

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. března 2010 *

Ve věci C-378/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (Itálie) ze dne 5. června 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 21. srpna 2008, v řízení

Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA,

Polimeri Europa SpA,

Syndial SpA

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

* Jednací jazyk: italština.

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, dříve Sviluppo Italia SpA,

za přítomnosti:

ENI Divisione Exploration and Production SpA,

ENI SpA,

Edison SpA,

I - 1972

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta, P. Lindh a C. Toader (zpravodajka), předsedové senátů, C. W. A. Timmermans, K. Schieman, P. Küris, E. Juhász, A. Arabadžev a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. září 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA D. De Lucou, M. Caldarerou, L. Acquaronem a G. Acquaronem, avvocati,
- za Polimeri Europa SpA a Syndial SpA P. Amarou, S. Grassim, G. M. Robertim a I. Peregem, avvocati,
- za Sviluppo Italia Aree Produttive SpA a Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA, dříve Sviluppo Italia SpA F. Sciaudonem, avvocato,

- za ENI SpA G. M. Robertim, I. Peregem, S. Grassim a C. Giulianem, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Del Gaizem, avvocato dello Stato,
- za řeckou vládu A. Samoni-Rantou a G. Karipsiadisem, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu C. Wissels, B. Koopman a D. J. M. de Gravem, jako zmocněnci,
- za Komisi Evropských společenství C. Zadrou a D. Recchia, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 22. října 2009,

vydává tento

Rozsudek

¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady „znečišťovatel platí“, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004

o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, s. 56), a zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, s. 114).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi společnostmi Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA a Syndial SpA a různými italskými vnitrostátními, regionálními a obecními orgány ohledně opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých těmito orgány v souvislosti s Rada di Augusta (Itálie), v jejímž okolí se nacházejí zařízení nebo pozemky uvedených společností.

Právní rámec

Právo Unie

- 3 Body odůvodnění směrnice 2004/35, jež jsou relevantní v projednávané věci, znějí takto:

„(1) Ve Společenství v současné době existuje mnoho znečištěných míst, která představují značná zdravotní rizika, a ztráta biologické rozmanitosti se v posledních desetiletích dramaticky zrychluje. Nečinnost může mít v budoucnosti za následek zvyšování počtu znečištěných míst a větší ztrátu biologické rozmanitosti. [...]

- (2) [...] Základní zásadou této směrnice by tudíž mělo být to, že provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný [...].

[...]

- (8) Tuto směrnici je třeba používat, pokud jde o škody na životním prostředí, na pracovní činnosti, které představují riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí. Tyto činnosti by měly být určeny v zásadě odkazem na příslušné právní předpisy Společenství, které stanoví zákonné požadavky ve vztahu k některým činnostem nebo postupům, které jsou považovány za činnosti nebo postupy představující potenciální nebo skutečné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí.

- (9) Tuto směrnici je třeba také používat, pokud jde o škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, také na jakékoli pracovní činnosti jiné než ty, které jsou již přímo nebo nepřímo určeny odkazem na právní předpisy Společenství jakožto činnosti představující potenciální nebo skutečné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí. V takových případech by měl být provozovatel odpovědný pouze podle této směrnice, ať už jednal úmyslně nebo z nedbalosti [podle této směrnice odpovědný pouze tehdy, pokud jednal úmyslně nebo z nedbalosti].

[...]

- (13) Ne všechny formy škod na životním prostředí lze napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu. Aby byl tento mechanismus účinný, musí existovat jeden nebo více identifikovatelných znečišťovatelů, škody by měly být konkrétní a kvantifikovatelné a mezi škodou a identifikovaným znečišťovatelem nebo znečišťovateli by měla být příčinná souvislost. Právní odpovědnost není tedy

vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které je široce rozšířené a difúzní, takže není možné spojovat nepříznivé účinky na životní prostředí s jednáním nebo nečinností některých jednotlivců.

[...]

- (24) Je nezbytné zajistit, aby byly k dispozici prostředky k účinnému provádění a vymáhání a aby bylo současně zajištěno, že oprávněné zájmy dotyčných provozovatelů a dalších zúčastněných stran jsou přiměřeně uspokojeny. Příslušné orgány by měly být pověřeny zvláštními úkoly spojenými s odpovídajícím správním rozhodováním a posuzováním; zejména se jedná o povinnost posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření je třeba přijmout.

[...]

- (30) Škody způsobené před uplynutím lhůty k provedení této směrnice by neměly být pokryty touto směrnicí.

[...]“

Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/35, nazvaného „Oblast působnosti“, se tato směrnice použije na:

„[...]

- a) škody na životním prostředí způsobené jakoukoli pracovní činností uvedenou v příloze III a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne z důvodu těchto činností,
 - b) škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobené jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III, a na jakoukoli bezprostřední hrozbu takových škod, která se vyskytne v souvislosti s kteroukoli z těchto činností, jednal-li provozovatel úmyslně nebo z nedbalosti.“
- 5 Článek 4 odst. 5 uvedené směrnice stanoví, že se tato směrnice „vztahuje pouze na škody na životním prostředí způsobené znečištěním neohraničené povahy a na bezprostřední hrozbu takových škod tam, kde je možné najít [prokázat] příčinnou souvislost mezi škodami a činnostmi jednotlivých provozovatelů.“
- 6 Článek 6 téže směrnice, nazvaný „Nápravná opatření“, stanoví:

„1. V případě, že došlo ke škodám na životním prostředí, informuje provozovatel neprodleně příslušný orgán o všech důležitých aspektech situace a přijme:

[...]

- b) nezbytná nápravná opatření v souladu s článkem 7.

2. Příslušný orgán může kdykoli:

[...]

- c) požádat provozovatele, aby přijal nezbytná nápravná opatření;
- d) udělit provozovateli instrukce, kterými se bude řídit při přijímání nezbytných nápravných opatření; nebo
- e) sám učinit nezbytná nápravná opatření.

3. Příslušný orgán požaduje, aby nápravná opatření byla přijata provozovatelem. Pokud provozovatel nesplní povinnosti stanovené v odstavci 1 nebo odst. 2 písm. [...] c) nebo d), nelze-li jej zjistit nebo se po něm nepožaduje, aby nesl náklady podle této směrnice, může příslušný orgán přijmout tato opatření sám, vyčerpá-li jiné možnosti.“

7 Co se týče nákladů na prevenci a nápravu škod, článek 8 směrnice 2004/35 stanoví:

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

2. S výhradou odstavců 3 a 4, vymáhá příslušný orgán, mimo jiné prostřednictvím zajištění majetku nebo jiných vhodných záruk, od provozovatele, který způsobil škody nebo bezprostřední hrozbu škod, náklady vynaložené v souvislosti s preventivními nebo nápravnými opatřeními přijatými podle této směrnice.

Příslušný orgán se může nicméně rozhodnout, že nebude vymáhat náklady v plné výši v případě, že výdaje na vymáhání by byly vyšší než získaná částka, nebo v případě, že provozovatele nelze zjistit.

3. Po provozovateli není požadováno, aby nesl náklady na preventivní nebo nápravná opatření přijatá podle této směrnice, pokud může prokázat, že škody na životním prostředí nebo bezprostřední hrozba takových škod:

a) byla způsobena třetí stranou a došlo k ní i přesto, že byla přijata vhodná bezpečnostní opatření, [...]

[...]

V takových případech přijmou členské státy vhodná opatření umožňující provozovateli vymáhat vynaložené náklady.

[...]“

- 8 Článek 9 uvedené směrnice, nazvaný „Rozdělení nákladů v případech způsobení škod více stranami“, zní takto:

„Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení vnitrostátních předpisů týkající se rozdělení nákladů v případech, kdy jsou škody způsobeny více stranami, a zejména týkající se rozdělení odpovědnosti mezi výrobce a uživatele výrobku.“

- 9 Článek 11 téže směrnice, nazvaný „Příslušný orgán“, stanoví:

„1. Členské státy určí příslušný orgán nebo orgány odpovědné za plnění povinností stanovených touto směrnicí.

2. Příslušný orgán má povinnost stanovit, který provozovatel zavinil škody nebo bezprostřední hrozbu škod, posoudit význam škod a určit, která nápravná opatření by měla být přijata podle přílohy II. Za tím účelem je příslušný orgán oprávněn po příslušném provozovateli požadovat, aby provedl své vlastní posouzení a poskytl všechny nezbytné informace a údaje.

[...]

4. Jakékoli rozhodnutí přijaté na základě této směrnice, kterým se ukládají preventivní nebo nápravná opatření, uvádí přesné důvody, na kterých je založeno. Takové rozhodnutí je neprodleně oznámeno dotčenému provozovateli, který je zároveň informován o opravných prostředcích, které má k dispozici podle právních předpisů platných v daném členském státě, a o lhůtách, kterým tyto opravné prostředky podléhají.“

¹⁰ Pod názvem „Vztah k vnitrostátnímu právu“, článek 16 směrnice 2004/35 ve svém prvním odstavci uvádí, že tato směrnice „nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších předpisů v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, včetně stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků této směrnice na prevenci a nápravu škod, a také stanovení dalších odpovědných stran.“

¹¹ Článek 17 téže směrnice, nazvaný „Časová působnost“, stanoví, že tato směrnice se nevztahuje na:

„[...]

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

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

 - škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které způsobily tyto škody.“
- 12 Článek 19 odst. 1 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, že členské státy měly uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 30. dubna 2007.
- 13 Bod 1 přílohy III směrnice 2004/35 se vztahuje zejména na provoz zařízení, jež podléhají povolení podle směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26).
- 14 Podle článku 1 směrnice 96/61 je jejím účelem docílit integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku činností, které jsou uvedeny v příloze I této směrnice. Body 2.1 a 2.4 této přílohy se vztahují na „energetiku“ a „chemický průmysl“.

Vnitrostátní právo

- 15 Předkládající soud odkazuje na legislativní nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997 provádějící směrnici 91/156/EHS [Rady ze dne 18. března 1991, kterou se mění směrnice 75/442/EHS o odpadech] (Úř. věst. L 178, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3), směrnici 91/689/EHS [Rady ze dne 12. prosince 1991] o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78) a směrnici 94/62/ES [Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. prosince 1994] o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349) (běžná příloha k GURI č. 38, ze dne 15. února 1997, dále jen „legislativní nařízení č. 22/1997“). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno legislativním nařízením č. 152 ze dne 3. dubna 2006 o normách životního prostředí (běžná příloha k GURI č. 88, ze dne 14. dubna 2006), které v článcích 299 až 318 provádí směrnici 2004/35 do italského právního řádu.
- 16 Článek 17 legislativního nařízení č. 22/1997 stanovil, že „[...] každý, kdo byť v důsledku nahodilé události překročí limity stanovené v odst. 1 písm. a) nebo zapříčiní vznik konkrétního a skutečného rizika překročení těchto limitů, je povinen učinit na své náklady zásahy směřující k zabezpečení, ‚sanaci‘ a obnově životního prostředí znečištěných oblastí a zařízení, která představují hrozbu znečištění [...]“.
- 17 Článek 9 ministerské vyhlášky č. 47 ze dne 25. října 1999, kterou se vymezují kritéria, postupy a způsoby zabezpečení, „sanace“ a obnovy životního prostředí znečištěných lokalit, v souladu s článkem 17 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997, ve znění změn a doplňků (běžná příloha k GURI č. 293, ze dne 15. prosince 1999), je následujícího znění:

„Vlastník lokality nebo jiná osoba, která [...] má v úmyslu z vlastní iniciativy zahájit řízení týkající se naléhavého zabezpečení, ‚sanace‘ nebo obnovy životního prostředí

v souladu s čl. 17 pododstavcem 13a legislativního nařízení [č. 22/1997], je povinen oznámit regionu, provincii a obci zjištěné znečištění, jakož i případná opatření naléhavého zabezpečení nezbytná k zajištění ochrany zdraví a životního prostředí, která byla přijata nebo jsou ve fázi výkonu. Oznámení musí doprovázet náležitá technická dokumentace, z níž musí být patrné charakteristické znaky výše uvedených opatření. [...] [O]bec, nebo týká-li se znečištění území více obcí, pak region ověří účinnost přijatých naléhavých zabezpečovacích opatření a může uložit doplňkové pokyny nebo opatření, zejména opatření dohledu, který má být zaveden za účelem ověření podmínek znečištění, a kontrol, které mají být provedeny za účelem ověření účinnosti opatření provedených za účelem ochrany veřejného zdraví a okolního prostředí [...]“

18 Článek 311 odst. 2 legislativního nařízení č. 152 ze dne 3. dubna 2006 stanoví:

„Kdo tím, že se dopustí protiprávního jednání nebo nevykoná činnosti nebo patřičně nejedná, čímž z nedbalosti, neznalosti nebo nerozvážnosti porušuje zákon, nařízení nebo jiné správní předpisy nebo porušuje technické předpisy, způsobí škody na životním prostředí tím, že jej zcela nebo zčásti změní, zhorší nebo zničí, je povinen obnovit předešlý stav, a pokud tak neučiní, nahradit státu škodu v odpovídající výši.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

19 „Věc v původním řízení se týká regionu Priolo Gargallo (Sicílie), který byl vyhlášen „národně významnou lokalitou pro účely „sanace“, a konkrétněji zátoky Rada di Augusta. Tu poznamenal opakovaně se vyskytující fenomén znečišťování životního

prostředí, jehož počátek se datuje již do 60. let, kdy bylo založeno ropné pole Augusta-Priolo-Melilli. Od té doby se v této oblasti usadilo a vystřídalo mnoho podniků činných v ropném a petrochemickém průmyslu.

- ²⁰ Tato oblast byla předmětem „přezkumu“, jehož cílem bylo posoudit stav půdy, podzemních vod, pobřežního moře a mořského dna. Podle článku 9 ministerské vyhlášky č. 471 ze dne 25. října 1999 podniky působící na petrochemickém poli jakožto vlastníci pozemních průmyslových oblastí spadajících pod národně významnou lokalitu předložily projekty naléhavého zabezpečení a „sanace“ ploch, které byly schváleny mezirezortní vyhláškou.
- ²¹ Kvůli prodlevám s prováděním projektů směřujících k zásahu, které příslušný orgán veřejné moci vytýkal dotyčným podnikům, nařídil tento orgán prostřednictvím různých po sobě jdoucích opatření uvedeným podnikům provést „sanaci“ a vrátit mořské dno v zátocě Rada di Augusta do původního stavu a zejména odstranit kontaminované sedimenty vyskytující se v hloubce dvou metrů této zátoky, přičemž, neprovedou-li uvedené podniky tyto kroky, budou tyto práce provedeny z moci úřední k jejich tíži a na jejich náklady. Na přípravné mezirezortní konferenci ze dne 21. července 2006 bylo rozhodnuto rovněž o dokončení dříve schválených opatření fyzickým přehrazením vodní plochy.
- ²² Dotyčné podniky podaly proti uvedeným správním rozhodnutím žalobu k předkládajícímu soudu s odůvodněním, že takové práce jsou nerealizovatelné a nepřiměřeně nákladné. Rozsudkem č. 1254/2007 ze dne 21. července 2007 tento soud uvedeným žalobám vyhověl, když měl za to, že povinnosti provést „sanaci“ byly protiprávní, neboť při jejich uložení nebyla zohledněna zásada „znečišťovatel platí“ ani vnitrostátní

pravidla, která upravují postupy „sanace“, jakož ani zásada kontradiktornosti. Krom toho se nekonalo žádné jednání s dotčenými podniky o podmínkách provedení této „sanace“.

- 23 Tento rozsudek byl správními orgány napaden u Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, který v usnesení v řízení o předběžném opatření ze dne 2. dubna 2008 měl za to, že *fumus boni juris* odvolání bylo prokázáno a s ohledem na škodlivé následky spojené s prodlením v provádění opatření uložených uvedenými orgány nařídil odklad výkonu rozsudku č. 1254/2007.
- 24 Správní orgány se poté domnívaly, že dříve schválená opatření nebyla vhodná k nápravě stávajícího znečištění v zátoci Rada di Augusta. Mimo jiné i kvůli odmítnutí žalujících společností podílet se na těchto opatřeních, mezirezortní rozhodovací konference uložila těmto společnostem dne 20. prosince 2007 jiná opatření, mezi která patřila výstavba fyzického přehrazení, jejímž návrhem a provedením byla pověřena společnost Sviluppo Italia Aree produttive SpA (dále jen „Sviluppo“). Tato opatření byla potvrzena na mezirezortní rozhodovací konferenci, která se konala ve dnech 6. března a 16. dubna 2008. Nakonec bylo přijato nařízení č. 4378 ze dne 21. února 2008, jehož cílem bylo „konečné přijetí závěrů [...] mezirezortní rozhodovací konference ze dne 20. prosince 2007, týkající se národně významné lokality Priolo“ (dále jen „nařízení ze dne 21. února 2008“).
- 25 Proti tomuto nařízení, jakož i proti dalším správním aktům, které s ním souvisely, podali žalobci v původním řízení novou žalobu před předkládajícím soudem. V této žalobě zejména tvrdí, že cíl vybraného projektu, jehož vypracování zajistila společnost Sviluppo, které bylo rovněž svěřeno jeho provedení bez nabídkového řízení,

nespočívá v ochraně životního prostředí, nýbrž spíše ve výstavbě veřejné infrastruktury, a sice vytvoření umělého ostrova v zátocě Rada di Augusta pomocí kontaminovaných sedimentů.

- 26 Předkládající soud uvádí, že v předchozích rozhodnutích týkajících se téhož sporu, Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia, jakožto odvolací orgán, měl zejména za to, že „se zdá být irelevantní [...] určování stupně zapojení stávajících vlastníků nebo nájemců průmyslových oblastí, či jejich nezapojení, jakož i prokazování existence případné odpovědnosti správních orgánů, které v minulosti schválily provozování činností znečišťujících životní prostředí“. Podle téhož soudu totiž „rovnováha mezi různými zájmy ústavního významu týkajícími se ochrany zdraví, životního prostředí a soukromé podnikatelské iniciativy [...] se odráží [...] v kritériu objektivní odpovědnosti podniků, podle níž hospodářské subjekty, které vytvářejí a mají zisk z provozování nebezpečných činností, jsou z tohoto důvodu povinny, jsou-li tyto činnosti samy o sobě znečišťující, nebo používají-li dotčení podnikatelé kontaminované výrobní struktury a zdroje trvalé kontaminace, plně nést náklady potřebné k zaručení ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel [...], a to podle logické úvahy o příčině a následku v souvislosti se všemi jevy znečištění spojenými s průmyslovou činností“.

- 27 Předkládající soud uvádí, že praxe příslušného orgánu veřejné moci, potvrzená odvolacím soudem, spočívá tedy v přičítání odpovědnosti za stávající znečištění životního prostředí podnikům, které vykonávají činnost v zátocě Rada di Augusta, aniž by byl činěn rozdíl mezi dřívějším znečištěním a stávajícím znečištěním, a bez přezkoumání podílu přímé odpovědnosti každého z dotčených podniků na vzniklé škodě.

28 Předkládající soud s ohledem na možný vývoj jeho judikatury v témže směru, jako se vyvíjí judikatura odvolacího orgánu, upozorňuje na to, že znečištění v zátocě Rada di Augusta má specifický charakter. Obzvláště zdůrazňuje, že se v této oblasti vystřídalo více podniků působících v oblasti petrochemického průmyslu, takže by bylo nejen nemožné, ale i nadbytečné určovat podíl odpovědnosti každého z těchto podniků, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že provádění činností, jež jsou samy o sobě nebezpečné, v kontaminované lokalitě by mělo dostačovat k závěru o odpovědnosti těchto podniků.

29 Za těchto podmínek se Tribunale amministrativo regionale della Sicilia rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba zásadu ‚znečišťovatel platí‘ (článek 174 ES [...]) a ustanovení směrnice [2004/35] vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby ukládal soukromým podnikatelům – pouze z toho důvodu, že působí a vykonávají svou činnost v oblasti, která je dlouhodobě znečišťována, nebo v blízkosti dlouhodobě kontaminované oblasti – povinnost provést opatření k nápravě, aniž bylo provedeno jakékoliv šetření zaměřené na zjištění toho, kdo je za dotčené znečištění odpovědný?

2) Je třeba zásadu ‚znečišťovatel platí‘ (článek 174 ES [...]) a ustanovení směrnice [2004/35] vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby stanovil specifickou odpovědnost za nápravu škody na životním prostředí subjektu, který má věcná práva nebo který vykonává podnikatelskou činnost v kontaminované oblasti, a to pouze na základě vztahu ‚umístění‘ subjektu (tedy na základě toho, že se jedná o podnikatele, jenž vykonává činnost v dané lokalitě), aniž by tedy bylo nutné předem prokázat příčinnou souvislost mezi chováním předmětného subjektu a událostí, která je příčinou znečištění?

- 3) Je třeba právní úpravu Společenství uvedenou v článku 174 ES [...] a ustanovení směrnice [2004/35] vykládat tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, jež jde nad rámec zásady ‚znečišťovatel platí‘ a dovoluje orgánu veřejné moci, aby stanovil specifickou odpovědnost za nápravu škody na životním prostředí subjektu, který má věcná práva nebo který podniká v kontaminované oblasti, aniž by bylo nutné předem prokázat vedle příčinné souvislosti mezi chováním předmětného subjektu a událostí, která je příčinou znečištění, také existenci subjektivní podmínky úmyslu nebo nedbalosti?

- 4) Brání zásady Společenství v oblasti ochrany hospodářské soutěže stanovené ve Smlouvě o založení Evropského společenství a ve směrnici [...] [2004/18], [směrnici Rady 93/37/EHS ze dne 14. června 1993 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce (Úř. věst. L 199, s. 54)] a 89/665/EHS [směrnici Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (Úř. věst. L 395, s. 33)] vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje orgánu veřejné moci, aby přímo a bez předchozího postupu vyžadovaného předpisy v oblasti veřejných zakázek zadával soukromým subjektům (společnosti Sviluppo SpA. a [Sviluppo]) činnosti zahrnující přezkum, projektování a provedení ‚sanace‘ – tedy provádění veřejných prací – na území, jež je v majetku státu?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- ³⁰ Italská vláda poukazuje na to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je jednak nepřípustná zejména z důvodu, že položené otázky vyžadují, aby Soudní dvůr

přezkoumal vnitrostátní právní úpravu, a jednak proto, že cílem předkládajícího soudu není vyřešit spor, který mu byl předložen, ale zpochybnit judikaturu příslušného odvolacího soudu.

- 31 V tomto ohledu stačí připomenout, že ačkoliv Soudní dvůr nemůže v rámci řízení o předběžné otázce rozhodovat o slučitelnosti vnitrostátního opatření s právem Unie, může nicméně vnitrostátnímu soudu poskytnout veškeré poznatky k výkladu tohoto práva, které mu umožní posoudit tuto slučitelnost za účelem rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena (rozsudek ze dne 22. května 2008, citiworks, C-439/06, Sb. rozh. s. I-3913, bod 21 a uvedená judikatura).
- 32 Krom toho pokud se soud, který nerozhoduje v posledním stupni, domnívá, že by v důsledku právního posouzení provedeného na vyšším stupni mohl vydat rozsudek v rozporu s právem Unie, musí mít možnost položit Soudnímu dvoru otázky, kterými se zabývá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. ledna 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Recueil s. 33, bod 4).
- 33 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná a je tudíž třeba přezkoumat jednotlivé otázky položené Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

K prvním třem předběžným otázkám

- 34 Podstatou prvních tří otázek předkládajícího soudu, které je třeba posuzovat společně, je, zda zásada „znečišťovatel platí“, která je zakotvena v čl. 174 odst. 2 prvním

pododstavci ES, a ustanovení směrnice 2004/35, jejímž cílem je konkretizovat tuto zásadu v oblasti odpovědnosti za životní prostředí, brání vnitrostátní právní úpravě, která příslušnému orgánu dovoluje, aby provozovatelům uložil opatření k nápravě škod na životním prostředí z toho důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti, aniž by předem zjišťoval, jaká událost byla příčinou znečištění, a aniž by prokázal příčinnou souvislost mezi uvedenými škodami a těmito provozovateli či úmysl nebo nedbalost uvedených provozovatelů.

- ³⁵ S přihlédnutím k okolnostem věci v původním řízení, které byly vyloženy předkládajícím soudem, a jak to zmínily italská, řecká a nizozemská vláda, jakož i Komise Evropských společenství, je před podáním odpovědi na položené otázky třeba určit podmínky časové působnosti výše uvedené směrnice za takovýchto okolností.

K časové působnosti směrnice 2004/35

– Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- ³⁶ Italská a nizozemská vláda, jakož i Komise pochybují o tom, že by se směrnice 2004/35 mohla použít *ratione temporis* na skutkový stav sporu v původním řízení, neboť ke škodě na životním prostředí došlo před 30. dubnem 2007 nebo tato škoda byla každopádně následkem činností, které byly ukončeny před tímto datem. Komise však prohlašuje, že tato směrnice by se mohla použít na škody, které vznikly po 30. dubnu 2007, jež byly následkem současné činnosti dotyčných provozovatelů. Nelze ji však použít na znečištění, k němuž došlo před tímto datem, způsobené jinými provozovateli než

jsou ti, kteří v současnosti působí v zátocě Rada di Augusta, a u něhož by byla snaha je přičíst posledně zmíněným provozovatelům.

- 37 Řecká vláda má naproti tomu za to, že se směrnice 2004/35 na skutkový stav v původním řízení použije. Výkladem *a contrario* čl. 17 druhé odrážky uvedené směrnice dospěla totiž tato vláda k závěru, že se tato směrnice použije i tehdy, kdy činnost, jež byla příčinou škody, začala být provozována před 30. dubnem 2007, za předpokladu, že tato činnost nebyla před tímto datem ukončena a že pokračovala i poté.

– Odpověď Soudního dvora

- 38 Jak vyplývá ze třicátého bodu odůvodnění směrnice 2004/35, zákonodárce Unie měl v tomto ohledu za to, že ustanovení týkající se režimu odpovědnosti za škody na životním prostředí zavedeného touto směrnicí „by se neměla použít na škody způsobené před uplynutím lhůty k provedení“ této směrnice, tedy před 30. dubnem 2007.
- 39 Uvedený zákonodárce v článku 17 směrnice 2004/35 výslovně uvedl situace, na které se tato směrnice nepoužije. Vzhledem k tomu, že takto byly negativně vymezeny situace, na které se tato směrnice *ratione temporis* nevztahuje, je třeba z toho vyvodit, že na jakoukoli jinou situaci se z hlediska časového v zásadě vztahuje režim odpovědnosti za škody na životním prostředí zavedený výše uvedenou směrnicí.

- 40 Z článku 17 první a druhé odrážky směrnice 2004/35 vyplývá, že tato směrnice se nevztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před 30. dubnem 2007, ani na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po tomto datu v důsledku konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem.
- 41 Z toho je třeba vyvodit, že se tato směrnice vztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po 30. dubnu 2007 buď v důsledku činnosti vykonané po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena.
- 42 Podle článku 267 SFEU založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem je Soudní dvůr oprávněn rozhodovat pouze o výkladu nebo platnosti právního předpisu Unie, a to na základě skutečností, které mu sdělil vnitrostátní soud. Z toho vyplývá, že v rámci řízení upraveného ve výše uvedeném článku nepřísluší Soudnímu dvoru, nýbrž vnitrostátnímu soudu, aby na vnitrostátní opatření nebo situace použil pravidla práva Unie, ke kterým Soudní dvůr poskytl výklad (viz rozsudek ze dne 11. září 2008, CEPISA, C-279/06, Sb. rozh. s. I-6681, bod 28).
- 43 Předkládajícímu soudu tedy přísluší ověřit, zda na základě skutečností, které může jako jediný posoudit, spadají ve věci v původním řízení škody, které byly předmětem opatření k nápravě škod na životním prostředí přijatých příslušnými vnitrostátními orgány, pod některou ze situací uvedených v bodě 41 tohoto rozsudku.

- 44 Pokud předkládající soud dospěje k závěru, že se směrnice 2004/35 na věc, která mu byla předložena, nepoužije, tato situace se pak bude řídit vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva.
- 45 V tomto ohledu článek 174 ES uvádí, že politika Evropského společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena zejména na zásadě „znečišťovatel platí“. Toto ustanovení se tak omezuje na pouhé vymezení obecných cílů Společenství v oblasti životního prostředí, přičemž článek 175 ES svě- řuje právo rozhodnout o tom, jakou činnost bude Společenství vyvíjet, Radě Evropské unie, případně na základě spolurozhodovacího postupu společně s Evropským par- lamentem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 1994, Peralta, C-379/92, Recueil, s.-I 3453, body 57 a 58).
- 46 Jak správně uvedla nizozemská vláda, jelikož se článek 174 ES, který obsahuje zásadu „znečišťovatel platí“, vztahuje na činnost Společenství, nemohou se jednotlivci tohoto ustanovení jako takového dovolávat za účelem vyloučení použití takové vnitrostátní právní úpravy, která je předmětem věci v původním řízení, jež upravuje oblasti spada- jící do politiky životního prostředí, pokud není použitelná žádná právní úprava Spole- čenství přijatá na základě článku 175 ES vztahující se speciálně na dotčenou činnost.
- 47 Pro případ, že předkládající soud dospěje k závěru, že se ve věci v původním řízení použije směrnice 2004/35 *ratione temporis*, je třeba zabývat se předběžnými otáz- kami následovně.

K režimu odpovědnosti za životní prostředí podle směrnice 2004/35

– Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

⁴⁸ Italská a řecká vláda se domnívají, že podle čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/35, pokud jde o činnosti spadající do její přílohy III, se má za to, že provozovatelé jsou odpovědní za zjištěné znečištění, aniž by bylo nezbytné prokazovat jejich zavinění nebo příčinnou souvislost mezi jejich činnostmi a škodami na životním prostředí.

⁴⁹ Podle řecké vlády příslušný orgán, který hodlá uložit provozovatelům opatření v oblasti odpovědnosti za životní prostředí ve smyslu směrnice 2004/35, musí v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. b) této směrnice prokázat, že tito provozovatelé jednali úmyslně nebo z nedbalosti, pouze tehdy, pokud činnosti provozovatelů nespádají do přílohy III uvedené směrnice. Tento orgán nenese břemeno důkazu ani ohledně prokázání stupně zapojení těchto provozovatelů, jelikož čl. 8 odst. 3 uvedené směrnice uvádí, že břemeno důkazu ohledně příčinné souvislosti mezi škodou a skutečným znečišťovatelem nese ve skutečnosti provozovatel, který nechce nést náklady za škody, o kterých je s to prokázat, že byly způsobeny třetí osobou. Pragmatická řešení by tudíž mohla přinést možnost dotyčných podniků podat případně i mezi sebou žaloby na náhradu škody, založené na vnitrostátních pravidlech o odpovědnosti.

⁵⁰ Italská vláda zdůrazňuje, že ve věci v původním řízení je každopádně příčinná souvislost zjevná, aniž by bylo nezbytné provádět šetření za účelem jejího prokázání, neboť dotyčné podniky své jednání samy oznámily a shoda mezi látkami, které vyráběly,

a zjištěnými znečišťujícími látkami byla zřejmá. Krom toho čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/35 umožňuje, aby členské státy přijaly předpisy, které budou přísnější, než jsou ustanovení této směrnice.

- 51 Komise má za to, že směrnice 2004/35 se nepoužije tehdy, když není možné přesně určit provozovatele, jehož činnost způsobila škody na životním prostředí. Nicméně, vycházejíc z čl. 16 odst. 1 téže směrnice, je toho názoru, že tato směrnice nebrání použití přísnějšího režimu, jako je režim v původním řízení, pokud jde o možnost členských států určit jak další činnosti, které budou podléhat požadavkům uvedené směrnice, tak další odpovědné strany, jelikož takový režim každopádně směřuje k posílení povinností stanovených v této směrnici.

– Odpověď Soudního dvora

- 52 Jak uvádí třináctý bod odůvodnění směrnice 2004/35, ne všechny formy škod na životním prostředí lze napravit prostřednictvím odpovědnostního mechanismu a k tomu, aby byl tento mechanismus účinný, je zejména třeba, aby byla prokázána příčinná souvislost mezi jedním či více identifikovatelnými znečišťovateli a konkrétní a vyčíslitelnou škodou na životním prostředí.
- 53 Jak vyplývá z čl. 4 odst. 5 a z čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35, i když je pro účely uložení nápravných opatření provozovatelům nezbytné, aby příslušný orgán prokázal takovou příčinnou souvislost bez ohledu na druh znečištění, je tento požadavek rovněž podmínkou použitelnosti směrnice na znečištění široce rozšířená a difúzní.

54 Taková příčinná souvislost může být jednoduše prokázána, pokud příslušný orgán zjistí časově a místně ohraničené znečištění, které vzniklo v důsledku činnosti omezeného počtu subjektů. Naproti tomu o takový případ nejde u jevů difúzního znečištění, takže zákonodárce Unie měl za to, že v případě takového znečištění odpovědnostní mechanismus není vhodným nástrojem, když uvedenou příčinnou souvislost nelze prokázat. Proto se podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2004/35 tato směrnice na tento druh znečištění uplatní pouze tehdy, když je možné prokázat příčinnou souvislost mezi škodou a činnostmi jednotlivých provozovatelů.

55 V tomto ohledu je třeba uvést, že směrnice 2004/35 nedefinuje způsob, jakým má být taková příčinná souvislost prokázána. V rámci sdílené pravomoci mezi Unií a jejími členskými státy v oblasti životního prostředí je tomu přitom tak, že pokud ve směrnici přijaté na základě článku 175 ES není uveden prvek nezbytný k jejímu provedení, spadá takové vymezení do pravomoci těchto států a tyto státy zároveň při dodržení pravidel Smlouvy disponují širokým prostorem pro uvážení ohledně přijetí vnitrostátní právní úpravy, která upraví nebo konkretizuje zásadu „znečišťovatel platí“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Futura Immobiliare a další, C-254/08, Sb. rozh. s. I-6995, body 48, 52 a 55).

56 Z tohoto hlediska může právní úprava členského státu stanovit, že příslušný orgán má možnost uložit opatření k nápravě škod na životním prostředí a stanovit domněnku o existenci příčinné souvislosti mezi zjištěným znečištěním a činnostmi znečišťovatele či znečišťovatelů, a to z důvodu, že se uvedené znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení těchto provozovatelů.

57 Nicméně vzhledem k tomu, že podle zásady „znečišťovatel platí“ náleží povinnost nápravy škod provozovatelům pouze, pokud přispěli ke vzniku znečištění nebo

k riziku vzniku znečištění (viz obdobně rozsudek ze dne 24. června 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 77), musí příslušný orgán pro účely stanovení takové domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, a shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činnosti.

- 58 Disponuje-li příslušný orgán takovými důkazy, může tedy prokázat příčinnou souvislost mezi činnostmi provozovatelů a zjištěným difúzním znečištěním. Podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2004/35 spadá tedy taková situace do působnosti této směrnice, nejsou-li tito provozovatelé s to tuto domněnku vyvrátit.
- 59 Z toho vyplývá, že pokud má předkládající soud za to, že znečištění dotčené ve věci v původním řízení má difúzní povahu a že příčinná souvislost nemůže být prokázána, nebude taková situace spadat do věcné působnosti směrnice 2004/35, nýbrž do působnosti vnitrostátního práva za podmínek uvedených v bodě 44 tohoto rozsudku.
- 60 Naproti tomu, dospěje-li předkládající soud k závěru, že se uvedená směrnice vztahuje na případ, který mu byl předložen, je třeba, aby postupoval podle následujících úvah.
- 61 Z čl. 3 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 vyplývá, že pokud byla škoda způsobena na chráněných druzích a přírodních stanovištích jinou pracovní činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III této směrnice, použije se tato směrnice za

předpokladu, že se prokáže, že provozovatel jednal úmyslně nebo z nedbalosti. Naproti tomu se tento předpoklad neuplatní tehdy, pokud některou z pracovních činností uvedených v této příloze došlo ke způsobení škody na životním prostředí, tedy ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) až c) uvedené směrnice, škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, jakož i škody na půdě a na vodách.

⁶² S výhradou skutkových zjištění, jejichž provedení přísluší předkládajícímu soudu, platí, že pokud provozovatelé působící v odvětví energetického a chemického průmyslu ve smyslu bodů 2.1 a 2.4 směrnice 96/61 způsobili škody na životním prostředí činnostmi spadajícími z tohoto titulu pod přílohu III směrnice 2004/35, lze těmto provozovatelům tedy uložit preventivní nebo nápravná opatření, aniž by příslušný orgán musel prokazovat úmysl nebo nedbalost.

⁶³ V případě pracovních činností spadajících pod přílohu III směrnice 2004/35 je odpovědnost za životní prostředí přičítána provozovatelům působícím v těchto oblastech objektivně.

⁶⁴ Z čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 ve spojení s jejím třináctým bodem odůvodnění však vyplývá, jak rovněž správně zdůraznili žalobci v původním řízení, že pro účely uložení nápravných opatření musí příslušný orgán podle vnitrostátních pravidel o dokazování prokázat, který provozovatel způsobil škody na životním prostředí. Z toho plyne, že za tímto účelem musí uvedený orgán předem zjišťovat zdroj zjištěného znečištění a, jak bylo uvedeno v bodě 53 tohoto rozsudku, nemůže uložit nápravná opatření, aniž by předem prokázal příčinnou souvislost mezi zjištěnými škodami a činností subjektu, kterému přičítá odpovědnost za tyto škody.

⁶⁵ Článek 3 odst. 1, čl. 4 odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 je tedy třeba vykládat v tom smyslu, že když příslušný orgán rozhodne o uložení nápravných opatření provozovatelům, jejichž činnosti spadají pod přílohu III této směrnice, není povinen prokázat zaviněné jednání – ať již úmyslné, či nedbalostní, zejména pak úmysl způsobit škodlivý následek – ze strany provozovatelů, jejichž činnosti jsou považovány za příčinu škod na životním prostředí. Naproti tomu tomuto orgánu přísluší jednak, aby předem identifikoval zdroj zjištěného znečištění, přičemž uvedený orgán v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení, pokud jde o postupy a prostředky, které je třeba zvolit, jakož i o délku trvání takového šetření. Dále je tento orgán povinen podle vnitrostátních pravidel o dokazování prokázat příčinnou souvislost mezi činnostmi provozovatelů, na něž se vztahují nápravná opatření, a tímto znečištěním.

⁶⁶ Žalobci v původním řízení tvrdí, že znečištění zátoky Rada di Augusta je výsledkem činnosti společnosti Montedison SpA, jakož i obchodního a vojenského loďstva. Příslušný orgán jim proto podle nich nemůže uložit nápravná opatření uvedená v nařízení ze dne 21. února 2008.

⁶⁷ V tomto ohledu je třeba jednak připomenout, že podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2004/35 mohou provozovatelé podat opravné prostředky k napadení nápravných opatření přijatých na základě této směrnice, jakož i existence jakékoli příčinné souvislosti mezi jejich činnostmi a zjištěným znečištěním. Dále podle čl. 8 odst. 3 této směrnice nejsou uvedení provozovatelé povinni nést náklady nápravných činností, pokud mohou prokázat, že dotčené škody vznikly v důsledku činnosti třetí osoby, navzdory vhodným bezpečnostním opatřením, jelikož zásada „znečišťovatel platí“ ve skutečnosti neznamená, že provozovatelé musejí nést náklady spojené s nápravou znečištění, na kterém se nepodíleli (viz obdobně rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další, C-293/97, Recueil, s. I-2603, bod 51).

- ⁶⁸ Rovněž je třeba dodat, že čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/35, podobně jako článek 176 ES, výslovně stanoví, že směrnice nebrání členským státům v zachování nebo přijetí přísnějších opatření v souvislosti s prevencí škod na životním prostředí a jejich nápravou. Toto ustanovení rovněž uvádí, že tato opatření mohou zejména spočívat ve stanovení dalších činností, které jsou předmětem požadavků uvedené směrnice, jakož i ve stanovení dalších odpovědných stran.
- ⁶⁹ Z toho plyne, že členský stát může zejména rozhodnout, že provozovatelé jiných činností, než jaké jsou uvedené na seznamu v příloze III směrnice 2004/35, mohou objektivně odpovídat za škody na životním prostředí, tedy, ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) až c) uvedené směrnice, nejen za škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, ale i za škody na půdě a na vodách.
- ⁷⁰ Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první tři otázky odpovědět tak, že:
- nejsou-li v případě znečištění životního prostředí splněny podmínky použití *ratione temporis* nebo *ratione materiae* směrnice 2004/35, řídí se taková situace vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva,
 - směrnice 2004/35 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje příslušnému orgánu jednajícímu v rámci této směrnice, aby stanovil domněnku příčinné souvislosti mezi provozovateli a zjištěným znečištěním, včetně případu difúzního znečištění, z toho důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti

znečištěné oblasti. Nicméně podle zásady „znečišťovatel platí“ musí tento orgán pro účely stanovení takové domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činnosti,

- čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 je třeba vykládat v tom smyslu, že když příslušný orgán rozhodne o uložení opatření k nápravě škod na životním prostředí provozovatelům, jejichž činnosti spadají pod přílohu III této směrnice, není povinen prokázat zaviněné jednání – ať již úmyslné, či nedbalostní, zejména pak úmysl způsobit škodlivý následek – ze strany provozovatelů, jejichž činnosti jsou považovány za příčinu škod na životním prostředí. Naproti tomu tomuto orgánu přísluší jednak, aby předem identifikoval zdroj zjištěného znečištění, přičemž v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení, pokud jde o postupy a prostředky, které je třeba zvolit, jakož i o délku trvání takového šetření. Dále je tento orgán povinen podle vnitrostátních pravidel o dokazování prokázat příčinnou souvislost mezi činnostmi provozovatelů, na něž se vztahují nápravná opatření, a tímto znečištěním.

Ke čtvrté předběžné otázce

- ⁷¹ Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice v oblasti veřejných zakázek, a to zejména směrnice 2004/18, brání vnitrostátní právní úpravě, která dovozuje příslušnému orgánu, aby přímo pověřil podnik soukromého práva provedením a plánováním veřejných prací, jakož i „sanací“ znečištěného místa a jeho uvedením do původního stavu.

- 72 Podle ustálené judikatury je postup zavedený článkem 267 SFEU nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad práva Unie, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které tyto soudy mají rozhodnout (viz zejména rozsudky ze dne 16. července 1992, *Meilicke*, C-83/91, *Recueil*, s. I-4871, bod 22, a ze dne 16. října 2008, *Kirtruna a Vigano*, C-313/07, *Sb. rozh. s. I-7907*, bod 25).
- 73 V rámci této spolupráce je věcí vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a který jako jediný zná přímo skutkové okolnosti věci a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Unie, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 19. dubna 2007, *Asemfo*, C-295/05, *Sb. rozh. s. I-2999*, bod 30 a uvedená judikatura).
- 74 Pokud však Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny, odmítne rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek *Commune de Mesquer*, bod 30).
- 75 V tomto ohledu se přitom pokud jde o projednávanou otázku zdá, že předkládající soud neupřesnil ani veřejnoprávní subjekt, který zadal provedení prací, jež jsou předmětem této otázky, ani částky uvedených prací, ani akt, kterým byly tyto práce svěřeny dvěma společnostem uvedeným v této otázce.
- 76 Tribunale amministrativo regionale della Sicilia totiž odkazuje pouze na práce, „jejichž dopad na životní prostředí je značný a náklady velmi vysoké“ a které tudíž příslušný orgán svěřil uvedeným společnostem, aniž by vyhlásil nabídkové řízení, kterého by se mohly účastnit další společnosti soukromého práva.

- 77 Krom toho, navzdory otázce, která byla Soudním dvorem písemně položena italské vládě, a navzdory tomu, že se konalo jednání určené k přednesu řečí, nebylo možné vyjasnit podmínky, za kterých měly být předmětné práce svěřeny uvedeným společností. Společnost Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa) SpA dokonce tvrdila, že jí byly uděleny pouze jednoduché činnosti související s plánováním a že příslušný orgán ustoupil od prací v oblasti infrastruktury, které jsou předmětem čtvrté předběžné otázky.
- 78 Za těchto podmínek má Soudní dvůr za to, že mu nebyl dostatečně objasněn skutkový kontext čtvrté otázky položené předkládajícím soudem, a proto je třeba tuto otázku prohlásit za nepřipustnou.

K nákladům řízení

- 79 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Nejsou-li v případě znečištění životního prostředí splněny podmínky *ratione temporis* nebo *ratione materiae* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, řídí se taková situace vnitrostátním právem, přičemž musí být dodržena ustanovení Smlouvy a nesmí tím být dotčeny jiné akty sekundárního práva.

Směrnice 2004/35 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která dovoluje příslušnému orgánu jednajícímu v rámci této směrnice, aby stanovil domněnku příčinné souvislosti mezi provozovateli a zjištěným znečištěním, včetně případu difúzního znečištění, z toho důvodu, že se jejich zařízení nacházejí v blízkosti znečištěné oblasti. Nicméně podle zásady „znečišťovatel platí“ musí tento orgán pro účely stanovení takové domněnky příčinné souvislosti disponovat věrohodnými důkazy, které jeho domněnku mohou podložit, jako například skutečnost, že se zjištěné znečištění vyskytuje v blízkosti zařízení provozovatele, nebo shoda mezi zjištěnými znečišťujícími látkami a složkami používanými uvedeným provozovatelem v rámci jeho činností.

Článek 3 odst. 1, čl. 4 odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/35 je třeba vykládat v tom smyslu, že když příslušný orgán rozhodne o uložení opatření k nápravě škod na životním prostředí provozovatelům, jejichž činnosti spadají pod přílohu III této směrnice, není povinen prokázat zaviněné jednání – ať již úmyslné, či nedbalostní, zejména pak úmysl způsobit škodlivý následek – ze strany provozovatelů, jejichž činnosti jsou považovány za příčinu škod na životním prostředí. Naproti tomu tomuto orgánu přísluší jednak, aby předem identifikoval zdroj zjištěného znečištění, přičemž v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení, pokud jde o postupy a prostředky, které je třeba zvolit, jakož i o délku trvání takového šetření. Dále je tento orgán povinen podle vnitrostátních pravidel o dokazování prokázat příčinnou souvislost mezi činnostmi provozovatelů, na něž se vztahují nápravná opatření, a tímto znečištěním.

Podpisy.