

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 22. oktobra 2009¹

I – Uvod

predloge za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi.³

„δός μοί (φησι) πού στῶ καί κινῶ τήν γήν“²

1. Ta stavek se pripisuje grškemu učenjaku Arhimedu. Ponazarja učinek njegovih zakonov izvoda.

2. Arhimed je živel v sicilskem mestu Sirakuze. Nedaleč od njega je zaliv Rada di Augusta, območje, ki je že dolgo let zelo onesnaženo s škodljivimi snovmi. Prizadevanja za odpravo te okoljske škode so povod za

3. Sicer ni treba najti točke, na katero bi se oprli, da bi lahko premaknili Zemljo. Odpira pa se vprašanje, na čem temelji odgovornost za okoljsko škodo. Ali naj odgovarjajo le tisti, ki so škodo povzročili, ali naj morda odgovarjajo tudi drugi, ki imajo na spornem območju zemljišča ali pa na teh opravljajo industrijsko dejavnost?

4. V postopku v glavni stvari v zadevi C-378/08 se namreč trdi, da so pristojni organi k sanaciji okoljske škode zavezani podjetja, ki so dejavna na spornem območju, ne da bi ugotavljali in dokazali vzročno zvezo

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – „Dajte mi kraj, na katerega bi se oprl, pa lahko premaknem Zemljo!“ Citirano po Papu Aleksandrinskem, *Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1*, izdajatelj Friedrich Huiltsch, 1878, str. 1060 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination>, zadnji vpogled 2. septembra 2009).

3 – Poleg teh treh tu analiziranih zadev pred Sodiščem glede tega onesnaženega območja potekata še dve združeni zadevi: Buzzi Unicem in drugi (C-478/08 in C-479/08, obvestilo v UL 2009, C 19, str. 14 in naslednja).

med ravnanjem podjetij in okoljsko škodo ali krivdo podjetij.

7. Končno pa je postavljeno tudi vprašanje glede pravne ureditve javnega naročanja, in sicer pod kakšnimi pogoji lahko javna uprava odda naročila za načrtovanje in izvedbo sanacijskih ukrepov, ne da bi izvedla postopek oddaje javnega naročila.

5. Predložitveno sodišče postavlja to vprašanje predvsem v kontekstu Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode⁴ (v nadaljevanju: Direktiva o okoljski odgovornosti). Vendar je treba najprej razjasniti, ali je ta direktiva upoštevana za škodo, ki je bila v večinoma povzročena, preden je začela veljati.

II – Pravni okvir

8. Okoljsko-politična načela Skupnosti, zlasti načelo „plača povzročitelj obremenitve“, so določena v členu 174 ES:

„Cilj okoljske politike Skupnosti je doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Skupnosti.

6. Nadaljnja vprašanja izhajajo iz ukrepov, ki so bili odrejeni za sanacijo okoljske škode. Pristojni organi so domnevno naknadno znatno spremenili že sprejeti koncept sanacije, ne da bi dali prizadetim podjetjem možnost, da se o tem opredelijo, in ne da bi preučili te spremembe ali obrazložili takšno postopanje. Zato se zastavlja vprašanje, ali je to združljivo z Direktivo o okoljski odgovornosti.

Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.

4 – ULL 143, str. 56.

[...]“

9. Direktiva o okoljski odgovornosti se v skladu s ciljem, ki je določen v členu 1, navezuje na načelo „plača povzročitelj obremenitve“:

„Namen te direktive je oblikovati okvir okoljske odgovornosti, ki temelji na načelu ‚plača povzročitelj obremenitve‘, za preprečevanje in sanacijo okoljske škode.“

10. V skladu s členom 3(1) se ta direktiva uporablja:

„(a) v zvezi z okoljsko škodo, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v Prilogi III, in neposredn[o] nevarnost[jo] 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, našete v Prilogi III, in v zvezi z neposredno nevarnostjo škode, ki bi nastala zaradi takih dejavnosti, če bi izvajalec ravnal namenoma ali iz malomarnosti.“

11. Člen 4 določa izjeme od področja veljavnosti Direktive. Člen 4(5) določa:

„Ta direktiva se 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.“

12. Člen 8(1) glede stroškov sanacijskih ukrepov določa:

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

13. Člen 2 opredeli pojem izvajalca tako:

„izvajalec‘: pomeni fizično ali pravno, zasebno ali javno osebo, ki upravlja ali nadzira poklicno dejavnost, ali če je to predvideno

v nacionalni zakonodaji, osebo, na katero so prenesene odločilne gospodarske pravice razpolaganja nad tehničnim delovanjem take dejavnosti, vključno z imetnikom dovoljenja ali pooblastila za tako dejavnost, ali osebo, ki registrira tako dejavnost ali o njej obvešča.“

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

14. Člen 16(1) ureja sprejetje strožjih predpisov s strani držav članic:

– 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,

„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.“

– [...]“

15. Člen 17 omejuje časovno uporabo Direktive:

16. Člen 19(1) določa rok za prenos:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 30. aprila 2007.“

„Ta direktiva se ne uporablja:

17. Predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-378/08 se poleg tega – glede

javnega naročanja – nanaša še na Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev⁵, Direktivo Sveta 93/37/EGS⁶ z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje⁷ in Direktivo Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje⁸. Vendar navedba posameznih določb teh direktiv ni potrebna.

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

A – Zadeva C-378/08

18. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-378/08 izhaja naslednje dejansko stanje.

5 – UL L 134, str. 114.

6 – Nacionalno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe sprašuje o združljivosti z Direktivo 93/97/EGS. Direktiva 93/97/EGS o dopolnitvah Direktive 91/263/EGS o radijski satelitski opremi je očitno brez pomena za postopek v glavni stvari, tako da je treba domnevati, da gre za tipkarsko napako in da je nacionalno sodišče dejansko hotelo vprašati o združljivosti z Direktivo 93/37/EGS.

7 – UL L 199, str. 54.

8 – UL L 395, str. 33.

19. Za območje Rada di Augusta so značilni pojavi, ki temeljijo na onesnaževanju okolja, ki se je verjetno začelo že pred nekaj časa, najverjetneje najpozneje po drugi svetovni vojni. Zlasti morsko dno je na tem območju v velikem obsegu onesnaženo z onesnaževali.

20. V obdobju, v katerem je verjetno nastalo onesnaženje, je bilo na območju Rada di Augusta vzporedno in/ali zaporedno dejavnih več industrijskih podjetij in naftnih družb. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča bi to lahko pripeljalo do tega, da je ugotovitev individualne odgovornosti posameznih podjetij za onesnaženje nemogoča.

21. Italijanska uprava je v več zaporednih odločbah zavezala podjetja, ki trenutno poslujejo v bližini Rada di Augusta, da sanirajo onesnaženo morsko dno. Uprava je za primer, če podjetja ne izpolnijo odločbe, zagrozila, da bo izvedla sanacijska dela na stroške podjetij.

22. Podjetja, ki so bila pozvana k sanaciji, opravljajo dejavnosti, ki so povezane z uporabo ali pripravo snovi, ki onesnažujejo okolje.

23. Po ugotovitvah predložitvenega sodišča je uprava podjetja, ki delujejo v Rada di Augusta, zavezala za sanacijo obstoječega onesnaženja, ne da bi razlikovala med prejšnjim in trenutnim onesnaženjem in ne da bi ugotovila, koliko je vsako posamezno podjetje odgovorno za povzročitev onesnaženja.

24. Nekatera prizadeta podjetja so te odločbe izpodbijala. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia je, preden je predložilo ta predlog Sodišču, že v več sodbah razglasilo, da je več izpodbijanih odločb nezakonitih, med drugim zaradi kršitve načela prava Skupnosti „plača povzročitelj obremenitve“. Pritožbeno sodišče Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana pa je nasprotno menilo, da je določitev podjetij, ki imajo sedež v Rada di Augusta, zakonita in je v enem postopku odredilo odložitev izvršitve sodbe Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. V postopku, na katerem temelji zadeva C-378/08, več podjetij, ki so dejavna v Rada di Augusta, izpodbija odločbo z dne 20. decembra 2007, s katero so bila zavezana za sanacijo morskega dna.

26. Sanacija morskega dna naj bi se izvedla po načrtu, ki ga je izdelala družba Società Sviluppo Italia Aree Produttive (v nadaljevanju: Sviluppo Italia). V skladu s tem načrtom naj bi se izkopal onesnažene usedline in bi se jih po obdelavi uporabilo za gradnjo umetnega otoka v morju. Umetni otok pa naj bi se uporabljal kot „krožno pristanišče“ za kontejnerske ladje različnih velikosti.

27. Družba Sviluppo Italia je podjetje, ki ga je ustanovila država, ki pa je dejavno na trgu. Italijanska uprava je družbi Sviluppo Italia oddala naročilo za načrtovanje in nato, če bi bila zadevna podjetja nedejavna, izvedbo spornih sanacijskih ukrepov, ne da bi pred tem opravila postopek oddaje javnega naročila. Po presoji nacionalnega sodišča imajo oddana dela „visoko gospodarsko vrednost“.

28. Tožeča podjetja so poleg tožbe za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe predlagala tudi izdajo začasne odredbe za odložitev izvršitve izpodbijane odločbe.

bi se ugotovilo, kdo je odgovoren za onesnaženje?

29. V okviru postopka za izdajo začasne odredbe je Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia Sodišču predložilo v predhodno odločanje ta vprašanja:

2. Ali načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘ (člen 174(2) ES, prej člen 130r, drugi odstavek, Pogodbe ES) in določbe Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode 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?
- „1. Ali načelo ‚plača povzročitelj obremenitve‘ (člen 174 ES, prej člen 130r, drugi odstavek, Pogodbe ES) in določbe Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode 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
3. Ali člen 174 ES (prej člen 130r, drugi odstavek, Pogodbe ES) in določbe

Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode 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 naklepa ali malomarnosti?

B – *Združeni zadevi C-379/08 in C-380/08*

30. Ta postopka se nanašata na ukrepa za odpravo okoljske škode, ki sta bila odrejena z odločbo z dne 16. aprila 2008.

31. Tožečim podjetjem je bilo – prvič – naloženo, da zemljišča pri Rada di Augusta, ki so v njihovi lasti, s fizično zaporo, nameščeno na dnu, ločijo od morja. Drugič, dovoljenje za uporabo zemljišč na območju sanacije je bilo pogojevano s sanacijo okoljske škode in postavitvijo omenjene zapore. Ti pogoji so se nanašali tudi na majhna zemljišča in zemljišča, ki niso onesnažena.

4. Ali načela Skupnosti na področju varstva konkurence iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in direktive 2004/18/ES, 93/97/EGS in 89/665/EGS nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki dopušča organom javne uprave, da brez potrebnih postopkov javnega razpisa zaupajo zasebnima družbama (Società Sviluppo S.p.A. in Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A.) opravljanje dejavnosti opredelitve, načrtovanja in izvedbe sanacijskih ukrepov – pravilno: za izvedbo javnih del – neposredno na državnih območjih?“

32. Tožeča podjetja navajajo, da so te odredbe spremenile predhodne odločbe in so bile sprejete brez posvetovanja z njimi, obrazložitve ali ustrezne preučitve vplivov.

33. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia je zato v postopku za izdajo začasne odredbe Sodišču predložilo ta vprašanja:

nacionalni zakonodaji, ki dopušča organom javne uprave, da po uradni dolžnosti predpišejo take zahteve, ne da bi preučili posebne pogoje, značilne za tisti kraj, in stroške izvedbe v razmerju do običajno predvidenih koristi, morebitno ali verjetno stransko škodo, škodljive učinke za zdravje in javno varnost ter čas, ki je potreben za izvedbo?

„1. Ali Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, posebej člen 7 in Priloga II, na katero se ta člen sklicuje, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki organom javne uprave dopušča, da kot ‚razumne možnosti sanacije okoljske škode‘ predpišejo ukrepe v zvezi z okoljsko matriko (ki je v tem primeru ‚fizična razmejitev‘ podtalnice v celotni dolžini obale), ki so drugačni in poznejši od tistih, ki so bili določeni v posebnih kontradiktornih postopkih in so že bili sprejeti, izvršeni ali se še izvajajo?

2. Ali ta direktiva (Direktiva 2004/35, posebej člen 7 in Priloga II) nasprotuje

3. Ali ta direktiva (Direktiva 2004/35, posebej člen 7 in Priloga II) glede na posebnost položaja, ki obstaja na območju nacionalnega interesa v Priolu, nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dopušča organom javne uprave, da po uradni dolžnosti predpišejo zahteve kot pogoje za pridobitev dovoljenj za zakonito rabo področij, na katera se čiščenje neposredno ne nanaša, ker so bila že očiščena oziroma niso bila onesnažena, in so

v pasu območja v nacionalnem interesu v Priolu?“ **V – Pravna presoja**

A – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

IV – Postopek pred Sodiščem

34. Pisnega postopka so se udeležile: družbi Polimeri Europa S.p.A. in Syndial S.p.A. s skupno vlogo v zadevi C-378/08 (v nadaljevanju skupaj: Polimeri in Syndial) ter družbe ENI S.p.A., Polimeri Europa S.p.A. in Syndial S.p.A. s skupno vlogo v zadevah C-379/08 in C-380/08 (v nadaljevanju skupaj: ENI in drugi) ter družba ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (v nadaljevanju: ERG) kot tožeče stranke v postopku v glavni stvari ter Republika Italija in Komisija Evropskih skupnosti. Kraljevina Nizozemska in Republika Grčija sta v zadevi C-378/08 vložili pisna stališča.
35. Skupne ustne obravnave v vseh treh zadevah 15. septembra 2009 so se udeležile družbe Polimeri in Syndial, ENI in drugi, ERG in Sviluppo Italia kot stranke v postopku v glavni stvari ter Italija, Grčija, Nizozemska in Komisija.
36. Najprej bom na kratko skupaj obravnavala ugovore Italije zoper dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Kjer obstajajo posebni pomisleki v zvezi z dopustnostjo posameznih vprašanj, jih bom vsakokrat preučila v kontekstu teh vprašanj.
1. Namen in predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe
37. Italijanska vlada navaja, da je primarni namen predloga za sprejetje predhodne odločbe potrditev razlage nacionalnega prava, ki jo je sprejelo predložitveno sodišče in ki odstopa od razlage pritožbenega sodišča, in torej sledi cilju, ki ni predviden v členu 234 ES.
38. Sicer je točno, da je predmet postopka, ki je predviden v členu 234 ES, lahko le razlaga

prava Skupnosti ali veljavnost sekundarnega prava.⁹ Toda predloženi predlogi se nanašajo izrecno na razlago določb primarnega in sekundarnega prava Skupnosti. Te navedbe torej nimajo podlage.

39. Tudi odstopanje od stališča pritožbenega sodišča ne ovira predloga za sprejetje predhodne odločbe. Namen predloga za sprejetje predhodne odločbe je namreč odpraviti dvom glede razlage prava Skupnosti.¹⁰ Različna stališča sodišč o vprašanih prava Skupnosti pa kažejo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na pravem dvomu.

2. Vsebina predlogov za sprejetje predhodne odločbe

40. Italijanska vlada meni, da so vprašanja poleg tega preveč podrobna in hkrati graja predstavitev dejanskega stanja kot nepravilno in tendenciozno.

⁹ – Sodba z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točka 34).

¹⁰ – Glej sodbo z dne 15. septembra 2005 v zadevi Intermodal Transports (C-495/03, ZOdl., str. I-8151, točka 33).

41. Dejstvo, da so vprašanja preveč podrobna, je lahko za dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe pomembno le toliko, kolikor Sodišče v okviru postopka na podlagi člena 234 ES ni pristojno za uporabo pravil prava Skupnosti v zvezi s posameznim primerom.¹¹ Konkretno pa je treba razlagati pravila prava Skupnosti glede na okoliščine primera. Uporaba prava v posamičnem primeru je prepuščena nacionalnemu sodišču.

42. Sodišču v postopku predhodnega odločanja ni treba razjasniti, ali je predložitevno sodišče dejansko stanje pravilno posredovalo.¹² Nasprotno, ugotavljanje dejanskega stanja je stvar pristojnih nacionalnih sodišč.

43. Tako ugovori Italije zoper dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe niso prepričljivi.

¹¹ – Sodbi z dne 24. septembra 1987 v zadevi Coenen (37/86, Recueil, str. 3589, točka 8) in z dne 5. marca 2009 v zadevi Kattner Stahlbau (C-350/07, ZOdl., str. I-1513, točka 24).

¹² – Sodbe z dne 13. novembra 2003 v zadevi Neri (C-153/02, Recueil, str. I-13555, točka 34 in naslednja); z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točka 42) in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, ZOdl., str. I-589, točka 21).

B – Prva tri vprašanja za predhodno odločanje v zadevi C-378/08

nacionalnim pravilom o odgovornosti. V okviru razlage te Direktive sta pomembna zlasti člen 174 ES in v tem členu določeno načelo „plača povzročitelj obremenitve“, ker uresničuje vodilna načela okoljske politike Skupnosti.

44. S prvimi tremi vprašanji v zadevi C-378/08 naj bi se razjasnilo, ali je z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ v skladu s členom 174 ES in Direktivo o okoljski odgovornosti združljivo, da se določenim osebam naloži odgovornost za odstranitev okoljske škode na podlagi njihove gospodarske dejavnosti ali položaja lastnika zemljišč, neodvisno od morebitnega prispevka k povzročitvi ali krivde.

45. Predlog za sprejetje predhodne odločbe sicer navaja člen 174 ES, toda ta določba ne potrebuje posebnega preizkusa. Omeji se na to, da določi splošne cilje Skupnosti na okoljskem področju, ki jih mora uresničiti zakonodajalec Skupnosti, preden postanejo zavezujoči za države članice.¹³ Člen 174 ES zaradi tega ni merilo za uporabo nacionalnih pravil o odgovornosti.

46. Nasprotno pa ni mogoče izključiti, da Direktiva o okoljski odgovornosti nasprotuje

47. Odgovornosti v skladu z italijanskim pravom, ki je predstavljena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ni treba v skladu z Direktivo o okoljski odgovornosti niti sprejeti niti ni tam izrecno prepovedana. Nasprotno, v skladu s členom 16 ta ne preprečuje državam članicam, da bi ohranjale ali sprejele strožje predpise v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, vključno z ugotavljanjem odgovornih strank.

48. Člen 16 Direktive o okoljski odgovornosti povzema člen 176 ES. V skladu s tem ukrepi, sprejeti na podlagi člena 175 ES, torej čista okoljska pravila Skupnosti¹⁴, kot je Direktiva o okoljski odgovornosti, nobeni od držav članic ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih varstvenih ukrepov.

¹³ – Sodba z dne 14. julija 1994 v zadevi Peralta (C-379/92, Recueil, str. I-3453, točka 57 in naslednja).

¹⁴ – Drugače od ukrepov prava okolja, ki imajo podlago vsaj tudi v členu 95 ES, vsebujejo odstavki od 4 do 6 te določbe posebna pravila.

49. Strožji varstveni ukrep držav članic v smislu člena 176 ES mora po mnenju Sodišča slediti isti okoljevarstveni usmeritvi kot sporna direktiva¹⁵ ali pa mora biti z njo združljiv.¹⁶ Ukrepi, ki ne ustrezajo tem zahtevam, bodisi nasprotujejo Direktivi ali pa zadevajo vprašanja, ki jih ta direktiva ne ureja.

50. Z zavezujočim pravnim učinkom prava Skupnosti ne bi bilo združljivo, če bi države članice lahko sprejemale ukrepe, ki so v nasprotju z Direktivo. Takšni ukrepi Direktivi nasprotujejo.

51. Uporaba člena 176 ES pa je izključena, če ukrep države članice zadeva vprašanje, ki ni urejeno v Direktivi. Pojem strožjih varstvenih ukrepov logično predpostavlja primerjavo. Predpostavka „strožjega varstvenega ukrepa“ je obstoj potencialno manj strogega ukrepa v pravu Skupnosti. Če takega ukrepa ni, potem tudi ne more biti strožji varstveni ukrep. Ker država članica zaradi neobstoja zadevnih določb prava Skupnosti izvaja le lastno

pristojnost, v takšnem primeru čisti okoljski predpisi Skupnosti ne morejo nasprotovati učinku nacionalnih pravil. Koliko pa drugi predpisi Skupnosti nasprotujejo nacionalnim predpisom, ni predmet člena 176 ES.

52. Ta razmišljanja morajo veljati ne samo za strožje varstvene ukrepe v skladu s členom 176 ES, ampak tudi za strožje predpise v skladu s členom 16 Direktive o okoljski škodi.

1. Možnost uporabe Direktive o okoljski odgovornosti

53. Direktivo o okoljski odgovornosti je mogoče torej vzeti kot merilo za strožje ukrepe, če jo je mogoče uporabiti. Uporaba *ratione temporis* in *ratione materiae* v postopkih v glavni stvari pa je dvomljiva.

15 – Sodba z dne 14. aprila 2005 v zadevi Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, ZOdl., str. I-2753, točka 41).

16 – V opombi 15 navedena sodba Deponiezweckverband Eiterköpfe, točka 52.

a) Uporaba Direktive o okoljski odgovornosti *ratione temporis*

stvari, temelji med drugim na raziskavi, ki je bila predložena že aprila 2007, torej pred uvoštevskim trenutkom. Poleg tega pa so v skladu z jedrnatim opisom okoljske škode v predlogu za sprejetje predhodne odločbe za območje Rada di Augusta značilni pojavi onesnaženja, ki so se verjetno začeli že dolgo tega.¹⁷

54. V skladu s členoma 17 in 19(1) Direktive o okoljski odgovornosti se ta Direktiva ne uporablja za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil pred 30. aprilom 2007. Ravno tako se ne uporablja za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil po tem datumu, če izhaja iz posebne dejavnosti, ki je potekala in se končala pred navedenim datumom.

57. Dejavnosti, za katere se domneva, da so povzročile škodo, pa se očitno izvajajo še naprej. Iz tega sklepam, da je po dosedanji presoji predložitvenega sodišča okoljska škoda, ki jo je treba sanirati, kumulativna škoda, ki je večinoma nastala že pred 30. aprilom 2007, kar pa ne izključuje, da so od tedaj nastala še dodatna okoljska onesnaženja. Ali je to dejansko točno, Sodišče v postopku predhodnega odločanja ne ugotavlja.¹⁸ Ugotavljanje dejstev je stvar pristojnih nacionalnih sodišč.

55. Italijanska in nizozemska vlada ter Komisija zaradi tega v stališčih dvomijo, ali se Direktiva o okoljski škodi sploh uporablja *ratione temporis*. Izhajajo iz tega, da je vsa okoljska škoda, ki jo je treba sanirati, nastopila pred 30. aprilom 2007. Če je ta domneva točna, se je treba strinjati s temi vladami.

58. Besedilo člena 17, prva in druga alineja, Direktive o okoljski odgovornosti in sistematika Direktive kažeta, da se Direktiva v takšnih primerih kumulativne škode uporabi za tisti

56. Nizozemska vlada pravilno poudarja, da odločba, ki se izpodbija v postopku v glavni

17 – Družbi Polimeri in Syndial sta na ustni obravnavi celo navedli, da škoda izhaja iz onesnaženj v letih od 1958 do 1979.

18 – Glej navedbe v opombi 12.

delež škode, ki je nastal po 30. aprilu 2007, ali grozi, da bo nastal.

mogoče obravnavati kot emisijo.¹⁹ V nemškem jamčevalnem pravu se je za to vrsto škode razvil ilustrativen pojem „širjenje škode (Weiterfressen)“.²⁰

59. V skladu s členom 17, prva alineja, Direktive o okoljski odgovornosti je izključeno, da bi se ta Direktiva uporabljala za škodo, ki je bila povzročena pred upoštevnim trenutkom (stara škoda).

62. Prva in druga alineja člena 17 Direktive o okoljski odgovornosti naj bi izključili retroaktivno uporabo Direktive o okoljski odgovornosti. Komisija je temu cilju sledila že v pripravljanih delih za Direktivo o okoljski odgovornosti.²¹ Uvodna izjava 30 Direktive povzema to misel s tem, da je v njej ugotovljeno, da se določbe te Direktive ne uporabljajo za škodo, povzročeno pred iztekom roka za prenos te Direktive.

60. Poleg tega člen 17, druga alineja, Direktive o okoljski odgovornosti izključuje škodo, ki so jo povzročili emisije, dogodki ali izredni dogodki, ki so se pripetili po upoštevnem datumu, če izhajajo iz posebne dejavnosti, ki je potekala in se končala pred tem datumom.

63. Razlog preprečitve retroaktivnosti je načelo pravne varnosti, ki na splošno preprečuje, da bi se začetek veljavnosti akta prava

61. Značilni primeri uporabe tega drugega pravila so verjetno predvsem stara onesnaženja, ki povzročajo novo škodo, na primer če iz odlagališča odpadkov uhajajo škodljive snovi in onesnažujejo sosednje vode. Tudi takšno obliko razširjanja onesnaževal je

19 – Glej opredelitev v členu 2, osma alineja, Direktive o okoljski odgovornosti: „izpust snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov, ki so posledica človekovih dejavnosti, v okolje“.

20 – Glej sodbo Bundesgerichtshof z dne 24. novembra 1976 (VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, str. 379 (381)).

21 – Bela knjiga Komisije o okoljski odgovornosti (COM(2000) 66 konč. z dne 9. februarja 2000, str. 14 in naslednja) in Predlog Komisije z dne 23. januarja 2002 za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanaciji okoljske škode (COM(2002) 17 konč. z dne 23. januarja 2002, str. 17 in 24) izrecno zavračata retroaktivno uporabo.

Skupnosti določil na datum pred njegovo objavo. Drugače je lahko le izjemoma, če to zahteva zasledovani cilj in je dovolj upoštevano upravičeno pričakovanje prizadetih.²² Zakonodajalec pa Direktivi o okoljski odgovornosti izrecno ni hotel podeliti takšnega retroaktivnega učinka.

64. Pa drugi strani se lahko nov predpis neposredno uporabi za bodoče učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila.²³ Področje uporabe načela varstva upravičenih pričakovanj se namreč ne sme razširiti tako daleč, da bi bila uporaba nove ureditve popolnoma izključena za bodoče učinke pred tem nastalih dejanskih stanj.²⁴

65. Če se člen 17, prva alineja, Direktive o okoljski odgovornosti razume tako, potem

- 22 – Sodbe z dne 25. januarja 1979 v zadevi Racke (98/78, Recueil, str. 69, točka 20); z dne 22. novembra 2001 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-110/97, Recueil, str. I-8763, točka 151) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Sudholz (C-17/01, Recueil, str. I-4243, točka 33).
- 23 – Sodbe z dne 5. decembra 1973 v zadevi SOPAD (143/73, Recueil, str. 1433, točka 8); z dne 10. julija 1986 v zadevi Licata proti Ekonomsko-socialnemu odboru (270/84, Recueil, str. 2305, točka 31); z dne 2. oktobra 1997 v zadevi Saldanha in MTS (C-122/96, Recueil, str. I-5325, točka 14); z dne 29. januarja 2002 v zadevi Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, str. I-1049, točka 50) in z dne 11. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Freistaat Sachsen (C-334/07 P, ZOdl., I-9465, točka 43).
- 24 – Sodbe z dne 16. maja 1979 v zadevi Tomadini (84/78, Recueil, str. 1801, točka 21); z dne 14. januarja 1987 v zadevi Nemčija proti Komisiji (278/84, Recueil, str. 1, točka 36); z dne 29. junija 1999 v zadevi Butterfly Music (C-60/98, Recueil, str. I-3939, točka 25) in v opombi 23 navedena sodba Pokrzepowicz-Meyer, točka 55.

opredeljuje škodo, ki je nastala pred 30. aprilom 2007, kot zaključeno dejansko stanje, ki ga Direktiva ne zajema več.

66. To pa velja v nasprotju z mnenjem grške vlade, ki ga je podala v pisnem postopku, tudi če se je dejavnost, ki je povzročila škodo, začela pred upoštevnim datumom, vendar se je nadaljevala po tem. Sicer člen 17, druga alineja, Direktive o okoljski odgovornosti ne zajema teh primerov, ker mora biti v skladu z njim takšna dejavnost končana pred 30. aprilom 2007. Vendar lahko prva alineja takšne dejavnosti izvzame s področja uporabe Direktive, če so se zgodile pred upoštevnim datumom.

67. Kot pravilno navaja Komisija, se mora Direktiva o okoljski odgovornosti uporabiti, če nadaljevana dejavnost povzroči novo škodo. To je potrebno že zaradi tega, da se poudari dolžnost v skladu s členom 5, da se prepreči okoljska škoda. Poleg načela „plača povzročitelj obremenitve“ ta določba konkretizira še dve dodatni načeli okoljskega prava Skupnosti v skladu s členom 174(2) ES: preprečevanje in boj proti obremenitvam okolja pri viru.

68. Okoliščina, da se je neka dejavnost začela že pred začetkom veljavnosti Direktive o okoljski odgovornosti, ne more ovirati dolžnosti preprečevanja. Če na primer neki obrat pri normalnem obratovanju že dolgo povzroča okoljsko škodo, bi jo bilo treba od 30. aprila 2007 v skladu z Direktivo načeloma preprečiti.

69. V tej zadevi zlasti ni mogoče izključiti, da je v zadevah C-379/08 in C-380/08 namen sporne odredbe, naj se vzpostavi fizično oviro, tudi preprečevanje bodoče okoljske škode zaradi nadaljevanja delovanja obratov. Nacionalna sodišča morajo po potrebi razjasniti vprašanje, ali bi bil ta ukrep primeren za doseg cilja.

70. Uporaba dolžnosti preprečevanja pa hkrati pomeni, da je treba sanirati škodo, ki bi se jo lahko preprečilo, pa je kljub temu nastala. Potemtakem je treba v skladu z Direktivo o okoljski odgovornosti sanirati

škodo, ki je po upoštevnem datumu nastala zaradi nadaljevanja dejavnosti. Če so te dejavnosti v skladu z veljavnim pravom in/ali stanjem tehnike, člen 8(4) omogoča oprostitev stroškov.

71. Pri kumulativni škodi je sicer v praksi gotovo težko razmejiti deleže novih škod od starih škod, vendar se problem kumulativne povzročitve škode pozna tudi na drugih področjih odškodninskega prava in ni nerazrešljiv. Člen 9 Direktive o okoljski odgovornosti daje državam članicam precejšnjo diskrecijsko pravico s tem, ko pojasni, da Direktiva ne posega v določbe nacionalne zakonodaje v zvezi s porazdelitvijo stroškov, če je povzročitelj več. To zajema tudi tiste povzročitelje, za katere se kot za povzročitelje stare škode Direktiva ne uporablja, vendar so zajeti kot povzročitelji nove škode.

72. Tako je treba še pojasniti, ali se Direktiva o okoljski odgovornosti uporablja za

novonastale deleže starih škod, *ki se širijo*, če se dejavnost, ki je njihov vzrok, nadaljuje.

težko obravnava kot preprečevanje ali boj proti obremenitvam okolja pri viru. Pogosto se približujejo sanaciji stare škode. Takšne dolžnosti izvajalca pa Direktiva o okoljski odgovornosti ne nalaga. Preprečevanje bodoče nove škode pri opravljanju dejavnosti pa se nanaša na samo dejavnost. Izrecni cilj Direktive je, naj ta dejavnost v bodoče ne bi povzročila nove škode.

73. Takšna razlaga bi lahko temeljila na členu 17, druga alineja, Direktive o okoljski odgovornosti, ker se dejavnost, ki je njihov vzrok, ni končala, temveč nadaljevala. Njeno nadaljnje izvajanje in širjenje starih škod bi bil znak še nezaključenega dejanskega stanja, ki bo na novo urejeno za vnaprej. Istočasno pa bi bilo za vnaprej zagotovljeno, da se v skladu z Direktivo omeji podobne škode, ki se širijo.

76. Direktiva o okoljski odgovornosti zaradi tega ne velja za okoljsko škodo, če so to škodo povzročile dejavnosti, ki so se izvajale pred 30. aprilom 2007. Direktiva torej ne nasprotuje nacionalni ureditvi o sanaciji take škode.

74. Vendar bi se učinek Direktive posredno razširilo na dejavnosti, ki se jih je izvajalo pred začetkom njene veljavnosti. Prav to pa skuša ureditev o časovni uporabi Direktive preprečiti.

b) Področje uporabe Direktive o okoljski odgovornosti *ratione materiae*

75. Dolžnost preprečevanja okoljskih škod ne pripelje do drugačnega rezultata. Preprečevanje okoljske škode pri opravljanju dejavnosti ima popolnoma drugačno lastnost kot preprečevanje stare škode, ki se širi. Ukrepe za preprečevanje širjenja škode se lahko le

77. Komisija dalje dvomi, ali je v dejanskem stanju v postopku v glavni stvari podano področje uporabe Direktive o okoljski odgovornosti *ratione materiae*. Dvom temelji na tem, da bi bila po presoji nacionalnega sodišča zaradi velikega števila podjetij, dejavnih

v Rada di Augusta, ugotovitev individualne odgovornosti nemogoča.

razpršenih onesnaževanjih lahko zelo težko dokazati konkretno povzročitev. To kažejo primeri, ki jih je imela v mislih Komisija, ko je pripravljala ureditev: podnebne spremembe, ki jih povzročajo ogljikov dioksid in drugi izpusti, umiranje gozdov zaradi kislega dežja in onesnaženje ozračja zaradi prometa.²⁵ Področje uporabe Direktive *ratione materiae* pa s tem ni spremenjeno.

78. V skladu s členom 4(5) se Direktiva o okoljski odgovornosti uporablja samo za okoljsko škodo, ki jo povzroči razpršeno onesnaževanje, kjer je mogoče ugotoviti vzročno zvezo med škodo in dejavnostmi posameznih proizvajalcev.

79. Ta določba je sicer del izjem od Direktive o okoljski odgovornosti. Dejansko pa gre za pojasnitev obsega splošne ureditve o uporabi Direktive v skladu s členom 3(1): v skladu z njim se Direktiva uporablja za okoljsko škodo, ki jo je povzročila poklicna dejavnost. Člen 4(5) pojasnjuje, da zajema tudi škodo, ki jo je povzročilo razpršeno onesnaževanje. Takšna onesnaženja torej načeloma niso ovira za uporabo Direktive, dokler je mogoče ugotoviti potrebno vzročno zvezo.

81. Vendar je treba predpostavko za njeno veljavnost, določeno v členu 3 Direktive o okoljski odgovornosti, da je poklicna dejavnost povzročila sporno okoljsko škodo, razlagati ozko. Direktiva namreč predvideva tudi preiskavo vzrokov škode. V skladu s členom 11(2) ima pristojni organ nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode. Poleg tega člen 5(4), člen 6(3) in člen 8(2), drugi pododstavek, dovoljujejo ukrepe, če povzročitelja ni mogoče ugotoviti. Te določbe, ki jih bo treba analizirati v nadaljevanju,²⁶ bi bile brez učinka, če se Direktiva ne bi uporabljala, dokler se ne ugotovi vzrok neke škode.

80. Člen 4 Direktive o okoljski odgovornosti temelji na razmisleku, da je v praksi pri

25 – V opombi 21 navedena Bela knjiga, str. 11.

26 – Glej spodaj v točkah 118 in naslednjih.

82. Povzročitev škode s poklicno dejavnostjo je zaradi tega pravilno primarna predpostavka odgovornosti za okoljsko škodo v smislu Direktive. Nasprotno bi se druge določbe Direktive o okoljski odgovornosti lahko uporabile, čeprav (še) ni ugotovljeno, ali je sporno okoljsko škodo povzročila takšna dejavnost.

obremenitve“ je torej vodilno načelo Direktive o okoljski odgovornosti.

c) Odgovornost na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti

85. Namen nemškega pojma „Verursacherprinzip“ je, da je tisti, ki je povzročil onesnaženje, odgovoren za njegovo odstranitev. Druge jezikovne različice, ki izrecno določajo „da plača onesnaževalec“ („polluter-pays“ principle, principe du „pollueur-payeur“), poudarjajo, da gre pri načelu „plača povzročitelj obremenitve“ za načelo delitve stroškov.²⁷ Niti družba niti tretji, temveč onesnaževalec naj nosi stroške odstranitve onesnaženja. Posledično pride do internalizacije okoljskih stroškov, da se torej okoljski stroški vključijo med proizvodne stroške podjetja onesnaževalca.²⁸

83. Če je mogoče Direktivo o okoljski odgovornosti uporabiti v tej zadevi, iz njene ureditve odgovornosti za sanacijo okoljskih škod glede na načelo „plača povzročitelj obremenitve“ izhajajo morebitni učinki prekluzije za nacionalno pravo.

86. Tako za morebitnega povzročitelja okoljske škode nastane spodbuda, da prepreči okoljsko škodo.²⁹ Poleg funkcije pravične porazdelitve stroškov ima načelo „plača

84. V skladu s členom 174(2) ES je načelo „plača povzročitelj obremenitve“ osnova okoljske politike Skupnosti. Člen 1 in uvodna izjava 2 Direktive o okoljski odgovornosti v tem smislu določata, da naj se preprečevanje in odprava okoljske škode ravnata po tem načelu. Načelo „plača povzročitelj

27 – Glej o tem moje sklepne predloge z dne 13. marca 2008 v zadevi Commune de Mesquer (sodba z dne 24. junija 2008, C-188/07, Z.Od., str. I-4501, točka 120).

28 – Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa z dne 30. aprila 2002 v zadevi GEMO (sodba z dne 20. novembra 2003, C-126/01, Recueil, str. I-13769, točka 66).

29 – Glej točko 1 Priloge k Priporočilu Sveta 75/436/Euratom, ESPJ, EGS z dne 3. marca 1975 o porazdelitvi stroškov in intervenciji javnih organov pri ukrepih varstva okolja, UL L 194, str. 94.

povzročitelj obremenitve“ tudi funkcijo za sanacijo kar tako sprejme ukrepe na tujih spodbujanja in služi načelu preprečevanja.³⁰ nepremičninah.

87. Direktiva o okoljski odgovornosti konkretizira načelo „plača povzročitelj obremenitve“ zlasti s tem, da v skladu s členom 6 odgovornega izvajalca zaveže k sanaciji in v členu 8(1) določa, da izvajalec krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov, ki se sprejmejo skladno s to Direktivo. Izvajalec je v skladu s členom 2, šesta alinea, tisti, ki je odgovoren za dejavnosti, ki so povzročile škodo. Je tisti, ki načeloma lahko najbolje prepreči okoljsko škodo, nastalo na podlagi svoje dejavnosti.

89. Poleg tega Direktiva o okoljski odgovornosti v členu 3(1) ne določa odgovornosti za vso okoljsko škodo in tudi razlikuje med različnimi škodami v zvezi s to odgovornostjo.

88. Potreba po urejanju bi praktično še naprej obstajala za škodo na tujih zemljiščih. Direktiva njihove lastnike vključi v obliki posvetovanj v skladu s členom 7(4). Iz tega pa ni mogoče sklepati, da lahko zavezanec

90. Na eni strani je zajeta okoljska škoda, ki nastane zaradi poklicnih dejavnosti, naštetih v Prilogi III (člen 3(a) Direktive o okoljski odgovornosti). Priloga III našteva različne dejavnosti, ki so v skladu z drugimi predpisi okoljskega prava Skupnosti povezane s posebnimi okoljskimi tveganji. V tem primeru bi bili lahko upoštevni točki 1 in/ali 7 Priloge, torej obratovanje naprav, za katere se zahtevajo dovoljenja skladno z Direktivo 96/61/ES³¹, ali proizvodnja, uporaba, skladiščenje,

30 – Glej moje navedbe o funkciji načela „plača povzročitelj obremenitve“ v sklepnih predlogih z dne 23. aprila 2009 v zadevi Futura Immobiliare in drugi (sodba z dne 16. julija 2009, C-254/08, ZOdl., str. I-6995, točka 30 in naslednje).

31 – Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja (UL L 257, str. 26), ki je bila kodificirana z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja (UL L 24, str. 8).

predelava, polnjenje, izpust v okolje in prenos nevarnih snovi na kraju samem.

škodo, dovoljena ali izvajana v skladu z stanjem tehnike. Strogo merilo objektivne odgovornosti je povezano s posebnim tveganjem za okolje, ki se sprejme pri izvajanju sporne dejavnosti, ki je po svoji naravi tvegana.

91. Poleg tega člen 3(b) Direktive o okoljski odgovornosti predvideva odgovornost za naklepno ali malomarno ravnanje pri drugih dejavnostih, če se poškodujejo zaščitene vrste in naravni habitati, ki so zaščiteni v skladu s členoma 6 in (4) ali 16 Direktive o habitatih³² ali členom 9 Direktive o varstvu ptic³³. Dokazi o taki škodi pa niso bili niti sporočeni niti navedeni.

93. V obeh primerih odgovornost v skladu s členom 3(1) Direktive o okoljski odgovornosti predpostavlja vsaj to, da je škodo povzročila vsakokratno določena dejavnost. V skladu s členom 11(2) Direktive o okoljski odgovornosti je naloga pristojnega nacionalnega organa, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo. Neodvisno od takšne ugotovitve je izvajalec v skladu s členi od 5 do 7 dolžan preprečiti okoljsko škodo, jo – če je to potrebno – sanirati in obvestiti pristojne organe. Člen 8(3) omeji to odgovornost, če izvajalec dokaže, da so škodo povzročili tretji ali pa je nastala na podlagi odredbe organov.

92. Ker je odgovornost za poškodovanje zaščitene vrste ali naravnih habitatov izrecno odvisna od krivde, pa obratno odgovornost za škodo na podlagi dejavnosti iz Priloge III načeloma ni odvisna od krivde. To potrjujejo možnosti, ki jih državam članicam daje člen 8(4), in sicer da predvidijo oprostitve stroškov sanacije, če izvajalec ni ravnal krivdno *in* je bila dejavnost, ki je povzročila

94. Namen Direktive o okoljski odgovornosti je tako konkretizacija načela „plača povzročitelj obremenitve“ v določeni obliki. Načeloma naj krijejo stroške okoljske škode izvajalci, ki so jo povzročili. Ta odgovornost za stroške ustvarja spodbudo, da izvajalci preprečujejo

32 – Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7).

33 – Direktiva Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1).

okoljsko škodo. Pravična je le, če izvajalci, zlasti pri objektivni odgovornosti, izvajajo dejavnost, ki je vir nevarnosti, in tudi praviloma prejemajo gospodarski donos iz te dejavnosti.

Sodišče to vprašanje pojasnjuje tako, da je odgovornost določena le na podlagi „položaja“, v katerem je oseba (ker gre torej za udeleženca na trgu, ki je dejaven na območju). Obstoja vzročne zveze med ravnanjem osebe in onesnaženjem naj ne bi bilo treba dokazati.

95. Dokler pa povzročitelji škode niso znani, iz Direktive ne izhaja dolžnost sanacije. Ker je glede na predloge za sprejetje predhodne odločbe tako v postopkih v glavni stvari, je treba domnevati, da se spornih odredb o sanaciji ne sme obravnavati kot uporabo Direktive o okoljski odgovornosti.

97. Komisija meni, da je takšna odgovornost dopustna kot strožji ukrep v skladu s členom 176 ES in členom 16 Direktive o okoljski odgovornosti.

d) Odgovornost brez povzročitve škode

98. S tem se ne morem neomejeno strinjati: odgovornost brez prispevka k povzročitvi ne bi sledila naravnosti Direktive o okoljski škodi in tudi ne bi bila združljiva z njo, če zmanjša odgovornost tistega, ki je v skladu z Direktivo odgovoren za okoljsko škodo. Direktiva ravno za odgovornega izvajalca oblikuje spodbude za preprečevanje okoljske škode in določa, da krije stroške škode, ki je kljub temu nastala.

96. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v zadevi C-378/08 sprašuje, ali je dopustno, da se odgovornost za odstranitev okoljskih škod naloži tistemu, ki je imetnik stvarnih pravic in/ali tistemu, ki v onesnaženem območju opravlja podjetniško dejavnost.

99. Zlasti v členu 8 Direktive o okoljski odgovornosti je določeno, pod katerimi pogoji

izvajalec povzročitelj ne nosi stroškov. Širše oprostitve od stroškov bi praviloma spodkopale konkretizacijo načela „plača povzročitelj obremenitve“. Zmanjšale bi spodbujevalni učinek predvidene odgovornosti in spremenile porazdelitev stroškov, za katero je zakonodajalec Skupnosti menil, da je pravična.

ureditev, ki je predlog Komisije ni vseboval, je Svet vključil na željo raznih držav članic.³⁴

100. Vendar že člen 16(1) Direktive o okoljski odgovornosti kaže, da izvajalec, ki je povzročil škodo, ni nujno edina mogoča odgovorna stranka. Ta določba državam članicam izrecno omogoča, da določijo dodatne odgovorne stranke.

102. Če se ne želi spodkopati prednostna odgovornost izvajalca, ki je škodo povzročil, se člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti ne sme razlagati tako, da lahko države članice določijo druge³⁵ odgovorne stranke, ki prevzamejo njegov položaj. Zavrtni je treba tudi dodatne³⁶ odgovorne stranke, ko odgovarjajo enakovredno z njim in zmanjšajo njegovo odgovornost.

101. Na dopustnost dopolnilnih pravil o odgovornosti kažejo poleg tega tudi členi 5, 6(3) in 8(2), drugi pododstavek, Direktive o okoljski odgovornosti. Če ni mogoče ugotoviti, kdo je izvajalec, ki je povzročil škodo, lahko pristojni organ v skladu s temi določbami in glede na primer na lastne stroške odredi ukrepe sanacije in preprečevanja. To

103. Poleg tega bi bilo vprašljivo, da se najprej brez potrebe določi druga stranka, ki bi morala nato uveljavljati svoje stroške pri odgovornem izvajalcu. Sicer se zdi, da člen 8(3) Direktive o okoljski odgovornosti namiguje na to možnost, ker morajo v skladu

34 – Glej člene 4(4), 5(3) in 6a(4) Predloga z dne 16. aprila 2002, Dokument Sveta št. 7771/02, in člen 8(4) Predloga z dne 7. maja 2002, Dokument sveta št. 8647/02.

35 – Tako zlasti francoska, italijanska, španska, portugalska in romunska različica Direktive o okoljski odgovornosti.

36 – Tako zlasti nemška in angleška različica.

s tem države članice predvideti povrnitev izvajalčevih stroškov sanacije, če dokaže, da so škodo povzročili tretji ali pa je nastala na podlagi oblastvene odredbe. Vendar je to mogoče razložiti s tem, da je izvajalec praviloma v najboljšem položaju za izvedbo sanacije, ker nadzoruje izvir škode in vsekakor prizadeta zemljišča. Drugi povzročitelji lahko v nasprotju s tem odgovarjajo le za stroške.

i) Dopolnilni modeli odgovornosti na podlagi načela „plača povzročitelj obremenitve“

104. Odgovornost drugih strank mora biti, nasprotno, dopolnilna. Uveljavlja se jo lahko šele, če ne odgovarja noben izvajalec, ki je povzročil škodo.

106. Pravilno je, da se dopolnilno odgovorni najprej določijo tudi v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. Na podlagi kompleksnosti vzrokov za okoljsko škodo obstaja široka diskrecijska pravica držav članic in tudi Skupnosti.³⁷ Direktiva o okoljski odgovornosti ne izčrpa obsega diskrecijske pravice Skupnosti. Odgovorni izvajalec odgovarja kot povzročitelj, državam članicam pa prepušča možnost, da vključijo odgovornost dodatnih povzročiteljev. Člen 16(1) na primer navaja vključitev dodatnih dejavnosti.

105. Države članice lahko s to omejitvijo tako konkretizirajo načelo „plača povzročitelj obremenitve“ drugače, kot je to storjeno v Direktivi o okoljski odgovornosti (o tem v točki i), ter razvijejo pravila odgovornosti, ki se uporabljajo neodvisno od prispevka k povzročitvi (o tem v točki ii).

107. V tej zadevi bi bilo mogoče na primer imeti v mislih, da bi se lastnik ali uporabnik zemljišča, katerega stanje povzroča okoljsko škodo – v smislu širjenja – obravnaval kot povzročitelj neodvisno od njegove poklicne dejavnosti. Vzrok škode se namreč nahaja na njegovem območju nadzora in za njeno odpravo je potrebno njegovo sodelovanje.

³⁷ – Glej v opombi 30 navedene sklepne predloge Futura Immobiliare in drugi, točka 52 in naslednje, zlasti točka 58.

Zato ne bi bilo v nasprotju z načelom „plača povzročitelj obremenitve“, da za takšno škodo odgovarjata lastnik ali uporabnik zemljišča.

108. Načelu „plača povzročitelj obremenitve“ tudi ne bi nasprotovalo, če bi se pravni naslednik povzročitelja škode obravnaval enako kot povzročitelj, vsekakor če prvotni povzročitelj ne bi mogel več odgovarjati.

109. Poleg tega odgovornost za stroške načeloma ustreza načelu „plača povzročitelj obremenitve“ tudi takrat, kadar se sploh lahko določi prispevek k povzročitvi, ne pa njegov obseg. Pogosto je namreč praktično težko ali celo nemogoče natančno določiti prispevek posameznikov k nastanku določene okoljske škode. Če bi se jih popolnoma razbremenilo odgovornosti, bi bilo načelo „plača povzročitelj obremenitve“ oslabiljeno. V takšnih primerih bi lahko države članice povzročiteljem, ki bi jih bilo mogoče določiti, skupno naložile stroške. Nacionalno pravo bi moralo v tem kontekstu sprejeti nujna pravila o porazdelitvi bremena med posameznimi povzročitelji in bi se lahko ravnalo po ustreznih določbah drugih področij odškodninskega prava. Ta pristojnost držav članic je v skladu s členom 9 Direktive o okoljski odgovornosti.

110. Komisija je v zakonodajnem postopku očitno izhajala iz tega, da bi bilo z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ združljivo, da se mogočemu povzročitelju škode naloži dokazno breme za to, da dokaže, da ni povzročil škode.³⁸ Nazadnje je predlagala dokazno olajšavo vsaj za to, da je škoda nastala med veljavnostjo Direktive.³⁹ Čeprav ta določba ni bila vključena v končno različico Direktive, bi si v tem smislu bilo mogoče predstavljati nacionalna pravila, ki vsebujejo izpodbojne domneve o povzročanju škode, s pridržkom pravil Direktive o okoljski odgovornosti o določitvi vzrokov škode⁴⁰, o katerih je treba še razpravljati.

ii) Dopolnilni modeli odgovornosti, ki niso odvisni od prispevka k povzročitvi

111. Po mnenju družb Polimer in Syndial bi odgovornost, ki ne predpostavlja vzročne zveze med dejavnostjo odgovornega in škodo, nasprotovala načelu „plača povzročitelj obremenitve“, ki je določeno v Direktivi o okoljski odgovornosti. S tem se je treba strinjati, saj

38 – V opombi 21 navedena Bela knjiga, str. 19.

39 – V opombi 21 navedeni Predlog, člen 19(2), str. 46.

40 – Glej v nadaljevanju točko 118 in naslednje.

se oslabi funkcija pravične porazdelitve stroškov, ki se pripiše temu načelu, če se stroške sanacije naloži nekemu, ki sploh ni povzročil škode.⁴¹

112. Iz načela „plača povzročitelj obremenitve“ pa ne izhaja absolutna prepoved, po kateri se stroškov odprave okoljske škode ne bi smelo naložiti drugim kot povzročiteljem. Takšna prepoved bi pripeljala do tega, da bi bilo treba sprejeti okoljsko škodo, če zanjo ne more odgovarjati povzročitelj. Tudi pri sanaciji v breme skupnosti bi moral nositi stroške nekdo, ki ni odgovoren za škodo. Sprejem okoljske škode pa bi bil nezdržljiv s ciljem spodbujanja visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja. Vloga načela „plača povzročitelj obremenitve“ je, da služi cilju, ki ni določen samo v drugem odstavku člena 174 ES, ampak tudi v prvem odstavku tega člena in predvsem v členu 2 ES. Načelo „plača povzročitelj obremenitve“ se ne sme razumeti tako, da bi posledično nasprotovalo varstvu okolja, na primer s tem, da prepreči odpravo okoljske škode, če povzročitelj ne more odgovarjati.

113. Skladno s tem Direktiva o okoljski odgovornosti upošteva, da stroške sanacije nosijo drugi in ne odgovorni izvajalec. Dopašča namreč, da država na lastne stroške sprejme ukrepe, če ni mogoče ugotoviti povzročitelja ali če ta ni dovolj učinkovit.⁴²

114. Če ni mogoče ugotoviti povzročitelja, bi v preostalem pravična porazdelitev stroškov upravičevala, da se lastniku saniranih zemljišč naloži toliko stroškov sanacije, kolikor se je povečala vrednost teh zemljišč. Drugače bi bil brez razumnega razloga obogaten na stroške drugih.

115. Če izhajamo iz podatkov predloga za sprejetje predhodne odločbe, lahko v tem postopku pustimo ob strani vprašanje, ali bi si bilo mogoče zamisliti dopolnilna pravila o odgovornosti neodvisno od prispevka k povzročitvi, ki bi jih bilo mogoče grajati s stališča prava Skupnosti. Možna meja bi bila v načelu sorazmernosti, ki nasprotuje očitno

41 – Glej v opombi 27 navedene sklepne predloge Commune de Mesquer, točka 141 in naslednje, in v opombi 30 navedene sklepne predloge Futura Immobiliare in drugi, točka 32.

42 – Glej zgoraj točko 100.

nesorazmernim rezultatom.⁴³ Dvomljivo je, ali se to načelo prava Skupnosti lahko uporabi za strožje ukrepe v smislu člena 176 ES.⁴⁴ Če se spoštuje prednostna odgovornost odgovornega izvajalca, v tej zadevi pač ni mogoče opaziti očitno nesorazmernih pravil o odgovornosti.

odgovornosti nasprotuje odgovornosti za okoljsko škodo neodvisno od prispevka k povzročitvi le, če bi takšna odgovornost spodkopala prednostno odgovornost izvajalca, ki je povzročil škodo.

iii) Odgovor na drugo vprašanje v zadevi C-378/08

e) Odpoved ugotavljanju vzrokov

116. Če se vrnemo k uvodoma navedenemu stavku Arhimeda: odgovornost za okoljsko škodo ne predpostavlja nujno fiksne točke v obliki povzročitve, kot je urejena v Direktivi o okoljski odgovornosti. Nasprotno, države članice imajo široko diskrecijsko pravico pri določanju dopolnilnih pravil o odgovornosti.

118. S prvim vprašanjem v zadevi C-378/08 naj bi se razjasnilo, ali se lahko podjetjem, ki so dejavna na že dlje onesnaženem območju ali na območju, ki nanj meji, naložijo sanacijski ukrepi brez preiskave, s katero bi se ugotovilo, kdo je odgovoren za onesnaženje.

117. V tem smislu je na drugo vprašanje treba odgovoriti, da Direktiva o okoljski

119. V skladu s členom 11(2) Direktive o okoljski odgovornosti ima pristojni organ nalogo, da ugotovi, kateri izvajalec je povzročil škodo ali neposredno nevarnost škode. Ta obveznost je bistvenega pomena za izvedbo načela „plača povzročitelj obremenitve“, kot

43 – Glej v opombi 30 navedeno sodbo Futura Immobiliare in drugi, točka 56, ter sklepne predloge v tej zadevi, točka 32.

44 – Glej v opombi 15 navedeno sodbo Deponiezweckverband Eiterköpfe, točka 63.

je konkretizirano v Direktivi. Če se morebitnim povzročiteljem škode ni treba bati, da bodo odkriti, ni spodbude, da se prepreči škoda. Tudi pravična porazdelitev postane nemogoča, če ostane povzročitelj neznan.

da pristojni organ sam, torej na lastne stroške, sprejme sanacijske ukrepe ali ukrepe preprečevanja, če izvajalca ne more določiti in če mu ne ostanejo druga sredstva.

120. Poleg tega pritožbeni postopek („zahteva za ukrepanje“), ki ga predvideva člen 12 Direktive o okoljski odgovornosti, v glavnem ne bi imel smisla, če pristojni organi ne bi bili dolžni preiskati okoljske škode. Temu ustrezno bo moralo predložitveno sodišče preskusiti navedbe družb ERG, ENI in drugih ter Polimeri in Syndial, da je bilo v drugih postopkih drugo podjetje prepoznano kot povzročitelj okoljske škode.

122. Iz tega je treba sklepati, da Direktiva o okoljski odgovornosti dopušča, da se odstopi od ugotavljanja vzroka škode, če dodatne preiskave ne obetajo uspeha.

121. Predlog za sprejetje predhodne odločbe pa kaže, da je lahko ugotavljanje, kdo je povzročitelj, povezano z velikimi težavami. Temu ustrezno Direktiva o okoljski odgovornosti izrecno priznava, da kdaj tudi ni mogoče ugotoviti, kdo je izvajalec, ki je povzročil škodo. Direktiva se v skladu s členom 4(5) ne uporablja za razpršeno onesnaževanje, če ni mogoče ugotoviti vzročne zveze med škodo in dejavnostmi posameznih izvajalcev. Pri drugih onesnaženjih pa členi 5(4), 6(3) in 8(2), drugi pododstavek, omogočajo,

123. Mogoče si je tudi predstavljati, da se nujni ukrepi sprejmejo, preden se zaključijo preiskave ali preden se sploh uvedejo. Pristojni organi morajo po celostni presoji okoliščin vsakega posamičnega primera odločiti, kako je treba postopati.

124. Ker te odločitve predpostavljajo zapleteno napoved, imajo pristojni organi široko diskrecijsko pravico. Vendar morajo

upoštevati – kot to na splošno spodbuja člen 174 ES pri uporabi evropskega prava okolja – najboljše razpoložljive znanstvene in tehnične podatke.⁴⁵

odgovornosti nasprotuje nacionalni ureditvi, ki predvideva objektivno odgovornost za okoljsko škodo.

125. Na prvo vprašanje je tako treba odgovoriti, da Direktiva o okoljski odgovornosti omogoča:

- da se odstopi od ugotavljanja vzroka škode, če dodatne preiskave ne obetajo uspeha, in
- da se pred koncem preiskav sprejmejo nujni ukrepi.

127. Direktiva o okoljski odgovornosti pozna dve vrsti odgovornosti za okoljsko škodo: objektivna odgovornost velja v skladu s členom 3(1)(a) za določene dejavnosti, ki so povezane s posebnimi tveganji. Poleg tega se za vse poklicne dejavnosti uporablja krivdna odgovornost v skladu s členom 3(1)(b) za določeno škodo, povzročeno zavarovanim vrstam in naravnim habitatom.

f) Objektivna odgovornost

126. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali Direktiva o okoljski

128. Objektivna odgovornost povzročitelja, ki presega dejavnosti iz člena 3(1)(a) Direktive o okoljski odgovornosti, bi sledila isti usmeritvi za varstvo okolja in bi bila z njo skladna. Ker pa Direktiva o okoljski odgovornosti predpostavlja krivdo, s tem omejuje načelo „plača povzročitelj obremenitve“. Države članice morajo imeti pravico, da se v okviru strožjih ukrepov odpovejo tej omejitvi. Objektivna

⁴⁵ – Glej sodbe z dne 28. junija 2007 v zadevi Komisija proti Španiji (C-235/04, ZOdl., str. I-5415, točka 25, za območja varstva ptic); z dne 9. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-79/03, ZOdl., str. I-11619, točka 41, o kvotah za lov) in z dne 6. novembra 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (C-405/07 P, ZOdl., str. I-8301, točka 61, o ukrepih Komisije v skladu s členom 95(5) in (6) ES).

odgovornost namreč povzroči strožjo dolžno skrbnost toženih strank v razmerju do okolja. To ne velja le za modele odgovornosti, ki so predvideni v Direktivi o okoljski odgovornosti, temveč tudi za morebitna dopolnilna pravila držav članic o odgovornosti.

pomembna tudi zato, ker je mogoče uporabiti Okvirno direktivo o odpadkih.⁴⁶

129. Iz tega je glede na tretje vprašanje v zadevi C-378/08 treba sklepati, da Direktiva o okoljski odgovornosti ne nasprotuje pravilom o odgovornosti, ki ne predpostavljajo krivde.

2. Pomen načela „plača povzročitelj obremenitve“ v okviru Okvirne direktive o odpadkih

131. Okvirna direktiva o odpadkih se uporablja šele od leta 1977⁴⁷ in tako po vsej verjetnosti ne zajema vseh onesnaženj, ki so pripeljala do sporne okoljske škode. Toda v 30 letih pred začetkom uporabe Direktive o okoljski odgovornosti bi lahko bila povzročena znatno večja okoljska škoda kot v dveh letih med veljavnostjo Direktive o okoljski odgovornosti. V tej zadevi se ne sprašuje in zato tudi ni treba razjasniti, v kakšnem obsegu od takrat, ko je začela veljati Direktiva o okoljski odgovornosti, še naprej velja Okvirna direktiva o odpadkih in kakšne bodoče učinke ima njena nova različica.⁴⁸

130. Neodvisno od Direktive o okoljski odgovornosti so vprašanja o načelu „plača povzročitelj obremenitve“ za postopke v glavni stvari

46 – Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9). Ta direktiva kodificira Direktivo Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39) in poznejše spremembe.

47 – V različici Direktive 75/442, ki že v členu 11 vsebuje določbo o odgovornosti za stroške v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“.

48 – Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3). V skladu s členom 2(1)(b) so tla (*in situ*), vključno z neizkopenim onesnaženim delom tal, in zgradbe, trajno povezane s tlemi, izvzeti iz področja uporabe novo sprejete Okvirne direktive o odpadkih. V skladu s členom 41 se dosedanja Okvirna direktiva o odpadkih razveljavi z 12. decembrom 2010.

132. Sodišče je že ugotovilo, da je treba ogljikovodike, ki se nenamerno razlijejo v tla, podtalnico ali morje, obravnavati kot odpadke.⁴⁹ Prav tako je zemljo, ki je onesnažena zaradi nenamerne razlitja ogljikovodikov, treba opredeliti kot odpadke.⁵⁰ Za druge snovi, ki onesnažujejo, bi moral veljati enak preudarek.

133. V skladu s členom 4 Okvirne direktive o odpadkih se odpadki predelajo ali odstranijo na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju. Odstranitev ali predelava snovi, ki onesnažujejo in ki so peljale do sporne okoljske škode in onesnažene zemlje, pogosto že vključuje dele odprave škode.

134. Na podlagi člena 15 Okvirne direktive o odpadkih mora v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ stroške odstranjevanja odpadkov nositi imetnik, ki odpadke preda zbiralcu odpadkov ali podjetju za odstranjevanje odpadkov, in/ali prejšnji

imetniki odpadkov ali proizvajalec izdelka, iz katerega so nastali odpadki. Krivda za odgovornost v skladu z Okvirno direktivo o odpadkih ni predvidena.

135. Drugače od Direktive o okoljski odgovornosti ta ureditev ne konkretizira, katera od teh oseb nosi stroške odstranitve odpadkov. Vendar je Sodišče glede ogljikovodikov, ki so iztekali pri delovanju bencinske črpalke, izhajalo iz tega, da je bila načeloma upravljavka bencinske črpalke odgovorna kot imetnica ali proizvajalka odpadkov.⁵¹ Pri ogljikovodikih, ki se nenamerno razlijejo v morje pri havariji tankerja, ima lastnik ladje, ki prevažata te ogljikovodike, te v posesti neposredno pred tem, ko se spremenijo v odpadke. Načeloma je torej odgovoren za stroške odstranitve.⁵²

136. Odgovornost drugih strank pa je mogoča, če so te na podlagi posebnih okoliščin odgovorne za nastanek odpadkov.⁵³

49 – Sodbi z dne 7. septembra 2004 v zadevi Van de Walle in drugi (C-1/03, ZOdl., str. I-7613, točke od 47 do 50) in z dne 24. junija 2008 v zadevi Commune de Mesquer (C-188/07, ZOdl., str. I-4501, točke od 57 do 59).

50 – V opombi 49 navedena sodba Van de Walle, točka 52.

51 – V opombi 49 navedena sodba Van de Walle, točka 59.

52 – V opombi 49 navedena sodba Commune de Mesquer, točka 74.

53 – Glej v opombi 49 navedeni sodbi Van de Walle, točka 60, in Commune de Mesquer, točka 76 in naslednje.

137. Zato mnogo govori v prid temu, da so v skladu z Okvirno direktivo o odpadkih v postopkih v glavni stvari podjetja odgovorna za odstranitev onesnaževal, ki so se pri njihovi dejavnosti razlila v okolje iz proizvodnih naprav.

sanacijskih ukrepov v skladu z Direktivo o okoljski škodi. Ker vsaj za del zadevne okoljske škode ni mogoče izključiti možnosti uporabe Direktive,⁵⁴ mora Sodišče odgovoriti tudi na ta vprašanja.

138. Načeloma so odstopajoča pravila v nasprotju z Okvirno direktivo o odpadkih ter z Direktivo o okoljski odgovornosti. To pomeni, da se prednostna odgovornost prednostno odgovornega v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“ sicer lahko dopolni, vendar se ne sme nadomestiti ali zmanjšati. Temu ustrezno se ne sme kar tako odpovedati ugotavljanju odgovornih.

1. Prvo vprašanje v zadevah C-379/08 in C-380/08 – sprememba sanacijskih ukrepov

140. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali Direktiva o okoljski odgovornosti nasprotuje nacionalni ureditvi, ki javni upravi dopušča, da odredi druge sanacijske ukrepe namesto sanacijskih ukrepov, ki so bili določeni v posebnih kontradiktornih postopkih in so že bili sprejeti, izvršeni ali se še izvajajo.

C – Vprašanja v zadevah C-379/08 in C-380/08

139. Vprašanja v zadevah C-379/08 in C-380/08 se ne nanašajo na načelno odgovornost za okoljsko škodo, temveč na določitev

141. Direktiva o okoljski odgovornosti ne vsebuje izrecne ureditve o spremembi odredb

⁵⁴ – Glej zgornjo točko 54 in naslednje (zlasti točko 57).

o sanaciji. Člena 7 in 11(2) določata le, da pristojni organ odloči o ukrepih sanacije. To besedilo se lahko brez težav razume tako, da vključuje spremenjene ali dodatne⁵⁵ sanacijske ukrepe.

142. Ta razlaga je nujna že zaradi tega, ker se lahko presoja učinkovitosti sanacijskih ukrepov med njihovo izvedbo ali po njej spremeni. Zaradi tega ne bi bilo združljivo s ciljem visoke ravni varstva okolja in bi bilo med drugim tudi morebiti nesorazmerno, če bi se moralo nenehno vztrajati pri enkrat odrejenih ukrepih sanacije, tudi če je njihova učinkovitost vse bolj dvomljiva.

143. Ker v Direktivi ni ustreznih določb o spremembi sanacijskih ukrepov, morajo države članice to vprašanje urediti. Pri tem pa morajo upoštevati okvir, ki ga določajo merodajna načela prava Skupnosti, ki jih je treba upoštevati pri prenosu in uporabi prava

Skupnosti,⁵⁶ na primer zaupanje v pravo⁵⁷ ali načelo sorazmernosti.⁵⁸

144. Legitimno pričakovanje, da obstajajo odredbe o sanaciji, lahko potemtakem nastane, če ravnanje upravnih oblasti ustvari razumno pričakovanje previdnega in preudarnega gospodarskega subjekta, da te ne bodo več spremenjene.⁵⁹ Glede na znanstveno negotovost, ki obstaja pri sanaciji okoljske škode, pa bi legitimno pričakovanje lahko nastalo le redko.

145. V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi za sanacijo okoljske škode ne smejo

55 – Ne sme se zamenjati z „dopolnilnimi sanacijskimi ukrepi“, ki v skladu s Prilogo II, točka 1(b), izravnavajo izgubo nepovratnih naravnih virov in/ali funkcij.

56 – Sodbe z dne 24. marca 1994 v zadevi Bostock (C-2/92, Recueil, str. I-955, točka 16); z dne 18. maja 2000 v zadevi Rombi in Arkopharma (C-107/97, Recueil, str. I-3367, točka 65); z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist (C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 87); z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 105) in z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28).

57 – Sodbe z dne 3. decembra 1998 v zadevi Belgocodex (C-381/97, Recueil, str. I-8153, točka 26); z dne 26. aprila 2005 v zadevi Goed Wonen (C-376/02, ZOdl., str. I-3445, točka 32) in z dne 14. septembra 2006 v zadevah Elmeka (od C-181/04 do C-183/04, ZOdl., str. I-8167, točka 31).

58 – Sodbe z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster, Berodt & Co. (25/70, Recueil, str. 1161, točka 21 in naslednje); z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena in drugi (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15); z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13); z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu (C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 97) in z dne 17. januarja 2008 v zadevah Viamex Agrar Handel (C-37/06 in C-58/06, ZOdl., str. I-69, točka 33).

59 – V opombi 57 navedena sodba Elmeka, točka 32.

prekoračiti meje tistega, kar je primerno in nujno za ponovno obnovitev okolja. Pri več primernih ukrepih se mora izbrati najmanj obremenilnega in povzročene neugodnosti ne smejo biti nesorazmerne glede na zasledovane cilje.⁶⁰

nasprotuje spremembi odredb o sanaciji, če se spoštujejo splošna načela prava Skupnosti.

146. Nacionalno sodišče v vprašanju zlasti poudarja, da so bili spremenjeni ukrepi že izvedeni. To okoliščino je gotovo treba upoštevati v okviru odločbe o spremembi ukrepa, ne more pa nujno izključiti spremembe. Sicer je lahko nesorazmerno, če pristojni organi določene sanacijske ukrepe naknadno razvrednotijo s tem, da odredijo druge ukrepe, ne da bi upoštevali zadostno dodatno vrednost. Če pa se med izvedbo sanacijskih ukrepov izkaže, da ti ne zadoščajo, mora biti mogoče odrediti spremenjene ali dopolnilne ukrepe, da se zagotovi uspeh sanacije.

2. Drugo vprašanje v zadevah C-379/08 in C-380/08 – odpoved preizkusu učinkov

147. Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da Direktiva o okoljski odgovornosti ne

148. Pristojni organi torej lahko načeloma spremenijo odredbe o sanaciji, vendar je še nejasno, pod katerimi pogoji je to možno. Del teh pogojev je predmet drugega vprašanja, ali lahko pristojni organi po uradni dolžnosti spremenijo odredbe o sanaciji in ali se lahko odpovejo presoji pogojev, značilnih za tisti kraj, stroškov izvedbe v razmerju do običajno predvidenih koristi, morebitne ali verjetne stranske škode, škodljivih učinkov za zdravje in javno varnost ter časa, ki je potreben za izvedbo.

60 – Glej v tem smislu v opombi 58 navedene sodbe Köster, Berodt & Co., točki 28 in 32, Fedesa in drugi, točka 13, in Viamex Agrar Handel, točka 35, ter sodbi z dne 11. julija 1989 v zadevi Schröder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, 2237, točka 21) in z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81).

a) Odredba po uradni dolžnosti

ukrepe je treba sprejeti. Za to odločbo imajo v skladu z uvodno izjavo 24 izrecno diskrecijsko pravico.

149. Kot poudarjajo družbe ENI in druge ter ERG, načeloma odgovorni izvajalec v skladu s členom 7(1) Direktive o okoljski odgovornosti predlaga sanacijske ukrepe. Določba izrecno kot izjemo navede, da pristojni organ sam sprejme potrebne sanacijske ukrepe (člen 6(2)(e)), zlasti če ni mogoče določiti izvajalca (člen 6(3)).

152. Sicer člen 11(2) Direktive o okoljski odgovornosti pooblašča organ, da od zadevnega izvajalca zahteva, da mu predloži svojo presojo ter sporoči vse potrebne informacije in podatke. Organ se v tem smislu ni dolžan obrniti na izvajalca.

153. Tako ni razvidna nobena določba Direktive o okoljski odgovornosti, ki bi pristojnemu organu preprečevala, da po uradni dolžnosti spremeni sanacijske ukrepe.

150. To pa ne pomeni, da morajo organi vedno čakati na predloge izvajalca. Sicer bi lahko izvajalci z nedejavnostjo blokirali ali pa vsaj ovirali sanacijo okoljske škode.

b) Ovrednotenje vplivov

151. V skladu s tem člen 6(2), od (b) do (d), Direktive o okoljski odgovornosti pooblašča organe, da izvajalcu *kadar koli* odredijo sanacijske ukrepe. Tudi člen 12(2) poudarja, da pristojni organ določi, katere sanacijske

154. Ovrednotenje vplivov je predvideno v točki 1.3.1 Priloge II. Poleg drugih meril so

zajeti tudi dejavniki, ki jih predložitveno sodišče navaja v vprašanju.

sanacijo različne škode, predvideva nujno upoštevanje določenih meril. Izbira med različnimi možnimi sanacijskimi ukrepi za škodo je načeloma enake kakovosti.

155. V skladu s členom 7 in uvodom Priloge je Priloga II načeloma zavezujoča pri določitvi sanacijskih ukrepov. Točka 1.3.1 pa določa le, da „je treba“ ovrednotiti razumne sanacijske možnosti. Predlog Komisije je še izhajal iz tega, da se to ovrednotenje vedno izvede,⁶¹ vendar je Svet to določbo močno predelal in se s tem očitno zavestno izognil zavezujočemu besedilu.⁶²

157. Zlasti je treba v ovrednotenje vključiti načelo sorazmernosti, ki so ga navedle družba ENI in druge.⁶³ Merila v skladu s Prilogo II, točko 1.3.1, so po mnenju zakonodajalca Skupnosti zlasti primerna za to, da se doseže sorazmerna odločba o sanacijskih ukrepih. Vendar ta določba odpira diskrecijsko pravico pri izbiri meril ovrednotenja. Ta naj se praviloma izvaja tako, da se uporabijo izrecno navedena merila, vendar lahko pristojni organi iz utemeljenega razloga od njih v celoti ali deloma odstopijo.

156. Te tehnike urejanja pa ni mogoče razumeti tako, da pristojni organi ne bi smeli izvesti ovrednotenja pri izbiri sanacijskih ukrepov. Nasprotno, vsaka odločitev o izbiri predpostavlja ovrednotenje različic. To ponazarja zlasti člen 7(3) Direktive o okoljski odgovornosti, ki takrat, kadar je treba izbirati med

158. Mogoče si je na primer predstavljati, da je treba sprejeti posebej nujne ukrepe, ne da bi se pred tem izpeljalo celostno ovrednotenje v skladu s Prilogo II, točka 1.3.1

61 – Glej Prilogo II, točko 3.2.1 v opombi 21 navedenega predloga Komisije.

62 – Zdi se, da je to prvič zgodilo v različici Priloge II, točka 1.3.1, Dokumenta Sveta št. 6191/03 z dne 13. februarja 2003.

63 – Glej zgoraj točko 145.

Direktive o okoljski odgovornosti. Izključiti ni mogoče niti tega, da se na podlagi posebnih okoliščin posamičnega primera ali novejših spoznanj v izbiro vključijo dodatna merila ovrednotenja.

odločbe navajajo, da v zvezi z izpodbijanimi ukrepi niso mogle predložiti pripomb, je poleg tega treba opozoriti na člen 7(4) Direktive o okoljski odgovornosti. V skladu s tem mora pristojni organ v vsakem primeru povabiti osebe, ki so lastniki zemljišč, na katerih naj bi bili opravljeni sanacijski ukrepi, da predložijo pripombe, in jih upoštevati.

159. V vsakem primeru morajo biti v obrazložitvi odločbe o sanacijskih ukrepih navedena uporabljena merila ovrednotenja, rezultat ovrednotenja in razlogi za odstop od določenih meril iz Priloge II, točka 1.3.1, k Direktivi o okoljski odgovornosti. Člen 11 namreč glede na učinkovito pravno varstvo zahteva „natančno obrazložitev“ določb o sanacijskih ukrepih. Ta obrazložitev je nujna, da lahko pristojna nacionalna sodišča preizkusijo odločbo.⁶⁴

161. Tudi če odgovorni za sanacijo izjemoma ne bi bili lastniki zemljišč v tem smislu, jim je vseeno treba dati možnost do predložitve pripomb. Direktiva o okoljski odgovornosti namreč izhaja iz tega, da so praviloma še bolj udeleženi pri določanju sanacijskih ukrepov. V skladu s členom 7(1) določijo in predložijo sanacijske ukrepe. Če pristojni organ od tega odstopi in sam določi ukrepe, mora odgovornemu za sanacijo pred odločitvijo dati vsaj možnost, da predloži stališče.

160. Ker tožeče stranke v postopku v glavni stvari glede na predlog za sprejetje predhodne

64 – Glej sodbe z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens in drugi (222/86, Recueil, str. 4097, točka 15); z dne 15. februarja 2007 v zadevi BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, ZOdl., str. I-1455, točka 36) in z dne 30. aprila 2009 v zadevi Mellor (C-75/08, ZOdl., str. I-3799, točka 59 in navedena sodna praksa).

162. Družba ENI in druge pravilno poudarjajo, da zgoraj navedene procesnopravne zahteve veljajo še bolj za spremembo odredb

o sanaciji. Če se najprej odredijo sanacijski ukrepi na podlagi celostnega ovrednotenja, mora njihova sprememba temeljiti na razlogih, ki prevladajo nad prvotno sprejetim ovrednotenjem. To zlasti predpostavlja, da novi razlogi temeljijo na primerljivi znanstveni podlagi.

varstva okolja, temveč bi ga celo ogrožala. Ovrednotenje in zaslihanje sta primerna za izpopolnitev informacij, na katerih temelji odločba o sanacijskih ukrepih. Predstavitev razlogov odločbe pa vsebuje tudi element samonadzora.⁶⁵ Če se pri tem ne uspejo navesti prepričljivi razlogi, obstaja povod za preizkus odločbe.

163. Vendar je lahko strošek ovrednotenja spremembe sanacijskih ukrepov zmanjšan že zaradi tega, ker so bile pomembne informacije zbrane v okviru ovrednotenja prvotnih sanacijskih ukrepov. Ni mogoče izključiti, da se zaradi razmeroma omejenih novih informacij, ki se zberejo pri opazovanju sanacijskih ukrepov, podvomi o dosedanjih rezultatih in se skupaj z znanimi informacijami zahteva nova usmeritev sanacije.

c) Odgovor na drugo vprašanje v zadevah C-379/08 in C-380/08

164. Končno, pojasniti je treba še, da omejitve ovrednotenja sanacijskih ukrepov, obrazložitev odločbe o sanacijskih ukrepih in zaslihanje odgovornega izvajalca ne morejo biti niti „strožji varstveni ukrepi“ v smislu člena 176 ES niti „strožji predpis“ v smislu člena 16 Direktive o okoljski odgovornosti. Odpoved tem procesnopравnim korakom ne bi bila primerna za zagotovitev močnejšega

165. Direktiva o okoljski odgovornosti torej ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu dopušča, da po uradni dolžnosti spremeni odredbo o sanaciji. Za takšno odločbo je praviloma treba preučiti posebne pogoje, značilne za tisti kraj, in stroške

65 – Glej moje sklepne predloge z dne 13. decembra 2007 v zadevi Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impali (C-413/06 P, ZOdl., str. I-4951, točka 97) in z dne 22. januarja 2009 v zadevi Mellor (C-75/08, ZOdl., str. I-3799, točka 32).

izvedbe glede na običajno predvidene koristi, morebitno ali verjetno stransko škodo, škodljive učinke za zdravje in javno varnost ter čas, ki je potreben za izvedbo. Vendar se lahko pristojni organ temu po skrbnem preudarku deloma ali v celoti odpove, če je bila odločba sprejeta na podlagi zaslišanja zadevnih strank in skrbno obrazložena.

167. Direktiva o okoljski odgovornosti se neposredno nanaša na uporabo zemljišč le toliko, kolikor je povezana s preventivnimi ali sanacijskimi ukrepi. Zlasti preventivni ukrepi lahko neposredno zadevajo dejavnost, ki se opravlja na zemljiščih, na primer če je treba spoštovati mejne vrednosti. Tudi ni izključeno, da se v okviru sanacijskih ukrepov določi, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da se lahko uporabijo zemljišča za sanacijo. Kot navaja Italija, je treba preprečiti morebitne spore med uporabo in sanacijo. Poleg tega Priloga II, točka 2, Direktive o okoljski odgovornosti ponazarja nujnost, da se sprejmejo ukrepi za izključitev nevarnosti za uporabo, ki lahko izhajajo iz onesnaženja zemljišča.

3. Tretje vprašanje v zadevah C-379/08 in C-380/08 – povezava med sanacijskimi ukrepi in uporabo zemljišč

168. Takšne odredbe morajo spoštovati zahteve Direktive o okoljski odgovornosti, zlasti že navedene procesnoppravne zahteve.

166. V tretjem vprašanju v zadevah C-379/08 in C-380/08 gre za povezavo med sanacijskimi ukrepi in uporabo zemljišč. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je to, da se spremenjene odredbe o sanaciji določi kot pogoje za dovoljenje za zakonito rabo zemljišč, ki jih sanacija ne zadeva neposredno, ker so že bila sanirana ali pa niso onesnažena, združljivo z Direktivo o okoljski odgovornosti.

169. Če pa nasprotno – kot na to namigujejo vprašanja za predhodno odločanje – na spornih zemljiščih ni (več) okoljske škode ali je ta ne povzročajo, Direktiva o okoljski odgovornosti ne vsebuje pravil, ki bi se uporabila. V nasprotju z mnenjem družbe ERG iz nje ni

mogoče izpeljati prepovedi, v skladu s katero bi se uporaba saniranih zemljišč popolnoma omejila. Nasprotno: če so omejitve uporabe takšnih zemljišč učinkovito in sorazmerno sredstvo za izvrševanje obveznosti na podlagi Direktive o okoljski odgovornosti, je s stališča prava Skupnosti celo primerno, da so sprejete.⁶⁶

170. Tako ni v nasprotju z Direktivo o okoljski odgovornosti, da se spremenjene odredbe o sanaciji določi kot pogoje za dovoljenje za zakonito rabo zemljišč, ki jih sanacija ne zadeva neposredno, ker so že bila sanirana ali pa niso onesnažena.

D – Četrto vprašanje v zadevi C-378/08 – nujnost javnega razpisa

1. Dopustnost

171. Komisija močno dvomi, da je četrto vprašanje v zadevi C-378/08 dopustno, saj

⁶⁶ – Glej npr. sodbo z dne 3. maja 2005 v združenih zadevah Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točka 65 in navedena sodna praksa).

nacionalno sodišče ni dovolj pojasnilo pravnega in dejanskega okvira, v katerem se postavlja četrto vprašanje.

172. Dejansko na podlagi ustaljene sodne prakse potreba po posredovanju take razlage prava Skupnosti, ki bo koristila nacionalnemu sodišču, zahteva, da nacionalno sodišče opredeli dejanski in pravni okvir zastavljenih vprašanj ali vsaj obrazloži okoliščine, na katerih temeljijo ta vprašanja.⁶⁷

173. Predlog za sprejetje predhodne odločbe ne ustreza tem zahtevam. Predložitveno sodišče namreč navaja le, da je bilo brez postopka oddaje javnega naročila družbi Sviluppo Italia oddano naročilo za načrtovanje in – če bi podjetja ostala nedejavna – tudi za naknadno izvedbo sanacijskih ukrepov in je družba

⁶⁷ – Sodba z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsicabruzzo in drugi (od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6); sklepi z dne 19. marca 1993 v zadevi Banchemo (C-157/92, Recueil, str. I-1085, točka 4); z dne 30. aprila 1998 v združenih zadevah Testa in Modesti (C-128/97 in C-137/97, Recueil, str. I-2181, točka 5); z dne 28. junija 2000 v zadevi Laguillaumie (C-116/00, Recueil, str. I-4979, točka 15) in z dne 8. oktobra 2002 v zadevi Viacom (C-190/02, Recueil, str. I-8287, točka 15); sodbe z dne 9. septembra 2004 v zadevi Carbonati Apuani (C-72/03, ZOdl., str. I-8027, točka 10); z dne 17. februarja 2005 v zadevi Viacom Outdoor (C-134/03, ZOdl., str. I-1167, točka 22); z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 45); z dne 14. decembra 2006 v zadevi Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, ZOdl., str. I-11987, točka 26) in z dne 2. aprila 2009 v zadevi Pedro IV Servicios (C-260/07, ZOdl., str. I-2437, točka 29).

Sviluppo Italia podjetje, ki je dejavno na trgu in ki ga je ustanovila država.

176. Tako je treba po mojem mnenju četrto vprašanje zavreči kot nedopustno.

2. Dopolnilna razmišljanja k odgovoru na vprašanje

174. Natančnejših podatkov o oddaji naročila ni. Ni razvidno, kdaj, v kakšni obliki in s točno kakšno vsebino je bilo oddano naročilo ter kakšna je njegova vrednost. Nasprotno, predložitveno sodišče se omeji na to, da dela, ki so bila oddana, opiše zelo na splošno kot „dela s pomembnim vplivom na okolje in zelo visoko gospodarsko vrednostjo“. Tudi ni podatkov o tem, koliko država nadzira družbo Sviluppo Italia. Konec koncev predložitveno sodišče ni navedlo, kateri predpisi italijanskega prava so upoštevni za oddajo naročila.

177. Če pa bi Sodišče o četrtem vprašanju odločalo, v sklepne predloge vseeno vključujem nekaj opozoril o okviru prava Skupnosti za oddajo javnih naročil, ki lahko nacionalnemu sodišču olajšajo presojo dejstev postopka v glavni stvari z vidika prava Skupnosti.

175. Sodišče na podlagi teh netočnih navedb ne more natančno določiti, kateri predpisi prava Skupnosti so sploh upoštevni za pravno presojo oddaje naročila, in *a fortiori* podati razlage glede na dejansko stanje postopka v glavni stvari. Posledično navedbe iz predložitvenega sklepa Sodišču ne omogočajo, da bi nacionalnemu sodišču dalo koristno razlago prava Skupnosti.

178. Predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti nacionalne zakonodaje, ki dopušča oddajo izvedbe sanacijskih ukrepov brez postopka oddaje javnega naročila, z direktivami 2001/18, 93/37 in 89/665.

179. Kot je Komisija pravilno navedla, Direktiva 89/665 ni upoštevna za presojo

vprašanja, ali je bila oddaja sanacijskih ukrepov v postopku v glavni stvari opravljena skladno s pravom Skupnosti. Direktiva 89/665 vsebuje namreč le procesnopravne določbe o pravnih sredstvih zoper možno kršitev predpisov o javnem naročanju. Direktiva 89/665 pa ne vsebuje vsebinskih določb za sam postopek oddaje javnega naročila.

181. Nacionalno sodišče bo moralo zato najprej ugotoviti, ali se Direktiva 2004/18 sploh uporablja. Zato je potrebno „javno naročilo“ v skladu s členom 1(2)(a) Direktive 2004/18 in bi se morala uporabljati Direktiva 2004/18 in bi se morala uporabljati Direktiva v skladu z določbami Naslova II Poglavlja II. Podatki iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ne zadoščajo, da bi se to lahko preverilo. Celostni kontekst postopka v glavni stvari vendarle govori v prid temu, da gre za javna naročila storitev in gradenj, ki presejajo prag. Če to drži, bi se načeloma moral uporabiti postopek oddaje javnega naročila v skladu z Direktivo 2004/18. Nujno ni niti to, da obveznost takšnega postopka odpade, če je sporno naročilo dodeljeno, če stranka, ki je primarno zavezana za izvedbo del, te dolžnosti ne izpolni („dejanje, ki ga lahko opravi nekdo drug“).

180. Komisija poleg tega pravilno opozarja, da se zdi, da se Direktiva 93/37 *ratione temporis* ne uporablja. V skladu s členom 82 v povezavi s členom 80 Direktive 2004/18 je bila Direktiva 93/37 razveljavljena z učinkom od 31. januarja 2006. Direktivo 93/37 je nadomestila Direktiva 2004/18.⁶⁸ Čeprav predložitevni sodišče ni navedlo datuma oddaje naročila družbi Sviluppo Italia, je glede na navedbe v predložitenem sklepu treba domnevati, da je bila oddaja po 31. januarju 2006. Zdi se, da gre namreč pri načrtu, ki ga je izdelala družba Sviluppo Italia, ki med drugim predvideva gradnjo umetnega otoka, za nedavna načrtovanja, o katerih je bilo prvič odločeno šele 20. decembra 2007.

182. Italijanska vlada navaja, da oddaja naročila kot t. i. „in-house“ posel ne spada na področje uporabe Direktive 2004/18. Družba Polimeri in Syndial temu mnenju ugovarjajo.

183. V skladu s sodno prakso Sodišča se predpisi o javnem naročanju prava Skupnosti

68 – Glej uvodno izjavo 1 Direktive 2004/18/ES.

ne uporabljajo za „in house“ posle, ker se pri teh ne sklepa pogodba med dvema različnima osebama. „In-house“ posel je, kadar sta izpolnjeni naslednji merili: prvič, naročnik mora nad spornim subjektom, ki se mu odda naročilo, izvajati podoben nadzor, kot ga izvaja nad svojimi službami. Udeležba zasebnega podjetja v kapitalu spornega subjekta izključuje, da bi javni naročnik nad subjektom izvajal podoben nadzor kot nad svojimi službami. Drugič, ta subjekt mora večino dejavnosti opravljati za javnega naročnika, ki ima v tem subjektu delež.⁶⁹

odločbe ne more raziskati. Ta presoja je torej naloga nacionalnega sodišča.

184. Družba Polimer in druge navajajo, da javna uprava nima popolnoma v lasti kapitala družbe Sviluppo Italia in da družba Sviluppo Italia tudi ni večinsko dejavna za upravo. Sodišče teh navedb zaradi pomanjkanja podatkov v predlogu za sprejetje predhodne

185. Če ne gre za „in-house“ posel in tudi sicer ni podano področje uporabe Direktive 2004/18, se lahko naročilo odda brez javne objave le v primerih, naštetih v členu 31.

⁶⁹ – O obeh predpostavkah glej sodbe z dne 18. novembra 1999 v zadevi Teckal (C-107/98, Recueil, str. I-8121, točka 50); z dne 11. januarja 2005 v zadevi Stadt Halle in RPL Lochau (C-26/03, ZOdl., str. I-1, točka 49); z dne 13. januarja 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-84/03, ZOdl., str. I-139, točka 38); z dne 11. maja 2006 v zadevi Carbotermo in Consorzio Alisei (C-340/04, ZOdl., str. I-4137, točka 33) in z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-480/06, ZOdl., str. I-4747, točka 34).

186. V tej zadevi bi lahko bil upošteven samo člen 31(1)(c) Direktive 2004/18. Javno naročilo se lahko odda v postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu, kadar je brezpogojno potrebno, če iz razlogov izredne nujnosti, ki so jo narekovali dogodki, ki jih naročnik ni mogel predvideti, ni mogoče upoštevati rokov. Zdi se neverjetno, da sta načrtovanje in izvedba sanacijskih ukrepov postala nujna, ne da bi uprava to lahko predvidela. Onesnaženje okolja nazadnje obstaja že dolgo in je bilo že celo predmet drugih sanacijskih ukrepov. Vendar tudi to lahko presodi le nacionalno sodišče.

VI – Predlog

187. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-378/08 odgovori:

1. Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode ne velja za okoljsko škodo, če so to škodo povzročile dejavnosti, ki so se izvajale pred 30. aprilom 2007. Direktiva torej ne nasprotuje nacionalni ureditvi o sanaciji take škode.

2. Direktiva 2004/35 nasprotuje odgovornosti za okoljsko škodo neodvisno od prispevka k povzročitvi le, če bi takšna odgovornost spodkopala prednostno odgovornost izvajalca, ki je povzročil škodo.

3. Direktiva 2004/35 omogoča:
 - da se odstopi od ugotavljanja vzroka škode, če dodatne preiskave ne obetajo uspeha, in

– da se pred koncem preiskav sprejmejo nujni ukrepi.

4. Direktiva 2004/35 ne nasprotuje pravilom o odgovornosti, ki ne predpostavljajo krivde.

5. Četrto vprašanje je nedopustno.

188. Na vprašanja v zadevah C-379/08 in C-380/08 naj Sodišče odgovori:

1. Direktiva 2004/35 ne nasprotuje spremembi odredb o sanaciji, če se spoštujejo splošna načela prava Skupnosti.

2. Direktiva 2004/35 ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki pristojnemu organu dopušča, da po uradni dolžnosti spremeni odredbo o sanaciji. Za takšno odločbo je praviloma treba preučiti posebne pogoje, značilne za tisti kraj, in stroške izvedbe glede na običajno predvidene koristi, morebitno ali verjetno stransko škodo, škodljive učinke za zdravje in javno varnost ter čas, ki je potreben za izvedbo.

Vendar se lahko pristojni organ temu po skrbnem preudarku deloma ali v celoti odpove, če je bila odločba sprejeta na podlagi zaslišanja zadevnih strank in skrbno obrazložena.

3. Ni v nasprotju z Direktivo 2004/35, da se spremenjene odredbe o sanaciji določi kot pogoje za dovoljenje za zakonito rabo zemljišč, ki jih sanacija ne zadeva neposredno, ker so že bila sanirana ali pa niso onesnažena.