislu Direktive 2004/35 – v skladu s členom 3(1)(b) te direktive dokazati, da so ti izvajalci ravnali namenoma ali iz malomarnosti, samo če njihove dejavnosti ne spadajo v Prilogo III k navedeni direktivi. Niti ni dokazno breme na tem organu, da dokaže stopnjo vpletenosti teh izvajalcev, saj člen 8(3) te direktive določa, da je dokazno breme za vzročno zvezo med škodo in dejanskim onesnaževalcem v resnici na izvajalcu, ki želi, da se od njega ne bi zahtevalo kritje stroškov za škodo, za katero lahko dokaže, da jo je povzročil tretji. Tako bi lahko možnost zadevnih podjetij, da uveljavljajo, eventualno drugo zoper drugo, regresne zahtevke, ki temeljijo na nacionalnih pravilih o odgovornosti, zagotovila pragmatične rešitve.

50 Italijanska vlada poudarja, da je v postopku v glavni stvari vzročna zveza vsekakor sama po sebi očitna, ne da bi bila potrebna preiskava, s katero bi bila dokazana, če bi zadevna podjetja ovadila drugo drugo in bi bila očitna povezava med snovmi,

ki jih proizvajajo, in najdenimi onesnaževali. Poleg tega naj bi člen 16(1) Direktive 2004/35 omogočal državam članicam, da sprejmejo določbe, ki so strožje od določb te direktive.

51 Komisija meni, da Direktive 2004/35 ni mogoče uporabiti, ker ni mogoče natančno identificirati izvajalca, katerega dejavnost je povzročila okoljsko škodo. Vendar meni – ob sklicevanju na člen 16(1) te direktive – da ta direktiva ne nasprotuje uporabi strožje ureditve, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, kar zadeva možnost držav članic, da opredelijo tako druge dejavnosti z vidika njihove zavezanosti zahtevam iz navedene direktive kot tudi druge odgovorne stranke, saj taka ureditev vsekakor okrepi obveznosti, ki jih opredeljuje ta direktiva.

– Odgovor Sodišča

52 Kot je navedeno v uvodni izjavi 13 Direktive 2004/35, vseh oblik okoljske škode ni mogoče sanirati z odškodninskim mehanizmom, in če naj bo ta učinkovit, mora, med drugim, med ugotovljenim onesnaževalcem (onesnaževalci) ter konkretno in količinsko opredeljivo škodo obstajati vzročna zveza.

53 Iz členov 4(5) in 11(2) Direktive 2004/35 je razvidno, da čeprav mora pristojni organ ugotoviti tako vzročno zvezo, da bi lahko izvajalcem naložil sanacijske ukrepe, ne glede na to, kakšno je zadevno onesnaženje, je ta zahteva prav tako pogoj za uporabo direktive za razpršeno in širše onesnaževanje.

54 Tako vzročno zvezo je mogoče brez težav ugotoviti, če je pristojni organ soočen z onesnaženjem, ki je omejeno na neko območje in obdobje in ga je mogoče pripisati omejenemu številu izvajalcev. Nasprotno pa ne gre za to pri razpršenem onesnaževanju, tako da je zakonodajalec Unije menil, da pri takem onesnaževanju odškodninski mehanizem ni primeren instrument, saj navedene vzročne zveze ni mogoče ugotoviti. Zato se v skladu s členom 4(5) Direktive 2004/35 ta mehanizem uporablja za tovrstno onesnaževanje le, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev.

55 V zvezi s tem je treba poudariti, da Direktiva 2004/35 ne opredeljuje, kako je treba ugotoviti tako vzročno zvezo. V okviru deljene pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami na področju okolja – če merilo, potrebno za izvajanje direktive, sprejete na podlagi člena 175 ES, ni bilo opredeljeno v tej direktivi – spada ta opredelitev v pristojnost teh držav, ki imajo v zvezi s tem široko diskrecijsko pravico, da ob upoštevanju pravil iz Pogodbe določijo nacionalne predpise, s katerimi uredijo in konkretizirajo načelo „plača povzročitelj obremenitve“ (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2009 v zadevi Futura Immobiliare in drugi, C-254/08, ZOdl., str. I-6995, točke 48, 52 in 55).

56 S tega vidika je lahko v zakonodaji države članice določeno, da ima pristojni organ pravico naložiti ukrepe sanacije okoljske škode ob domnevi, da obstaja vzročna zveza med ugotovljeno škodo in dejavnostmi izvajalca ali izvajalcev, ker so njihove naprave v bližini tega onesnaženja.

57 Vendar ker je v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ obveznost sanacije naložena izvajalcem le zaradi njihovega prispevka k nastanku onesnaženja ali zaradi

nevarnosti onesnaženja (glej po analogiji sodbo z dne 24. junija 2008 v zadevi Commune de Mesquer, C-188/07, ZOdl., str. I-4501, točka 77), mora pristojni organ, da bi lahko domneval tako vzročno zvezo, imeti na voljo verjetne dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih.

58 Če imajo pristojni organi na voljo take dokaze, lahko torej ugotovijo vzročno zvezo med dejavnostmi izvajalcev in ugotovljenim razpršenim onesnaženjem. V skladu s členom 4(5) Direktive 2004/35 tak položaj spada na področje uporabe te direktive, če ti izvajalci lahko izpodbijajo to domnevo.

59 Iz tega sledi, da če predložitveno sodišče ugotovi, da gre v postopku v glavni stvari za razpršeno onesnaževanje in da vzročne zveze ni mogoče ugotoviti, tak položaj ne spada na področje uporabe *ratione materiae* Direktive 2004/35, ampak na področje uporabe nacionalnega prava pod pogoji, opredeljenimi v točki 44 te sodbe.

60 Nasprotno, če predložitveno sodišče pride do sklepa, da se direktiva uporabi v primeru, o katerem odloča, je treba upoštevati naslednje preudarke.

61 Iz člena 3(1)(b) Direktive 2004/35 je razvidno, da če so škodo zavarovanim vrstam in naravnim habitatom povzročile druge poklicne dejavnosti, ki niso naštete v Prilogi III k tej direktivi, se ta uporabi, če se ugotovi, da je izvajalec ravnal namenoma ali iz

malomarnosti. Nasprotno, tak pogoj se ne zahteva, če je bila okoljska škoda povzročena z eno od poklicnih dejavnosti, naštetih v tej prilogi III; to v smislu člena 2(1), od (a) do (c), navedene direktive pomeni škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, in škodo, povzročeno vodam in tlom.

62 Ob upoštevanju dejanskega stanja, ki ga mora ugotoviti predložitveno sodišče – če so okoljsko škodo povzročili izvajalci, ki so dejavni v sektorju energetike in kemične industrije v smislu točk 2.1 in 2.4. Direktive 96/61, to je na področju dejavnosti, ki spadajo pod ta naslov v Prilogi III k Direktivi 2004/35 – je mogoče tem izvajalcem naložiti previdnostne ali sanacijske ukrepe, ne da bi moral pristojni organ ugotavljati njihov namen ali malomarnost.

63 Pri poklicnih dejavnostih, ki spadajo pod Prilogo III k Direktivi 2004/35, je namreč okoljska škoda objektivno pripisana izvajalcem, ki so dejavni na teh področjih.

64 Vendar, kot so pravilno poudarile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, je iz člena 11(2) Direktive 2004/35 v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 razvidno, da mora pristojni organ, da bi lahko naložil sanacijske ukrepe, v skladu z nacionalnimi dokaznimi pravili ugotoviti, kateri izvajalec je povzročil okoljsko škodo. Iz tega sledi, da mora navedeni organ predhodno raziskati izvor ugotovljenega onesnaženja in – kot je bilo ugotovljeno v točki 53 te sodbe – ne more naložiti sanacijskih ukrepov, ne da bi predhodno ugotovil vzročno zvezo med ugotovljeno škodo in dejavnostjo izvajalca, ki ga šteje za odgovornega za škodo.

65 Člene 3(1), 4(5) in 11(2) Direktive 2004/35 je torej treba razlagati tako, da pristojni organ, če odloči, da bo naložil sanacijske ukrepe izvajalcem, katerih dejavnosti spadajo pod Prilogo III k tej direktivi, ni zavezan ugotoviti krivde, malomarnosti ali namena izvajalcev, katerih dejavnosti se štejejo za odgovorne za okoljsko škodo. Nasprotno, ta organ mora, prvič, predhodno raziskati izvor ugotovljenega onesnaženja, pri čemer ima diskrecijsko pravico glede postopkov, uporabljenih sredstev in trajanja takega raziskovanja. Drugič, ta organ mora v skladu z nacionalnimi dokaznimi pravili ugotoviti vzročno zvezo med dejavnostmi izvajalcev, na katere se nanašajo sanacijski ukrepi, in tem onesnaženjem.

66 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da so onesnaženje območja Rada di Augusta povzročili družba Montedison SpA ter trgovska in vojaška mornarica. Zato jim po njihovem mnenju pristojni organ ne more naložiti sanacijskih ukrepov, ki so predvideni v odloku z dne 21. februarja 2008.

67 V zvezi s tem je treba opozoriti, prvič, da imajo izvajalci v skladu s členom 11(4) Direktive 2004/35 na voljo pravna sredstva za izpodbijanje sanacijskih ukrepov, ki so bili sprejeti na podlagi te direktive, in obstoja vzročne zveze med njihovimi dejavnostmi in ugotovljenim onesnaženjem. Drugič, v skladu s členom 8(3) te direktive navedeni izvajalci niso dolžni nositi stroškov sanacijskih ukrepov, če lahko dokažejo, da so zadevno škodo kljub primernim varnostnim ukrepom povzročili tretji, saj namreč načelo „plača povzročitelj obremenitve“ ne pomeni, da morajo izvajalci prevzeti breme sanacije onesnaženja, ki ga niso povzročili (glej po analogiji sodbo z dne 29. aprila 1999 v zadevi Standley in drugi, C-293/97, Recueil, str. I-2603, točka 51).

68 Treba je tudi dodati, da člen 16(1) Direktive 2004/35 po zgledu člena 176 ES izrecno določa, da direktiva ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje ukrepe v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode. Ta določba pomeni tudi, da so ti ukrepi lahko predvsem ugotavljanje, na eni strani, dodatnih dejavnosti, za katere bi veljale zahteve glede preprečevanja in sanacije iz te direktive, in, na drugi strani, odgovornih strank.

69 Iz tega je razvidno, da lahko država članica zlasti odloči, da lahko izvajalce drugih dejavnosti, ki niso naštete v Prilogi III k Direktivi 2004/35, objektivno šteje za odgovorne za okoljsko škodo; to v smislu člena 2(1), od (a) do (c), navedene direktive pomeni ne samo škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom, ampak tudi škodo, povzročeno vodam in tlom.

70 Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev je na prva tri vprašanja treba odgovoriti, da:

– če pri okoljskem onesnaženju pogoji za uporabo *ratione temporis* in/ali *ratione materiae* Direktive 2004/35 niso izpolnjeni, spada torej tak položaj v nacionalno pravo ob upoštevanju pravil Pogodbe in brez poseganja v druge akte sekundarnega prava;

– Direktiva 2004/35 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu, ki deluje v okviru te direktive, omogoča, da domneva obstoj vzročne zveze med

izvajalci in ugotovljenim onesnaženjem, tudi pri razpršenem onesnaževanju, ker so njihove naprave blizu območja onesnaženja. Vendar mora ta organ, da bi lahko domneval tako vzročno zvezo, v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ imeti na voljo verjetne dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih;

– je treba člene 3(1), 4(5) in 11(2) Direktive 2004/35 razlagati tako, da pristojni organ, če odloči, da bo naložil ukrepe sanacije okoljske škode izvajalcem, katerih dejavnosti spadajo pod Prilogo III k tej direktivi, ni zavezan ugotoviti krivde, malomarnosti ali namena izvajalcev, katerih dejavnosti se štejejo za odgovorne za okoljsko škodo. Nasprotno, ta organ mora, prvič, predhodno raziskati izvor ugotovljenega onesnaženja, pri čemer ima diskrecijsko pravico glede postopkov, uporabljenih sredstev in trajanja takega raziskovanja. Drugič, ta organ mora v skladu z nacionalnimi dokaznimi pravili ugotoviti vzročno zvezo med dejavnostmi izvajalcev, na katere se nanašajo sanacijski ukrepi, in tem onesnaženjem.

Četrto vprašanje

71 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali direktive na področju javnih naročil, zlasti Direktiva 2004/18, nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu omogoča, da izvedbo in načrtovanje javnih del, sanacije in izboljšanja okoljskega stanja onesnaženega območja zaupa neposredno podjetju zasebnega prava.

72 V skladu s sodno prakso je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, zaradi česar prvo zagotavlja drugim razlago prava Skupnosti, ki jo potrebujejo za rešitev spora, ki ga obravnavajo (glej zlasti sodbi z dne 16. julija 1992 v zadevi Meilicke, C-83/91, Recueil, str. I-4871, točka 22, in z dne 16. oktobra 2008 v zadevi Kirtruna in Vigano, C-313/07, ZOdl., str. I-7907, točka 25).

73 V okviru tega sodelovanja mora nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in edino neposredno pozna dejansko stanje tega spora ter mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ki jo bo sprejelo, glede na posebnosti zadeve presoditi, ali za izdajo sodbe potrebuje predhodno odločbo in ali so vprašanja, ki jih predloži Sodišču, ustrezna. Iz tega izhaja, da mora Sodišče, če se vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma odločiti o tem (sodba z dne 19. aprila 2007 v zadevi Asemfo, C-295/05, ZOdl., str. I-2999, točka 30 in navedena sodna praksa).

74 Vendar če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko koristno odgovorilo na zastavljena vprašanja, lahko zavrne odločanje o predlogu, ki ga je vložilo nacionalno sodišče (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Commune de Mesquer, točka 30).

75 Glede tega vprašanja je v zvezi s tem jasno, da predložitveno sodišče ni natančneje navedlo niti javne osebe, ki je zaupala izvedbo del iz tega vprašanja, niti zneskov teh del, niti akta, s katerim so bila ta dela zaupana dvema družbama iz tega vprašanja.

76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia se namreč sklicuje le na dela, „katerih okoljski vpliv je pomemben, stroški pa zelo visoki“ in ki naj bi jih pristojni organ zaupal navedenima družbama, ne da bi bili ti družbi izpostavljeni konkurenci z drugimi družbami zasebnega prava.

77 Poleg tega – kljub pisnemu vprašanju, ki ga je Sodišče zastavilo italijanski vladi, in kljub ustnim stališčem na obravnavi – ni bilo mogoče razjasniti pogojev, v katerih so bila zadevna dela zaupana navedenima družbama. Družba Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA je celo trdila, da so ji bile dodeljene le preproste dejavnosti načrtovanja in da je pristojni organ opustil infrastrukturna dela, na katera se nanaša četrto vprašanje.

78 V teh okoliščinah Sodišče meni, da ni dovolj poučeno o dejanskem kontekstu četrtega vprašanja, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, in da je zato treba to vprašanje razglasiti za nedopustno.

Stroški

79 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Če pri okoljskem onesnaženju pogoji za uporabo ratione temporis in/ali ratione materiae Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode niso izpolnjeni, spada torej tak položaj v nacionalno pravo ob upoštevanju pravil Pogodbe in brez poseganja v druge akte sekundarnega prava.

Direktiva 2004/35 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu, ki deluje v okviru te direktive, omogoča, da domneva obstoj vzročne zveze med izvajalci in ugotovljenim onesnaženjem tudi pri razpršenem onesnaževanju, ker so njihove naprave blizu območja onesnaženja. Vendar mora ta organ, da bi lahko domneval tako vzročno zvezo, v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ imeti na voljo verjetne dokaze, ki bi lahko podprli njegovo domnevo, kot sta na primer dejstvo, da so naprave izvajalca v bližini ugotovljenega onesnaženja, in povezava med ugotovljenimi onesnaževali in sestavinami, ki jih ta izvajalec uporablja pri svojih dejavnostih.

Člene 3(1), 4(5) in 11(2) Direktive 2004/35 je treba razlagati tako, da pristojni organ, če odloči, da bo naložil ukrepe sanacije okoljske škode izvajalcem, katerih dejavnosti so naštete v Prilogi III k tej direktivi, ni zavezan ugotoviti krivde, malomarnosti ali namena izvajalcev, katerih dejavnosti se štejejo za odgovorne za okoljsko škodo. Nasprotno, ta organ mora, prvič, predhodno raziskati izvor ugotovljenega onesnaženja, pri čemer ima diskrecijsko pravico glede postopkov, uporabljenih sredstev in trajanja takega raziskovanja. Drugič, ta organ mora v skladu z nacionalnimi dokaznimi pravili ugotoviti vzročno zvezo med dejavnostmi izvajalcev, na katere se nanašajo sanacijski ukrepi, in tem onesnaženjem.

Podpisi