

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 22 października 2009 r.¹

I — Wprowadzenie

o naprawienie tychże szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu³.

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

1. Powyższe zdanie przypisywane jest greckiemu uczonemu Archimedesowi. Ilustruje ono działanie jego zasady dźwigni.

2. Archimedes żył w sycylijskim mieście Syrakuzy. Niedaleko od tego miasta znajduje się zatoka, Rada di Augusta (reda w Auguście), obszar od wielu lat silnie zanieczyszczony przez szkodliwe substancje. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są następstwem starań

3. Nie chodzi jednak o znalezienie punktu oparcia, by ruszyć Ziemię z posad, lecz o ustalenie podstaw odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu. Czy można pociągnąć do odpowiedzialności jedynie te podmioty, które przyczyniły się do powstania szkód, czy też odpowiadają ewentualnie również te podmioty, które na omawianym obszarze posiadają grunty lub prowadzą tam działalność przemysłową?

4. W odniesieniu do sprawy C-378/08 w postępowaniu przed sądem krajowym utrzymywano mianowicie, że właściwe władze zobowiązały przedsiębiorstwa działające na omawianym obszarze do zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, bez zbadania i udowodnienia istnienia

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — „Dajcie mi punkt podparcia, a poruszę Ziemię!” cytowany za Pappus Alexandrinus, *Collectionis quae supersunt, Voluminis 3, Tomus 1*, opublikowany przez Friedrich Hultsch, 1878, s. 1060 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k99429t.image.f62.pagination>, ostatnio konsultowana w dniu 2 września 2009 r.).

3 — Oprócz trzech omawianych w niniejszym postępowaniu spraw w odniesieniu do przedmiotowego obszaru szkody przed Trybunałem zawisłe są dwie kolejne, połączone ze sobą sprawy C-478/08 i C-479/08 Buzzi Unicem i in., informacja w Dz.U. C 19, s. 14 i nast.

związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem przedsiębiorców a szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub winy przedsiębiorstw.

5. Sąd krajowy przedstawia niniejsze pytanie przede wszystkim w kontekście dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁴ (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za środowisko”). W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, w jakim zakresie dyrektywa ta ma znaczenie w przypadku szkód, które w znakomitej większości powstały, zanim weszła ona w życie.

6. Kolejne pytania wynikają z ustanowionych środków służących zaradzeniu szkodom. Właściwe władze rzekomo istotnie zmieniły a posteriori przyjętą już koncepcję rekultywacji, bez wysłuchania zainteresowanych przedsiębiorstw, bez zbadania skutków tych zmian lub uzasadnienia takiego sposobu postępowania. Sąd krajowy pyta zatem, czy jest to zgodne z dyrektywą o odpowiedzialności za środowisko.

7. Wreszcie postawione zostało pytanie z zakresu prawa zamówień publicznych dotyczące tego, w jakich okolicznościach władza publiczna może udzielać zamówień na projektowanie i wykonanie operacji rekultywacji bez przeprowadzenia uprzednio niezbędnych procedur zamówień publicznych.

II — Ramy prawne

8. Wspólnotowe zasady w dziedzinie polityki środowiska naturalnego, w szczególności zasada „zanieczyszczający płaci”, zostały określone w art. 174 WE:

„Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty.

Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«.

4 — Dz.U. L 143, s. 56.

[...]”

9. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko, zgodnie z jej celem wymienionym w art. 1, nawiązuje do zasady „zanieczyszczający płaci”:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę »zanieczyszczający płaci« w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu”.

10. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy ma ona zastosowanie do:

a) szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu przez wykonywanie działalności zawodowej wymienionej w załączniku III oraz do wszelkiego bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności;

b) szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym przez wykonywanie działalności zawodowej innej niż ta wymieniona w załączniku III oraz do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności, w każdym przypadku w powiązaniu z winą podmiotu gospodarczego lub jego zaniedbanie.”

11. Wyłączenia z zakresu zastosowania dyrektywy zostały ustanowione w art. 4 ust. 5 wspomnianej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód wywołanych zanieczyszczeniem o charakterze rozproszonym tylko wtedy, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych”.

12. W odniesieniu do kosztów przeprowadzenia operacji rekultywacji art. 8 ust. 1 stanowi:

„Podmiot gospodarczy ponosi koszty działań zapobiegawczych i zaradczych podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy”.

13. Pojęcie podmiotu gospodarczego zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 6 następująco:

„»podmiot gospodarczy«: oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje

działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności lub osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność”.

— szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem określonym w art. 19 ust. 1,

— szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dacie określonej w art. 19 ust. 1, w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą,

14. Artykuł 16 ust. 1 reguluje przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów przez państwa członkowskie:

— [...]”

„Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w zakresie utrzymywania i przyjmowania bardziej rygorystycznych przepisów związanych z zapobieganiem i zaradzeniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, włącznie z identyfikowaniem dodatkowych rodzajów działalności, które podlegałyby wymaganiom niniejszej dyrektywy dotyczącym zapobiegania i zaradzenia szkodom, a także identyfikowania dalszych stron za nie odpowiedzialnych”.

16. Artykuł 19 ust. 1 określa termin dokonania transpozycji:

15. Zastosowanie dyrektywy *ratione temporis* zostało ograniczone w art. 17:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 30 kwietnia 2007 r. i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję”.

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do:

17. Pytanie prejudycjalne w sprawie C-378/08 odnosi się ponadto, w zakresie dotyczącym

zamówień publicznych, do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi⁵, dyrektywy Rady 93/37/EWG⁶ z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane⁷ oraz dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane⁸. Można jednak zrezygnować z przytaczania poszczególnych przepisów powyższych dyrektyw.

III — Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

A — *Sprawa C-378/08*

18. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-378/08 wynikają następujące okoliczności faktyczne.

5 — Dz.U. L 134, s. 114.

6 — We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy pyta o kwestię zgodności z dyrektywą 93/97/EWG. Dyrektywa 93/97/EWG wydana w celu uzupełnienia dyrektywy 91/263/EWG w odniesieniu do urządzeń naziemnych stacji satelitarnych jest jednak w oczywisty sposób nieistotna dla postępowania przed sądem krajowym, a zatem należy uznać, iż chodzi o omyłkę pisarską, a sąd krajowy chciał w rzeczywistości zapytać o zgodność z dyrektywą 93/37/EWG.

7 — Dz.U. L 199, s. 54.

8 — Dz.U. L 395, s. 33.

19. Obszar Rada di Augusta charakteryzuje się zjawiskami, polegającymi na zanieczyszczeniu środowiska, które prawdopodobnie zapoczątkowane zostało już przed wieloma laty, jak się wydaje, najpóźniej po drugiej wojnie światowej. W szczególności tym zanieczyszczeniem jest dotknięte w istotnym stopniu dno morskie na tym obszarze.

20. W okresie, w którym prawdopodobnie powstawało zanieczyszczenie, na obszarze Rada di Augusta działały równoległe lub następując po sobie liczne przedsiębiorstwa sektora przemysłowego i węglowodorowego. Zdaniem sądu krajowego może to prowadzić do tego, że szczegółowe ustalenie odpowiedzialności za zanieczyszczenie spoczywającej na poszczególnych przedsiębiorstwach nie będzie możliwe.

21. Na mocy szeregu przyjętych kolejno decyzji władze włoskie zobowiązały przedsiębiorstwa działające w tym czasie na obszarze Rada di Augusta do przeprowadzenia rekultywacji skażonego dna morskiego. Na wypadek gdyby przedsiębiorstwa nie wykonały decyzji, władze zastrzegły, że działania te zostaną wykonane przez władze publiczne na koszt przedsiębiorstw.

22. Przedsiębiorstwa wezwane do wykonania rekultywacji prowadzą działania w sektorze związanym z wykorzystaniem materiałów lub substancji zanieczyszczających.

23. Zgodnie z ustaleniami sądu krajowego władze zobowiązały przedsiębiorstwa prowadzące działalność na obszarze Rada di Augusta do usunięcia istniejącego zanieczyszczenia środowiska naturalnego, bez dokonywania rozróżnienia na zanieczyszczenie powstałe w przeszłości i aktualne zanieczyszczenie oraz bez ustalenia odpowiedzialności każdego przedsiębiorstwa w związku z powstaniem tego zanieczyszczenia.

24. Powyższe decyzje zostały zaskarżone przez niektóre z zainteresowanych przedsiębiorstw. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, już przed skierowaniem niniejszych wniosków do Trybunału, orzekł w różnych wyrokach o niezgodności z prawem kilku z zaskarżonych decyzji, m. in. z powodu naruszenia wspólnotowej zasady „zanieczyszczający płaci”. Jednakże sąd apelacyjny, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, uznał za zgodne z prawem zaangażowanie przedsiębiorstw mających siedzibę na obszarze Rada di Augusta i z tego też powodu w ramach postępowania zawiesił wykonanie wyroku wydanego przez Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia.

25. W postępowaniu leżącym u podstaw sprawy C-378/08 kilka przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarze Rada di Augusta zakwestionowało decyzję z dnia 20 grudnia 2007 r., zobowiązującą je do przeprowadzenia rekultywacji dna morskiego.

26. Rekultywacja dna morskiego powinna być zostać przeprowadzona zgodnie z planem sporządzonym przez Società Sviluppo Italia Aree Produttive (zwaną dalej „Sviluppo Italia”). Zgodnie z tym planem skażone osady miały zostać dragowane, a po ich obróbce miały zostać użyte do budowy sztucznej wyspy na morzu. Sztuczna wyspa miała służyć jako „portowy hub” przeładunkowy między kontenerowcami o różnych rozmiarach.

27. Sviluppo Italia jest spółką utworzoną przez państwo w formie działającego na rynku przedsiębiorstwa. Władze włoskie zleciły Sviluppo Italia zaprojektowanie i – w przypadku niewykonania zobowiązań przez przedsiębiorstwa – realizację spornych działań naprawczych, bez przeprowadzenia uprzednio procedur przetargowych. Według szacunków sądu krajowego powierzone działania miały „istotną wartość gospodarczą”.

28. Skarżące przedsiębiorstwa oprócz skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji wniosły o zawieszenie wykonania decyzji w drodze zastosowania środka tymczasowego.

jakiegokolwiek dochodzenia w celu ustalenia indywidualnej odpowiedzialności za zanieczyszczenie?

29. W ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

2. Czy zasada »zanieczyszczający płaci« (art. 174 WE, dawniej art. 130R ust. 2 traktatu WE) oraz przepisy dyrektywy 2004/35 sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej przypisanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym w szczególnej formie podmiotowi, któremu przysługują prawa rzeczowe lub prowadzącemu działalność gospodarczą na zanieczyszczonym obszarze, bez konieczności wcześniejszego ustalenia związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu a występującym zanieczyszczeniem?

„1. Czy zasada »zanieczyszczający płaci« (art. 174 WE, dawniej art. 130R ust. 2 traktatu WE) oraz przepisy dyrektywy 2004/35/WE sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej nałożenie na prywatne przedsiębiorstwa – z uwagi wyłącznie na fakt, że prowadzą one działalność w strefie od dawna zanieczyszczonej lub w strefie graniczącej z taką zanieczyszczoną strefą – zobowiązań w zakresie wykonania działań naprawczych z pominięciem

3. Czy art. 174 WE, dawniej art. 130R ust. 2 traktatu WE, oraz przepisy dyrektywy

2004/35 sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które uchylając zasadę »zanieczyszczający płaci«, umożliwiają administracji publicznej przypisanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym w szczególnej formie podmiotowi, któremu przysługują prawa rzeczowe lub prowadzącemu działalność gospodarczą na zanieczyszczonym obszarze, bez konieczności wcześniejszego ustalenia, czy oprócz związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu a zdarzeniem powodującym zanieczyszczenie występuje również subiektywna przesłanka zamiaru lub winy?

B — *Sprawy połączone C-379/08 i C-380/08*

4. Czy zasady wspólnotowe w zakresie ochrony konkurencji ustanowione w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i dyrektywach 2004/18/WE, 93/37/EWG, 89/665/EWG sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej powierzenie bezpośrednio podmiotom prywatnym (spółkom Sviluppo SpA oraz Sviluppo Italia Aree Produttive SpA) działań w zakresie analizy, zaprojektowania i wykonania operacji rekultywacji – wykonania robót publicznych – na terenach państwowych w sposób bezpośredni, bez przeprowadzenia uprzednio niezbędnych procedur zamówień publicznych?”

30. Niniejsze postępowania dotyczą dwóch środków, które zostały ustanowione decyzją z dnia 16 kwietnia 2008 r. celem naprawienia szkód.

31. Skarżące przedsiębiorstwa zostały, po pierwsze, zobowiązane do fizycznego oddzielenia od morza, poprzez przegrodę przeprowadzoną w dnie morza, będących ich własnością obszarów leżących na obszarze Rada di Augusta. Po drugie, wydanie pozwolenia na użytkowanie gruntów znajdujących się na obszarze objętym rekultywacją zostało uzależnione od naprawienia szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym i utworzenia wspomnianej przegrody. Z decyzji wynika, iż warunki te dotyczyły również gruntów oczyszczonych oraz tych, które nie były zanieczyszczone.

32. Skarżące przedsiębiorstwa podnoszą, że powyższe zarządzenia zmieniałyby wcześniejsze decyzje oraz że zostały one wydane bez wysłuchania, uzasadnienia i stosownego zbadania ich skutków.

33. Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia w ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego zwrócił się zatem do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

2004/35, w szczególności art. 7 i cytowany w nim załącznik II) sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie z urzędu takich wymogów, bez dokonania oceny warunków występujących na danym obszarze, kosztów w stosunku do racjonalnie możliwych do przewidzenia korzyści, możliwych lub prawdopodobnych szkód ubocznych oraz wpływu na zdrowie i bezpieczeństwo publiczne oraz czasu niezbędnego dla ich realizacji?

„1. Czy wspólnotowa dyrektywa w sprawie odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym (dyrektywa 2004/35/WE, w szczególności art. 7 i cytowany w nim załącznik II) sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie jako »racjonalnych środków zaradczych« działań w zakresie matryc środowiskowych (obejmujących w niniejszym przypadku, »fizyczne odgraniczenie« wód gruntowych na całej długości brzegu morskiego), które różnią się od środków przyjętych wcześniej w wyniku przeprowadzonego na zasadach kontradiktoryjnych dochodzenia, zatwierdzonych, wykonanych i będących w toku?

2. Czy wspólnotowa dyrektywa w sprawie odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym (dyrektywa

3. Czy zważywszy na wyjątkową sytuację występującą na obszarze o szczególnym narodowym znaczeniu w Priolo, wspólnotowa dyrektywa w sprawie odszkodowania za szkody wyrządzone w środowisku naturalnym (dyrektywa 2004/35, w szczególności art. 7 i cytowany w nim załącznik II) sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie z urzędu takich wymogów jako warunku udzielenia zezwolenia na zgodne z prawem wykorzystanie terenów znajdujących się na obszarze o szczególnym narodowym znaczeniu w Priolo, które nie są bezpośrednio związane z rekultywacją, ponieważ zostały

już poddane rekultywacji lub nie są zanieczyszczone?” **V — Ocena prawna**

A — W przedmiocie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

IV — Postępowanie przed Trybunałem

34. W procedurze pisemnej uczestniczyli Polimeri Europa S.p.A., Syndial S.p.A., ENI S.p.A. i ERG Raffinerie Mediterranee S.p.A. (zwana dalej „ERG”), jako skarżące w postępowaniach krajowych, a także Republika Włoska i Komisja Wspólnot Europejskich. Polimeri Europa S.p.A. i Syndial S.p.A. (zwane dalej wspólnie „Polimeri i in.”) złożyły wspólne pismo w sprawie C-378/08; ENI S.p.A., Polimeri Europa S.p.A. i Syndial S.p.A. (zwane dalej wspólnie „ENI i in.”) złożyły wspólne pismo w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08. Królestwo Niderlandów i Republika Grecka przedłożyły uwagi w sprawie C-378/08.
35. We wspólnej dla wszystkich trzech spraw rozprawie, która odbyła się w dniu 15 września 2009 r., wzięli udział jako strony w postępowaniach przed sądem krajowym Polimeri i in., ENI i in., ERG i Sviluppo Italia oraz Włochy, Grecja, Niderlandy i Komisja.
36. Na wstępie odniosę się pokrótce do zarzutów Włoch przeciwko dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Szczególne wątpliwości co do dopuszczalności niektórych z tych pytań omówię w kontekście danego pytania.
1. W przedmiocie celu i przedmiotu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
37. Rząd włoski twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym służy przede wszystkim potwierdzeniu przyjętej przez sąd krajowy wykładni prawa krajowego różniącej się od wykładni dokonanej przez sąd apelacyjny, a zatem służy celowi nieprzewidzianemu w art. 234 WE.
38. Przedmiotem postępowania przewidzianego w art. 234 WE może być wyłącznie

wykładnia prawa wspólnotowego lub ważność prawa wtórnego⁹. Niniejsze wnioski wyraźnie dotyczą wykładni norm wspólnotowego prawa pierwotnego i wtórnego. Twierdzenie rządu włoskiego jest zatem całkowicie bezpodstawne.

39. Na przeszkodzie wnioskowi o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie stoi również odmienny tok rozumowania sądu apelacyjnego. Taki wniosek powinien bowiem rozwiewać wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa wspólnotowego¹⁰. Różnice zdań występujące między sądami w przedmiocie kwestii dotyczących prawa wspólnotowego wskazują na to, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na autentycznych wątpliwościach.

2. W przedmiocie treści wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

40. Rząd włoski uważa ponadto, iż pytania są zbyt szczegółowe, a jednocześnie twierdzi, że okoliczności faktyczne zostały przedstawione w sposób tendencyjny i błędny.

⁹ — Wyrok z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 34.

¹⁰ — Zobacz wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 Intermodal Transports, Zb.Orz. s. I-8151, pkt 33.

41. Kwestia, czy pytania są zbyt szczegółowe, może mieć znaczenie dla dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tylko w takim zakresie, w jakim Trybunał w postępowaniu w trybie art. 234 WE nie jest władny do stosowania norm prawa wspólnotowego do konkretnego przypadku¹¹. W tym wypadku należy jednak jedynie dokonać wykładni przepisów prawa wspólnotowego w świetle okoliczności danej sprawy. Stosowanie prawa do konkretnego przypadku pozostaje w gestii sądu krajowego.

42. W ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie może dociekać, czy sąd krajowy prawidłowo przedstawił okoliczności faktyczne¹². Ustalenie okoliczności faktycznych jest zadaniem właściwych sądów krajowych.

43. Zarzuty Włoch przeciwko dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy zatem oddalić.

¹¹ — Wyroki: z dnia 24 września 1987 r. w sprawie 37/86 Coenen, Rec. s. 3589, pkt 8; z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-350/07 Kattner Stahlbau, Zb.Orz. s. I-1513, pkt 24.

¹² — Wyroki: z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-153/02 Neri, Rec. s. I-13555, pkt 34 i nast.; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. s. I-5257, pkt 42; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-246/04 Turn- und Sportunion Wald- burg, Zb.Orz. s. I-589, pkt 21.

B — *W przedmiocie pierwszych trzech pytań prejudycjalnych w sprawie C-378/08*

44. Pierwsze trzy pytania w sprawie C-378/08 zmierzają do wyjaśnienia, czy jest zobowiązanie określonych osób do usunięcia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu ze względu na to, że prowadzą działalność gospodarczą lub są właścicielem gruntów, i to niezależnie od ewentualnego przyczynienia się przez te osoby do zanieczyszczenia lub istnienia po ich stronie winy, jest zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci” określoną w art. 174 WE i w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko.

45. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przywołuje wprawdzie art. 174 WE, jednakże postanowienie to nie wymaga oddzielnej oceny. Ogranicza się ono do określenia ogólnych celów Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, które musi zrealizować prawodawca wspólnotowy, zanim zaczną one wiązać państwa członkowskie¹³. Artykuł 174 WE nie stanowi zatem punktu odniesienia dla stosowania krajowych reguł odpowiedzialności.

46. Nie można natomiast wykluczyć, że dyrektywa o odpowiedzialności za środo-

wisko sprzeciwia się krajowym regułom odpowiedzialności. W ramach wykładni niniejszej dyrektywy istotny jest w szczególności art. 174 WE i ustanowiona w nim zasada „zanieczyszczający płaci”, ponieważ realizuje ona zasady przewodnie Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska naturalnego.

47. Przedstawiona we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odpowiedzialność na podstawie prawa włoskiego nie musi, zgodnie z dyrektywą o odpowiedzialności za środowisko, zostać wprowadzona ani też nie jest wyraźnie zabroniona. Na podstawie art. 16 tej dyrektywy natomiast nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie utrzymywały i przyjmowały bardziej rygorystyczne przepisy związane z zapobieganiem i zaradzaniem szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, łącznie z identyfikowaniem dalszych stron za nie odpowiedzialnych.

48. Artykuł 16 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko został zainspirowany art. 176 WE. Zgodnie z tym ostatnim środki ochronne przyjęte na podstawie art. 175 WE, tzn. przepisy dotyczące wyłącznie dziedziny środowiska¹⁴, takie jak dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko, nie stanowią przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych.

13 — Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 Peralta, Rec. s. I-3453, pkt 57 i nast.

14 — W przedmiocie odstępstwa od środków dotyczących środowiska naturalnego, które przymamniej opierają się również na art. 95 WE, art. 95 ust. 4–6 WE zawiera uregulowania szczególne.

49. Ustanowiony przez państwo członkowskie bardziej rygorystyczny środek ochronny w rozumieniu art. 176 WE musi według Trybunału zmierzać w kierunku ochrony środowiska naturalnego podobnie jak dyrektywa¹⁵ lub musi być z nią zgodny¹⁶. Środki niezgodne z tymi wymogami bądź naruszają dyrektywę, bądź też dotyczą kwestii, które nie zostały uregulowane w dyrektywie.

50. Byłoby niezgodne z wiążącym skutkiem prawnym prawa wspólnotowego, gdyby państwa członkowskie mogły ustanawiać środki, które są sprzeczne z dyrektywą.

51. Powołanie się na art. 176 WE jest natomiast wykluczone, jeżeli środek krajowy dotyczy kwestii nieuregulowanej w dyrektywie. Pojęcie bardziej rygorystycznych środków ochronnych logicznie zakłada jakieś porównanie. Warunkiem „bardziej rygorystycznych środków ochronnych” jest występowanie w prawie wspólnotowym potencjalnie mniej rygorystycznego środka. Jeżeli taki środek nie istnieje, nie może też być mowy o środku bardziej rygorystycznym. Jednakże z uwagi na to, że państwo członkowskie w braku właściwych przepisów prawa wspólnotowego wykonuje jedynie własne kompetencje, przepisy wspólnotowe dotyczące wyłącznie dziedziny środowiska nie mogą być w tym przypadku sprzeczne ze

skutkiem uregulowań krajowych. Przedmiotem art. 176 WE nie jest to, na ile inne przepisy wspólnotowe są sprzeczne ze środkami krajowymi.

52. Uwagi te mają zastosowanie nie tylko w przypadku bardziej rygorystycznych środków ochronnych przyjętych na podstawie art. 176 WE, lecz również w przypadku bardziej rygorystycznych środków przyjętych na podstawie art. 16 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

1. W przedmiocie zastosowania dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko

53. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko może zatem służyć jako narzędzie porównawcze przy ocenie bardziej rygorystycznych środków tylko w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie. Natomiast jej zastosowanie w przypadkach rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym zostało zakwestionowane zarówno *ratione temporis*, jak i *ratione materiae*.

15 — Wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-6/03 Depo-niezweckverband Eiterköpfe, Zb.Orz. s. I-2753, pkt 41.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Depo-niezweckverband Eiterköpfe, pkt 52.

a) W przedmiocie zakresu stosowania *ratione temporis* dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko

54. Zgodnie z art. 17 i art. 19 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko nie ma ona zastosowania do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Nie ma ona również zastosowania do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek mających miejsce po tej dacie, jeżeli są one wynikiem pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą.

55. Rządy włoski i niderlandzki oraz Komisja w swoich uwagach wyrażają zatem wątpliwość co do zastosowania *ratione temporis* dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. Wychodzą one z założenia, że wszystkie szkody wyrządzone w środowisku naturalnym wystąpiły przed dniem 30 kwietnia 2007 r. W przypadku gdyby teza ta była słuszna, należałoby zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez te rządy.

56. Rząd niderlandzki słusznie podkreśla, że zaskarżona w postępowaniu przed sądem krajowym decyzja opiera się m.in. na badaniu,

które zostało przedstawione już w kwietniu 2007 r., a zatem przed właściwą datą. Ponadto obszar Rada di Augusta, zgodnie z zawartym we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lakonicznym opisem szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym, charakteryzuje się zjawiskami wynikającymi z zanieczyszczenia środowiska, które prawdopodobnie zapoczątkowane zostało już przed wieloma laty¹⁷.

57. Zdaje się jednak, że działania, które uważane są za powodujące szkody, są nadal wykonywane. Wnioskuję z tego, że w przypadku szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami sądu krajowego chodzi o szkody łączne, które wprawdzie w dużej części powstały już przed 30 kwietnia 2007 r., jednak nie jest wykluczone, że od tego czasu powstały kolejne zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Wyjaśnienie tej okoliczności nie należy jednak do Trybunału w ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹⁸. Ustalenie okoliczności faktycznych leży w gestii właściwego sądu krajowego.

58. Brzmienie art. 17 tiret pierwsze i drugie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko oraz systematyka dyrektywy wskazują na to, że w przypadku szkód łącznych znajduje ona zastosowanie w stosunku do tej

17 — Polimeri i in. twierdzili nawet na rozprawie, że szkoda została spowodowana wskutek zanieczyszczeń z lat 1958–1979.

18 — Zobacz odesłania w przypisie 12.

części szkody, która miała miejsce lub groziła powstaniem po dniu 30 kwietnia 2007 r.

się zanieczyszczeń można uznać za emisje¹⁹. W niemieckim prawie gwarancyjnym dla tego rodzaju szkód stworzono obrazowe pojęcie „Weiterfressen” (dalszej szkody)²⁰.

59. Zgodnie z art. 17 tiret pierwsze dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko zastosowanie dyrektywy jest wyłączone w stosunku do szkód, które miały miejsce przed właściwą datą (stare szkody).

62. Artykuł 17 tiret pierwsze i drugie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko ma uniemożliwić stosowanie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko z mocą wsteczną. Cel ten przyświecał Komisji już na etapie prac legislacyjnych związanych z tą dyrektywą²¹. Motyw 30 dyrektywy odzwierciedla te założenia, stanowiąc, że szkoda wyrządzona przed upływem nieprzekraczalnego terminu wykonania rozpatrywanej dyrektywy nie powinna być objęta jej przepisami.

60. Ponadto art. 17 tiret drugie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko wyklucza szkody wyrządzone przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce po tej dacie, jednak wynikały ze szczególnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą.

63. U podstaw zapobiegania retroaktywnemu skutkowi leży zasada pewności prawa, która z reguły sprzeciwia się temu,

61. Typowe sytuacje, w których ma zastosowanie to ostatnie uregulowanie, to najprawdopodobniej głównie stare zanieczyszczenia, które powodują nowe szkody, na przykład gdy ze składowiska odpadów wydostają się szkodliwe substancje i zanieczyszczają sąsiednie wody. Również taką formę rozprzestrzeniania

19 — Zobacz definicję zawartą w art. 2 pkt 8 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko: „uwalnianie do środowiska, w wyniku działalności człowieka, substancji, preparatów, organizmów lub mikroorganizmów”.

20 — Zobacz wyrok Bundesgerichtshof z dnia 24 listopada 1976 r. [VIII ZR 137/75, *Neue Juristische Wochenschrift* 1977, s. 379 (381)].

21 — Biała księga Komisji w sprawie odpowiedzialności za środowisko [COM(2000) 66 wersja ostateczna z dnia 9 lutego 2000 r., s. 14 i nast.] oraz wniosek Komisji z dnia 23 stycznia 2002 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu i rekultywacji środowiska naturalnego [COM(2002) 17 wersja ostateczna z dnia 23 stycznia 2002 r., s. 17, 24] wyraźnie odrzucają koncepcję stosowania z mocą wsteczną.

by początek obowiązywania wspólnotowego aktu prawnego przypadają przed datą jego publikacji. W drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane²². Ustawodawca wyraźnie nie zamierzał przypisać dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko takiego skutku retroaktywnego.

64. Z drugiej strony nowy przepis można stosować bezpośrednio do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania przepisu starego²³. Zakres stosowania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być rozszerzony na tyle, żeby w sposób ogólny wykluczyć zastosowanie nowego przepisu do przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w czasie obowiązywania przepisu starego²⁴.

65. W tym kontekście art. 17 tiret pierwsze dyrektywy o odpowiedzialności za śro-

22 — Wyroki: z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 98/78 Racke, Rec. s. 69, pkt 20; z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-110/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. s. I-8763, pkt 151; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-17/01 Sudholz, Rec. s. I-4243, pkt 33.

23 — Wyroki: z dnia 5 grudnia 1973 r. w sprawie 143/73 SOPAD, Rec. s. 1433, pkt 8; z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 270/84 Licata przeciwko CES, Rec. s. 2305, pkt 31; z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-122/96 Saldanha i MTS, Rec. s. I-5325, pkt 14; z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 Pokrzepowicz-Meyer, Rec. s. I-1049, pkt 50; z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-334/07 P Komisja przeciwko Freistaat Sachsen, Zb.Orz. s. I-9465, pkt 43.

24 — Wyroki: z dnia 16 maja 1979 r. w sprawie 84/78 Tomadini, Rec. s. 1801, pkt 21; z dnia 14 stycznia 1987 r. w sprawie 278/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 1, pkt 36; z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-60/98 Butterfly Music, Rec. s. I-3939, pkt 25; ww. w przypisie 23 wyrok w sprawie Pokrzepowicz-Meyer, pkt 55).

dowisko definiuje szkody powstałe przed dniem 30 kwietnia 2007 r. jako sytuacje już zaistniałe, do których dyrektywa nie ma zastosowania.

66. Wbrew twierdzeniom rządu greckiego przedstawionym w ramach pisemnej fazy postępowania ma to zastosowanie również wtedy, gdy działalność przyczynowa wprawdzie rozpoczęła się przed wspomnianą datą, lecz była kontynuowana również po tej dacie. Faktem jest jednak, że przypadki te nie są objęte zakresem stosowania art. 17 tiret drugiej dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, zgodnie z którym działalność ta musi zostać zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Natomiast stosowanie dyrektywy w odniesieniu do takiej działalności może niemniej zostać wykluczone na podstawie jej art. 17 tiret pierwszej, jeżeli miała ona miejsce przed wskazaną datą.

67. Jak słusznie wskazuje Komisja, dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko musi natomiast znajdować zastosowanie w przypadku, gdy kontynuowana działalność prowadzi do powstania nowych szkód. Jest to wskazane chociażby z uwagi na przewidziany w art. 5 wspomnianej dyrektywy obowiązek zapobiegania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Uregulowanie to, oprócz zasady „zanieczyszczający płaci”, konkretyzuje dwie kolejne zasady wspólnotowego prawa ochrony środowiska, o których mowa w art. 174 ust. 2 WE, a mianowicie zasady działania zapobiegawczego i naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła.

68. Okoliczność, iż dana działalność rozpoczęła się jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, nie może prowadzić do zniesienia obowiązku podejmowania środków zapobiegawczych. W przypadku gdy na przykład urządzenie przy normalnym funkcjonowaniu od dłuższego czasu powoduje szkody dla środowiska, to zgodnie z dyrektywą od dnia 30 kwietnia 2007 r. należy im co do zasady zapobiegać.

69. W niniejszej sprawie nie można w szczególności wykluczyć, że sporne w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 zarządzenie przeprowadzenia fizycznego oddzielenia ma służyć również zapobieganiu przyszłym szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu wynikającym z ciągłego funkcjonowania urządzeń. Właściwe sądy krajowe muszą w każdym razie wyjaśnić, czy środek ten jest odpowiedni dla zrealizowania celu.

70. Zastosowanie obowiązku podejmowania środków zapobiegawczych implikuje jednocześnie, że szkodom, którym należało zapobiec, a które mimo to powstały, należy zaradzić. W związku z tym na podstawie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko należy zaradzić szkodom wyrządzonym po właściwej dacie wskutek dalej prowadzonej

działalności. W przypadku gdy działalność ta jest zgodna z obowiązującym prawem lub poziomem rozwoju technicznego, art. 8 ust. 4 umożliwia jednak zwolnienie od kosztów.

71. W przypadku szkód łącznych rozgraniczenie między częściami nowych szkód a starymi szkodami może być wprawdzie trudne z praktycznego punktu widzenia, jednak problem łącznego spowodowania szkody znany jest z innych dziedzin prawa regulującego zasady odpowiedzialności i nie stanowi problemu, którego nie da się rozwiązać. Artykuł 9 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko pozostawia państwom członkowskim duży zakres swobody kształtowania stosunków prawnych, precyzując, że dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla przepisów krajowych dotyczących podziału kosztów w przypadku wielostronnych związków przyczynowych. Można zaliczyć tam również sprawców, którzy jako sprawcy starych szkód nie są objęci zakresem stosowania dyrektywy, lecz mogą być nią objęci jako sprawcy nowych szkód.

72. Pozostaje zatem ustalenie, czy niedawno powstałe części starych szkód, *dalsze szkody*, objęte są zakresem stosowania dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, jeżeli wciąż ma miejsce działalność przyczynowa.

73. Interpretacja taka mogłaby opierać się na treści art. 17 tiret drugie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, jako że działalność przyczynowa nie zakończyła się, tylko jest kontynuowana. Jej dalsze wykonywanie i rozszerzanie się starych szkód stanowiłyby cechy trwającego jeszcze stanu faktycznego, który w przyszłości będzie podlegał nowym regułom. Jednocześnie stanowiłoby to gwarancję na przyszłość, że tego rodzaju dalsze szkody zostaną zgodnie z dyrektywą zażegnane.

74. Skutki dyrektywy rozciągałyby się jednak pośrednio na działalność, która była wykonywana przed początkiem jej obowiązywania. Uregulowania dotyczące stosowania *ratione temporis* dyrektywy mają właśnie na celu, aby temu zapobiec.

75. Obowiązek zapobiegania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu nie prowadzi do innego wniosku. Zapobieganie szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu przy wykonywaniu działalności jest czymś zupełnie innym niż zapobieganie występowaniu dalszych szkód. Środki służące zapobieganiu dalszym szkodom trudno jeszcze uznać za działanie zapobiegawcze i naprawianie szkody w pierwszym rzędzie u źródła. Często będą one zbliżone do naprawienia starych szkód. Takiego obowiązku

względem podmiotu gospodarczego dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko jednak nie wprowadza. Zapobieganie przyszłym, nowym szkodom przy wykonywaniu działalności jest natomiast ściśle związane z daną działalnością. Wyraźnym celem dyrektywy jest, aby owa działalność nie powodowała w przyszłości żadnych dalszych szkód.

76. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie ma zatem zastosowania do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, jeżeli zostały one spowodowane przez działalność wykonywaną przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Nie stoi więc ona na przeszkodzie ustanowieniu krajowych przepisów dotyczących zaradzania takim szkodom.

b) W przedmiocie stosowania *ratione materiae* dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko

77. W dalszej kolejności Komisja kwestionuje stosowanie *ratione materiae* dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko do okoliczności faktycznych w postępowaniach krajowych. Podstawą wątpliwości Komisji jest to, że według ustaleń sądu krajowego z powodu działania na obszarze Rada di Augusta licznych

przedsiębiorstw, niemożliwe może być indywidualne ustalenie odpowiedzialności.

78. Zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko ma ona zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu wywołanych zanieczyszczeniem o charakterze rozproszonym tylko wtedy, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych.

79. Powyższy przepis przewiduje wprawdzie jedno z odstępstw od stosowania dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. W rzeczywistości chodzi jednak bardziej o uściślenie zakresu zastosowania uregulowań ogólnych dotyczących stosowania dyrektywy na podstawie art. 3 ust. 1, zgodnie z którym dyrektywa ma zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w wyniku działalności zawodowej. Artykuł 4 ust. 5 tej dyrektywy wyjaśnia, że obejmuje ona swym zakresem również szkody wywołane zanieczyszczeniem o charakterze rozproszonym. Tego rodzaju zanieczyszczenia nie stanowią zatem w zasadzie przeszkody do stosowania dyrektywy, o ile możliwe jest ustalenie związku przyczynowego.

80. Artykuł 4 ust. 5 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko opiera się na stwierdzeniu, że w praktyce szczególnie trudne

może być przeprowadzenie dowodu konkretnego przyczynienia się w przypadku szkód wywołanych zanieczyszczeniem o charakterze rozproszonym. Ukazują to przykłady, które miała na myśli Komisja, przygotowując dyrektywę: zmiany klimatyczne wywołane dwutlenkiem węgla i innymi emisjami, obumieranie lasów wskutek kwaśnych deszczy oraz zanieczyszczenie powietrza związane z ruchem drogowym²⁵. W takich sytuacjach jednak zakres stosowania ratione materiae dyrektywy nie zmienia się.

81. W każdym razie przewidzianą w art. 3 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko przesłankę jej stosowania, zgodnie z którą dana szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu powinna być wynikiem działalności zawodowej, należy interpretować zawężająco. Dyrektywa przewiduje bowiem również badanie źródeł szkody. Zgodnie z art. 11 ust. 2 na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody. Ponadto art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 3 oraz art. 8 ust. 2 akapit drugi umożliwiają podjęcie samodzielnych środków, jeżeli nie można zidentyfikować zanieczyszczającego. Powyższe przepisy, do których powrócę jeszcze poniżej²⁶, byłyby bezprzedmiotowe, gdyby dyrektywa nie znajdowała zastosowania w przypadkach niemożności ustalenia przyczyny szkody.

²⁵ — Wyżej wymieniona w przypisie 21 biała księga, s. 11.

²⁶ — Zobacz pkt 118 i nast. poniżej.

82. Spowodowanie szkody w wyniku działalności zawodowej słusznie stanowi zatem pierwotną przesłankę odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu w rozumieniu dyrektywy. Inne przepisy dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko mogą natomiast znajdować zastosowanie, pomimo że nie jest (jeszcze) określone, że rozpatrywane szkody wyrządzone środowisku naturalnemu zostały spowodowane w wyniku takiej działalności.

c) W przedmiocie odpowiedzialności na podstawie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko

83. W zakresie, w jakim dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko ma zastosowanie w sporze przed sądem krajowym, z zawartych w niej przepisów dotyczących odpowiedzialności za zarządzenie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu w świetle zasady „zanieczyszczający płaci” wynikają ewentualne ograniczenia dla prawa krajowego.

84. Zgodnie z art. 174 ust. 2 WE zasada „zanieczyszczający płaci” stanowi podstawę wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego. Artykuł 1 i motyw 2 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko

stwierdzają w tym kontekście, że zapobieganie i zarządzenie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinny opierać się na powyższej zasadzie. Zasada „zanieczyszczający płaci” jest zatem podstawową zasadą dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

85. W języku niemieckim pojęcie zasady „zanieczyszczający płaci” oznacza, że kto spowodował zanieczyszczenie, odpowiada za jego usunięcie. W innych wersjach językowych, przewidujących, że „zanieczyszczający płaci” („*polluter-pays*” principle, *principe du „pollueur-payeur”*), podkreśla się, że w przypadku tej zasady chodzi o zasadę podziału kosztów²⁷. Koszty usunięcia zanieczyszczenia powinien ponosić zanieczyszczający, a nie społeczeństwo bądź osoba trzecia. W konsekwencji prowadzi to do internalizacji kosztów ekologicznych, tzn. koszty ekologiczne są wliczane do kosztów produkcji przedsiębiorstwa powodującego zanieczyszczenia²⁸.

86. Tworzona jest w ten sposób zachęta, by unikać zanieczyszczenia środowiska²⁹. Oprócz funkcji sprawiedliwego podziału

27 — Zobacz w tym względzie moją opinię przedstawioną w dniu 13 marca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 120.

28 — Zobacz opinię rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie C-126/01 GEMO, Rec. I-13769, pkt 66.

29 — Zobacz pkt 1 załącznika zalecenia Rady 75/436/Euratom, EW/WiS, EWG z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, Dz.U. L 194, s. 94.

kosztów zasada „zanieczyszczający płaci” pełni zatem również funkcję zachęty i służy zasadzie działania zapobiegawczego³⁰.

w sposób autonomiczny może je wykonywać na obcym terenie.

87. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko konkretyzuje zasadę „zanieczyszczający płaci”, zobowiązując odpowiedzialny podmiot gospodarczy do podjęcia działań zaradczych oraz stanowiąc w art. 8 ust. 1, że podmiot gospodarczy ponosi koszty działań zapobiegawczych i zaradczych podjętych na podstawie niniejszej dyrektywy. Podmiotem gospodarczym na podstawie art. 2 pkt 6 jest podmiot odpowiedzialny za działalność, która wywołała szkodę. Jest nim ten, kto z uwagi na swoją działalność zasadniczo najlepiej może zapobiegać szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu.

88. W praktyce może wystąpić kolejna potrzeba regulacji w przypadku szkód powstałych na obcych nieruchomościach. Dyrektywa obowiązuje właścicieli tych nieruchomości poprzez ich wysłuchanie na podstawie art. 7 ust. 4. Niemniej nie można na tej podstawie stwierdzić, że zobowiązany do podejmowania środków zaradczych

89. Z art. 3 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko na podstawie art. 3 ust. 1 wynika ponadto, że nie ustanawia ona odpowiedzialności w odniesieniu do wszystkich szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu i że w ramach tej odpowiedzialności rozróżnia rozmaite szkody.

90. Z jednej strony obejmuje ona szkody wyrządzone środowisku naturalnemu przez wykonywanie działalności zawodowej wymienionej w załączniku III [art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko]. Załącznik III wymienia różne rodzaje działalności, które zgodnie z innymi przepisami wspólnotowego prawa ochrony środowiska wiążą się ze szczególnymi zagrożeniami dla środowiska naturalnego. W niniejszym przypadku zastosowanie mogłyby znaleźć np. pkt 1 lub pkt 7 tegoż załącznika, tj. działanie instalacji wymagających zezwolenia na podstawie dyrektywy 96/61³¹, lub produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, zrzuty do środowiska

30 — Zobacz moje rozważania dotyczące funkcji zasady „zanieczyszczający płaci” w opinii z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare i in, Zb.Orz. s. I-6995, pkt 30 i nast.

31 — Dyrektywa Rady z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U. L 257, s. 26, skonsolidowana przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U. L 24, s. 8.

naturalnego oraz transport miejscowy określonych substancji niebezpiecznych.

91. Ponadto art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko przewiduje odpowiedzialność w przypadku innej działalności w powiązaniu z winą podmiotu gospodarczego lub jego zaniedbaniem, jeżeli szkody zostały wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, które podlegają ochronie na podstawie art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy siedliskowej³², lub też art. 9 dyrektywy ptasiej³³. Nie poinformowano jednak o wystąpieniu takich szkód ani nie przedstawiono żadnych dowodów na okoliczność ich wystąpienia.

92. Z uwagi na to, że odpowiedzialność za wyrządzenie szkód gatunkom chronionym lub siedliskom przyrodniczym wyraźnie nawiązuje do zawinienia, a *contrario* odpowiedzialność za wyrządzenie szkód w wyniku działalności wymienionej w załączniku III co do zasady znajduje zastosowanie niezależnie od zawinienia. Potwierdzają to możliwości przysługujące państwom członkowskim zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko w zakresie zwolnienia z kosztów działań zaradczych, jeżeli podmiot gospodarczy nie działał w sposób zawiniony, a działalność przyczynowa objęta była zezwoleniem lub była prowadzona

zgodnie z poziomem rozwoju technicznego. Surowy system odpowiedzialności niezależnej od winy odpowiada szczególnym zagrożeniom dla środowiska, które należy wziąć pod uwagę przy wykonywaniu danej działalności, wiążącej się ze swej natury z takim ryzykiem.

93. W obu przypadkach odpowiedzialność na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko wymaga przynajmniej, aby szkody zostały wyrządzone w wyniku ujętych tam rodzajów działalności. Zgodnie z art. 11 ust. 2 na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody. Niezależnie od powyższego ustalenia podmiot gospodarczy zobowiązany jest podstawie art. 5–7 do zapobiegania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu, w razie potrzeby do zaradzania im oraz do informowania właściwych podmiotów. Odpowiedzialność tę ogranicza art. 8 ust. 3, jeżeli podmiot gospodarczy udowodni, że szkody zostały spowodowane przez osobę trzecią lub wyniknęły ze spełnienia zarządzenia pochodzącego od władz publicznych.

94. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko ma zatem na celu skonkretyzowanie zasady „zanieczyszczyć płaci” w określonej formie. Co do zasady podmioty gospodarcze powinny ponosić koszty szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, które zostały przez nie spowodowane. Powyższe przypisanie kosztów stwarza dla podmiotów gospodarczych zachętę do zapobiegania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu.

32 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206, s. 7.

33 — Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103, s. 1.

Przypisanie to jest słuszne o tyle, że podmioty gospodarcze wykonują, zwłaszcza w przypadku odpowiedzialności niezależnej od winy, działalność związaną z ryzykiem i co do zasady uzyskują również z tytułu tej działalności zyski.

czy odpowiedzialność może zostać przypisana wyłącznie z uwagi na sytuację, w jakiej podmiot ten się znajduje (prowadzi działalność na tym obszarze). W takim przypadku nie byłoby konieczne ustalenie związku przyczynowego między zachowaniem podmiotu a zaistniałym zanieczyszczeniem.

95. Z dyrektywy nie wynika natomiast obowiązek zaradzania szkodom tak długo, jak podmiotom gospodarczym nie są znane szkody. Z uwagi na to, że zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym ma to miejsce w przypadkach rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym, przedmiotowych decyzji zobowiązujących do rekultywacji nie należy uznawać za stosowanie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

97. Komisja uważa, że taka odpowiedzialność jest dopuszczalna jako bardziej rygorystyczny środek na podstawie art. 176 WE i art. 16 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

d) W przedmiocie odpowiedzialności w przypadku braku przyczynienia się do powstania szkody

98. Z powyższym twierdzeniem nie mogę się jednak całkowicie zgodzić: odpowiedzialność ponoszona niezależnie od przyczynienia się odbiegałaby od założeń dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko i nie byłaby też z nią zgodna, gdyby zmniejszała odpowiedzialność tego, kto zgodnie z dyrektywą jest odpowiedzialny za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu. W istocie dyrektywa stwarza zachętę do zapobiegania szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu właśnie dla odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego oraz stanowi, że powinien on ponosić koszty naprawy szkód, które mimo to powstały.

96. Zwracając się do Trybunału z drugim pytaniem zadany w sprawie C-378/08, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy dopuszczalne jest przypisanie odpowiedzialności za usunięcie szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym podmiotowi, któremu przysługują prawa rzeczowe do zanieczyszczonego obszaru lub który prowadzi na nim działalność gospodarczą. Sąd krajowy precyzuje powyższe pytanie, domagając się wyjaśnienia,

99. W art. 8 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko zostało w szczególności

uregulowane, w jakich okolicznościach podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę, nie ma obowiązku ponoszenia kosztów. Dalej idące zwolnienia od kosztów zasadniczo podważałyby dokonaną przez dyrektywę konkretyzację zasady „zanieczyszczający płaci”. Zmniejszałyby one skutek przewidzianej odpowiedzialności w postaci zachęty i modyfikowały podział kosztów, który prawodawca wspólnotowy uznał za prawidłowy.

100. Jednakże już art. 16 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko ukazuje, iż podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę, może nie być jedyną osobą za nie odpowiedzialną. Przepis ten wyraźnie zezwala państwom członkowskim na identyfikowanie dalszych odpowiedzialnych za szkodę.

101. Dopuszczalność uzupełniających regulacji odpowiedzialności wykazują ponadto art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 3 i art. 8 ust. 2 akapit drugi dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. Zgodnie z tymi przepisami właściwe władze mogą samodzielnie i na własny koszt podjąć środki zaradcze lub zapobiegawcze, gdy nie może zostać zidentyfikowany podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę. Powyższe uregulowania, które nie

były zawarte w projekcie Komisji, Rada wprowadziła na żądanie różnych państw członkowskich³⁴.

102. Aby nie pozbawić zasady pierwszeństwa odpowiedzialności podmiotu gospodarczego, który spowodował szkodę, jej istoty, art. 16 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko nie może być interpretowany w ten sposób, że państwa członkowskie mogą identyfikować inne³⁵ podmioty odpowiedzialne za szkody, które go zastępują. Odrzucić należy również możliwość określenia dalszych³⁶ odpowiedzialnych za szkody, którzy odpowiadałoby na równi z danym podmiotem gospodarczym i zmniejszyłyby jego odpowiedzialność.

103. Ponadto dyskusyjne byłoby powołanie do odpowiedzialności w pierwszej kolejności, bez wystąpienia takiej konieczności, innej osoby, która następnie musi dochodzić swoich kosztów od odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego. Wprowadzenie art. 8 ust. 3 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko zdaje się sugerować tę możliwość,

34 — Zobacz art. 4 ust. 4, art. 5 ust. 3 i art. 6bis ust. 4 projektu z dnia 16 kwietnia 2002 r., dokument Rady nr 7771/02, oraz art. 8 ust. 4 projektu z dnia 7 maja 2002 r., dokument Rady nr 8647/02.

35 — Tak w szczególności francuska, włoska, hiszpańska, portugalska i rumuńska wersja językowa dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

36 — Tak w szczególności niemiecka i angielska wersja językowa.

ponieważ zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie muszą przewidzieć zwrot podmiotowi gospodarczemu kosztów rekultywacji, jeżeli udowodni on, że szkody zostały spowodowane przez osoby trzecie lub wyniknęły ze spełnienia zarządzeń pochodzących od władz publicznych. Można to jednak wyjaśnić tym, że podmiot gospodarczy może z reguły lepiej przeprowadzić rekultywację, ponieważ sprawuje on kontrolę nad źródłem szkody, a przynajmniej nad obszarami bezpośrednio dotkniętymi szkodą. Natomiast inni zanieczyszczający najczęściej mogą zostać jedynie zobowiązani do pokrycia kosztów.

104. Odpowiedzialność dalszych stron musi mieć raczej charakter uzupełniający. Można do niej sięgać dopiero wtedy, gdy nie można pociągnąć do odpowiedzialności podmiotu gospodarczego, który spowodował szkody.

105. W granicach takiego ograniczenia państwa członkowskie mogą zarówno konkretyzować zasadę „zanieczyszczający płaci” w inny sposób, niż zostało to dokonane w dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko [w tym zakresie poniżej ppkt i)], jak i określać reguły odpowiedzialności znajdujące zastosowanie niezależnie od przyzyczenia się [w tym zakresie poniżej ppkt ii)].

i) Uzupełniające modele odpowiedzialności na gruncie zasady „zanieczyszczający płaci”

106. Jest całkowicie logiczne, aby ustalenia podmiotów odpowiedzialnych subsydiarnie dokonywać w pierwszej kolejności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Z uwagi na możliwą złożoność przyczyn szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu zarówno państwa członkowskie, jak i Wspólnota dysponują szerokim zakresem swobody³⁷. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie wyczerpuje wspólnotowych uprawnień dyskrecjonalnych. Odnosi się ona jedynie do odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego jako zanieczyszczającego, natomiast pozostawia państwom członkowskim możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności kolejnych zanieczyszczających. Artykuł 16 ust. 1 wskazuje przykładowo możliwość włączenia kolejnych rodzajów działalności.

107. W niniejszym przypadku można by ponadto uważać na przykład, że właściciela lub użytkownika nieruchomości, której stan spowodował – na przykład w formie dalszych szkód – szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, należy uznać za zanieczyszczającego niezależnie od działalności zawodowej. Przyczyna szkody leży bowiem w zakresie jego władztwa, a jej usunięcie

³⁷ — Zobacz moja, ww. w przypisie 30 opinię w sprawie Futura Immobiliare i in., pkt 52 i nast., a w szczególności pkt 58.

wymaga jego współdziałania. Pociągnięcie do odpowiedzialności w przypadku powyższych szkód właściciela lub użytkownika nieruchomości nie byłoby zatem sprzeczne z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

108. Sprzeczne z zasadą „zanieczyszczający płaci” nie byłoby również uznanie za zanieczyszczającego następcy prawnego, w każdym razie wtedy, gdy pierwotnie zanieczyszczający nie mógłby już zostać pociągnięty do odpowiedzialności.

109. Ponadto odpowiedzialność za koszty jest co do zasady zgodna z zasadą „zanieczyszczający płaci” również wtedy, gdy można stwierdzić przyczynienie się, lecz nie można stwierdzić jego stopnia. Często bowiem w praktyce jest trudne, a nawet niemożliwe dokładne określenie stopnia przyczynienia się jednostek do powstania określonych szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Gdyby były one całkowicie zwolnione z odpowiedzialności, osłabiłoby to zasadę „zanieczyszczający płaci”. W takich przypadkach państwa członkowskie mogłyby solidarnie obciążyć kosztami możliwych do zidentyfikowania zanieczyszczających. W tym kontekście prawo krajowe musiałyby zawierać niezbędne uregulowania dotyczące podziału ciężarów pomiędzy poszczególnych zanieczyszczających i mogłyby się opierać na odpowiednich przepisach znajdujących zastosowanie w innych dziedzinach prawa z zakresu roszczeń odszkodowawczych. Taka kompetencja państw członkowskich jest zgodna z duchem art. 9 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko.

110. Komisja w toku procesu legislacyjnego wychodziła również z założenia, że z zasadą „zanieczyszczający płaci” można pogodzić nałożenie na ewentualnego sprawcę szkody ciężaru dowodu na okoliczność tego, że nie spowodował on szkody³⁸. Ostatecznie zaproponowała ułatwienie dowodowe, przynajmniej na okoliczność, czy szkody objęte są zakresem stosowania *ratione temporis* dyrektywy³⁹. Nawet jeżeli uregulowanie to nie znalazło się w wersji końcowej dyrektywy, można sobie wyobrazić w takim sensie – z zastrzeżeniem podlegających jeszcze dyskusji przepisów dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko dotyczących ustalenia przyczyn szkód⁴⁰ – przepisy prawa krajowego przewidujące wzruszalne domniemania dotyczące spowodowania szkód.

ii) Uzupełniające modele odpowiedzialności, niezależne do przyczynienia się

111. Odpowiedzialność, która nie wymaga związku przyczynowego między działalnością odpowiedzialnego a szkodą, byłaby natomiast zdaniem Polimeri i in. sprzeczna z ustanowioną w dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko zasadą „zanieczyszczający płaci”. Z poglądem tym należy się zgodzić, ponieważ łącząca się z powyższą

38 — Wyżej wymieniona w przypisie 21 biała księga, s. 19.

39 — Artykuł 19 ust. 2 ww. w przypisie 21 projektu, s. 46.

40 — Zobacz pkt 118 i nast. poniżej.

zasadą funkcja sprawiedliwego podziału kosztów zostałaby osłabiona, gdyby kosztami rekultywacji obciążony został podmiot, który szkód nie spowodował⁴¹.

112. Z zasady „zanieczyszczający płaci” nie można jednak wywieść całkowitego zakazu obciążenia kosztami usuwania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu innych podmiotów niż zanieczyszczający. Tego rodzaju zakaz prowadziłby do zaakceptowania szkód wyrządzonych środowisku, w przypadku gdy zanieczyszczający nie może zostać ustalony. Również w przypadku rekultywacji kosztem ogółu społeczeństwa koszty są ponoszone przez podmiot, który nie jest odpowiedzialny za powstałe szkody. Akceptacja szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu byłaby niezgodna z celem polegającym na popieraniu wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Zasada „zanieczyszczający płaci” pełni funkcję pomocniczą w stosunku do powyższego celu, który został ustanowiony nie tylko w art. 174 ust. 2 WE, lecz również w art. 174 ust. 1 WE, a przede wszystkim w art. 2 WE. Zasada „zanieczyszczający płaci” nie może być rozumiana w ten sposób, że ostatecznie mogła by działać na niekorzyść ochrony środowiska, nie dopuszczając naprawienia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, w przypadku gdy nie można ustalić zanieczyszczającego.

113. Wobec powyższego również dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko dopuszcza możliwość, że koszty rekultywacji będą ponoszone przez inne podmioty niż odpowiedzialny podmiot gospodarczy. Dopuszcza ona bowiem, by państwo na własny koszt podejmowało środki, gdy nie można zidentyfikować zanieczyszczającego lub gdy nie jest on wystarczająco wydajny, podejmując je⁴².

114. W przypadku gdyby nie można było ustalić zanieczyszczającego, sprawiedliwy podział kosztów uzasadniałby poza tym obciążenie właściciela zreaktywowanych obszarów kosztami rekultywacji w takim zakresie, w jakim została zwiększona wartość tych obszarów. W przeciwnym wypadku zostałby on bezpodstawnie wzbogacony na koszt innych podmiotów.

115. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd krajowy, w niniejszej sprawie nie ma znaczenia, czy mogą istnieć uzupełniające systemy odpowiedzialności niezależnej od przyczynienia się, które w świetle prawa wspólnotowego należałoby zakwestionować. Potencjalne ograniczenie mogłaby ustanowić zasada proporcjonalności, z którą nie są

41 — Zobacz ww. w przypisie 27 opinię w sprawie *Commune de Mesquer*, pkt 141 i nast.; ww. w przypisie opinię w sprawie *Futura Immobiliare* i in. pkt 32.

42 — Zobacz pkt 100 powyżej.

zgodne oczywiście nieproporcjonalne rezultaty⁴³. Wątpliwe jest jednak, czy powyższa zasada prawa wspólnotowego może mieć zastosowanie w odniesieniu do bardziej rygorystycznych środków w rozumieniu art. 176 WE⁴⁴. Jeżeli pierwszeństwo odpowiedzialności podmiotu gospodarczego odpowiedzialnego za szkodę będzie respektowane, to w niniejszej sprawie nie będzie można dopatrzeć się oczywiście nieproporcjonalnych regulacji odpowiedzialności.

o odpowiedzialności za środowisko sprzeciwia się odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu niezależnie od przyczynienia się jedynie wtedy, gdyby taka odpowiedzialność miała wyeliminować mającą pierwszeństwo odpowiedzialność podmiotu gospodarczego odpowiedzialnego za szkodę.

iii) Odpowiedź na pytanie drugie w sprawie C-378/08

e) W przedmiocie rezygnacji z ustalenia przyczyn

116. Innymi słowy, powracając do zacytowanego na wstępie zdania Archimedes: odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu nie zawiera jako niezbędnej przesłanki stałego elementu w formie przyczynienia się, jakie zostało uregulowane w dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko. Państwa członkowskie dysponują raczej szerokim zakresem swobody przy ustanawianiu uzupełniających reguł odpowiedzialności.

118. Pierwsze pytanie w sprawie C-378/08 zmierza do ustalenia, czy na przedsiębiorstwa prowadzące działalność w strefie od dawna zanieczyszczonej lub w strefie graniczącej z taką zanieczyszczoną strefą można nałożyć zobowiązania w zakresie wykonania operacji rekultywacji z pominięciem jakiegokolwiek dochodzenia w celu ustalenia indywidualnej odpowiedzialności za zanieczyszczenie.

117. W tym kontekście na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że dyrektywa

119. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody. Obowiązek ten ma fundamentalne znaczenie dla stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w postaci, w jakiej została ona skonkretyzowana w dyrektywie.

43 — Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08 Futura Immobiliare i in., Zb.Orz. s. I-6995, pkt 56 i moja, ww. w przypisie 30 opinię w tej sprawie, pkt 32.

44 — Zobacz ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Deponiezweckverband Eiterköpfe, pkt 63.

Gdyby potencjalni sprawcy szkody nie musieli obawiać się, iż zostaną wykryci, brak byłoby zachęty do zapobiegania szkodom. Jeżeli zanieczyszczający pozostaje nieznanymi, nie można również przeprowadzić sprawiedliwego podziału kosztów.

W przypadku innych zanieczyszczeń art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 3 i art. 8 ust. 2 akapit drugi zezwalają, aby właściwe władze podjęły ostatecznie samodzielnie i na własny koszt środki zaradcze lub zapobiegawcze, jeżeli podmiot gospodarczy, który spowodował szkodę, nie może zostać zidentyfikowany.

120. Ponadto przewidziana w art. 12 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko procedura związana z ewentualnością zaistnienia szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym („żądanie podjęcia działań”) byłoby w dużej mierze pozbawione sensu, gdyby właściwe władze nie były zobowiązane do zbadania tych szkód. Wobec powyższego sąd krajowy musi zatem uwzględnić wskazówkę ERG, ENI i in. oraz Polimeri i in., iż w innym postępowaniu jako sprawca szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu zostało zidentyfikowane inne przedsiębiorstwo.

122. Należy stąd wnioskować, że dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko zezwala na odstąpienie od ustalenia przyczyny szkody, jeżeli dalsze prowadzenie dochodzenia nie zapowiada żadnych pomyslnych rezultatów.

121. Pytanie prejudycjalne ukazuje jednak, że ustalenie zanieczyszczającego może wiązać się z dużymi trudnościami. Wobec powyższego dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko wyraźnie dopuszcza, że może nie istnieć możliwość zidentyfikowania podmiotu gospodarczego odpowiedzialnego za szkodę. Zgodnie z art. 4 ust. 5 tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do zanieczyszczenia o charakterze rozproszonym, gdy nie jest możliwe ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych.

123. Można sobie wyobrazić również podjęcie środków w trybie pilnym przed zakończeniem dochodzenia lub w ogóle przed tym, zanim zostanie ono wszczęte. O tym, jak należy postępować, muszą rozstrzygnąć właściwe władze po dokonaniu całościowej oceny okoliczności danej sprawy.

124. Z uwagi na to, że rozstrzygnięcia te wymagają dokonania kompleksowej prognozy, właściwym władzom przyznano szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych. Muszą one jednak – jak tego wymaga

ogólnie art. 174 ust. 3 WE przy stosowaniu europejskiego prawa ochrony środowiska – opierać się na dostępnych danych naukowo-technicznych⁴⁵.

środowisko sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które przewidują odpowiedzialność niezależną od winy za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu.

125. Na pierwsze pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko umożliwia:

- odstąpienie od ustalenia przyczyny szkody, jeżeli dalsze prowadzenie dochodzenia nie zapowiada żadnych pomyślnych rezultatów; oraz
- podjęcie środków w trybie pilnym przed zakończeniem dochodzenia.

127. Sama dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko zna dwa rodzaje odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu: obiektywną, niezależną od winy odpowiedzialność na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a), mającą zastosowanie do określonych rodzajów działalności, z którymi wiążą się szczególne zagrożenia, oraz zależną od winy, której podlega każda działalność zawodowa na podstawie art. 3 ust. 1 lit. b) w przypadku wyrządzenia określonych szkód gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym.

f) W przedmiocie odpowiedzialności niezależnej od winy

126. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy dyrektywa o odpowiedzialności za

128. Niezależna od winy odpowiedzialność zanieczyszczającego wykraczająca poza działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, zmierzałaby w takim samym kierunku ochrony środowiska naturalnego jak dyrektywa i byłaby z nią zgodna. W istocie w zakresie, w jakim dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko wymaga zawinienia, ogranicza ona zasadę „zanieczyszczający płaci”. Państwa członkowskie muszą być uprawnione do rezygnacji z powyższego ograniczenia w ramach bardziej rygorystycznych środków. W praktyce odpowiedzialność niezależna od winy zasadniczo powoduje bowiem,

⁴⁵ — Zobacz wyroki: z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-235/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-5415, pkt 25, w przedmiocie obszarów specjalnej ochrony ptactwa; z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-79/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11619, pkt 41, w przedmiocie ilości polowań; z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 61, w przedmiocie środków Komisji na podstawie art. 95 ust. 5 i 6 WE.

iż zainteresowane podmioty mają bardziej rygorystyczne obowiązki staranności względem środowiska. Dotyczy to nie tylko przewidzianych w dyrektywie o odpowiedzialności za środowisko modeli odpowiedzialności, lecz również ewentualnych, uzupełniających uregulowań państw członkowskich w przedmiocie odpowiedzialności.

zastosowanie dyrektywa ramowa w sprawie odpadów⁴⁶.

129. Tym samym w odniesieniu do trzeciego pytania prejudycjalnego w sprawie C-378/08 należy stwierdzić, że dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu niewymagających zawinienia systemów odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu.

131. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów znajduje wprowadzenie zastosowanie dopiero od 1977 r.⁴⁷, a zatem wedle wszelkiego prawdopodobieństwa nie obejmuje ona wszystkich zanieczyszczeń, które doprowadziły do przedmiotowych szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Jednakże w ciągu 30 lat do dnia wejścia w życie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko mogły zostać spowodowane wyraźnie większe części szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu niż w okresie dwóch lat obowiązywania dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. W niniejszej sprawie nie pytano, a zatem nie trzeba w tym miejscu wyjaśniać, w jakim zakresie dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nadal obowiązuje od momentu stosowania dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko i jakie przyszłe skutki ma jej nowelizacja⁴⁸.

2. W przedmiocie znaczenia zasady „zanieczyszczający płaci” w kontekście dyrektywy ramowej w sprawie odpadów

130. Niezależnie od dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko pytania dotyczące zasady „zanieczyszczający płaci” mają znaczenie dla spraw rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym również z tego powodu, że ewentualnie mogłaby mieć

46 — Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 114, s. 9). Konsoliduje ona dyrektywę Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, s. 39) wraz z jej późniejszymi zmianami.

47 — W brzmieniu dyrektywy 75/442, która w art. 11 zawiera uregulowanie dotyczące odpowiedzialności za koszty zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

48 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) grunt (w miejscu), w tym niewydobyta zanieczyszczona gleba i budynki trwale związane z gruntem są wyłączone z zakresu zastosowania nowej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Na podstawie art. 41 dotychczasowa dyrektywa została uchylona ze skutkiem od dnia 12 grudnia 2010 r.

132. Trybunał orzekł już, że przypadkowo rozlane do gruntu, wody gruntowej lub morza oleje, które nie mogą być dalej wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem, należy uznać za odpad⁴⁹. Również grunt zanieczyszczony na skutek nieumyślnego rozlania tych substancji należy uznać za odpad⁵⁰. W przypadku innych zanieczyszczeń mają zastosowanie te same rozważania.

133. Zgodnie z art. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów odpady muszą być odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrożenia zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu. Unieszkodliwienie lub odzyskiwanie zanieczyszczeń, które doprowadziły do przedmiotowych szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu oraz zanieczyszczonego gruntu, może często zawierać już w sobie elementy naprawienia szkody.

134. Na podstawie art. 15 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów koszty unieszkodliwiania odpadów zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” ponosi posiadacz, który przekazał odpady punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu unieszkodliwiającemu odpady, lub poprzedni posiadacz

lub wytwórca produktu, z którego pochodzą odpady. Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów zawinięcie nie jest warunkiem odpowiedzialności.

135. W przeciwieństwie do dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko powyższe uregulowanie nie konkretyzuje, która z tych osób ponosi koszty unieszkodliwiania odpadów. Jednakże w odniesieniu do paliw, które wyciekły w ramach funkcjonowania stacji paliw, Trybunał przyjął, że odpowiedzialnym był co do zasady prowadzący stację paliw jako posiadacz i producent tych odpadów⁵¹. W przypadku oleju przypadkowo rozlanego do morza na skutek awarii tankowca właściciel statku transportującego ten olej znajduje się w jego posiadaniu bezpośrednio przed tym, zanim stał się on odpadem. Zasadniczo odpowiada on zatem za koszty unieszkodliwiania⁵².

136. Odpowiedzialność innych osób jest jednakże możliwa, jeżeli są one ze względu na szczególne okoliczności odpowiedzialne za powstanie odpadów⁵³.

49 — Wyroki: z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-1/03 Van de Walle i in., Zb.Orz. s. I-7613, pkt 47–50 i z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 57–59.

50 — Wyżej wymieniony w przypisie 49 wyrok w sprawie van de Walle, pkt 52.

51 — Wyżej wymieniony w przypisie 49 wyrok w sprawie van de Walle, pkt 59.

52 — Wyżej wymieniony w przypisie 49 wyrok w sprawie Commune de Mesquer, pkt 74.

53 — Zobacz ww. w przypisie 49 wyroki: w sprawie van de Walle, pkt 60; w sprawie Commune de Mesquer, pkt 76 i nast.

137. Wiele przemawia zatem za tym, by w przypadkach rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów, za unieszkodliwienie zanieczyszczeń odpowiadały przedsiębiorstwa, których działalność spowodowała, iż do środowiska wyciekły zanieczyszczenia z instalacji produkcyjnych.

operacji rekultywacji na podstawie dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. Z uwagi na to, że pryncypalnie w przypadku części przedmiotowych szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu nie można wykluczyć stosowania dyrektywy⁵⁴, Trybunał ma obowiązek udzielenia odpowiedzi również na te pytania.

138. Odmienne uregulowania są zasadniczo równie sprzeczne z dyrektywą ramową w sprawie odpadów co z dyrektywą o odpowiedzialności za środowisko. Oznacza to, iż mająca pierwszeństwo odpowiedzialność osoby pierwotnie odpowiedzialnej zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” może wprawdzie zostać uzupełniona, lecz nie może zostać zastąpiona lub zredukowana. Wobec powyższego nie można również a priori zrezygnować z ustalenia podmiotu odpowiedzialnego.

1. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 – zmiana środków zaradczych

C — W przedmiocie pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08

140. Zwracając się do Trybunału z pierwszym pytaniem, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko sprzeciwia się obowiązywaniu przepisów krajowych, które umożliwiają administracji publicznej narzucenie zamiast środków zaradczych przyjętych wcześniej w wyniku przeprowadzonego na zasadach kontradyktoryjnych dochodzenia, zatwierdzonych, wykonanych lub będących w toku innych środków zaradczych.

139. Pytania w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 nie dotyczą zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu, lecz określenia

141. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie reguluje wyraźnie zmiany

⁵⁴ — Zobacz pkt 54 i nast. powyżej, a w szczególności pkt 57.

środków zaradczych. Artykuł 7 ust. 2 i art. 11 ust. 2 tej dyrektywy stanowią jedynie, że właściwe władze decydują w przedmiocie środków zaradczych. Powyższe sformułowanie należy w sposób oczywisty rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono także zmienione lub dodatkowe⁵⁵ środki zaradcze.

142. Powyższa interpretacja nakazana jest właściwie już z tego względu, że ocena skuteczności środków zaradczych może się zmienić podczas ich wykonywania lub po ich wykonaniu. Obowiązek niezmienionego utrzymywania raz ustanowionych środków zaradczych, nawet gdyby ich skuteczność stopniowo stawała się wątpliwa, byłby zatem sprzeczny z celem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, a ponadto potencjalnie również nieproporcjonalny.

143. Wobec braku bezpośredniego uregulowania w dyrektywie zmiany środków zaradczych obowiązek unormowania tej kwestii spoczywa na państwach członkowskich. Muszą one przy tym przestrzegać jednak ram zakreślonych przez właściwe zasady prawa wspólnotowego, które należy uwzględnić

przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu prawa wspólnotowego⁵⁶, jak na przykład zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań⁵⁷ lub zasadę proporcjonalności⁵⁸.

144. Uzasadnione oczekiwania co do ciągłości środków zaradczych mogą powstać wtedy, gdy działanie organów administracji wywołało u ostrożnego i rozważnego podmiotu gospodarczego racjonalne oczekiwania, że nie zostaną one już zmienione⁵⁹. Zważywszy na naukową niepewność istniejącą w przypadku zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, uzasadnione oczekiwania mogą powstać jednak rzadko.

145. Zgodnie z zasadą proporcjonalności środki służące zaradzaniu szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu nie mogą wykraczać poza to, co odpowiednie

55 — Nie należy mylić z „uzupełniającymi środkami zaradczymi”, które zgodnie z załącznikiem II pkt 1 lit. b) rekompensują utratę zasobów naturalnych, które nie mogą zostać przywrócone, lub ich użyteczności.

56 — Wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. C-2/92 Bostock, Rec. s. I-955, pkt 16; z dnia 18 maja 2000 r. w sprawie C-107/97 Rombi i Arkopharma, Rec. s. I-3367, pkt 65; z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-12971, pkt 87; z dnia 27 czerwca 2006 r. C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 105; z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., Zb.Orz. s. I-5305, pkt 28.

57 — Wyroki: z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-381/97 Belgocodex, Rec. s. I-8153, pkt 26; z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-376/02 Goed Wonen, Zb.Orz. s. I-3445, pkt 32; z dnia 14 września 2006 r. w sprawach połączonych od C-181/04 do C-183/04 Elmeka, Zb.Orz. s. I-8167, pkt 31.

58 — Wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Berodt & Co., Rec. s. 1161, pkt 21 i nast.; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Matzena i in., Rec. s. 4587, pkt 15; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 97; z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel, Zb.Orz. s. I-69, pkt 33.

59 — Wyżej wymieniony w przypisie 57 wyrok w sprawie Elmeka, pkt 32.

i konieczne do regeneracji środowiska, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów⁶⁰.

o odpowiedzialności za środowisko nie stoi na przeszkodzie zmianie środków zaradczych, o ile respektowane są ogólne zasady prawa wspólnotowego.

146. W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy podnosi przede wszystkim, że zmienne środki zostały już wykonane. Powyższą okoliczność z pewnością należy uwzględnić w ramach decyzji dotyczącej zmiany środka, nie może ona jednak obowiązkowo wykluczać zmiany. Wprawdzie nieproporcjonalne mogłoby być, gdyby właściwe władze uchylały a posteriori określone środki zaradcze, zarządzając inne środki, nawet jeśli te nowe środki nie obiecują wystarczającej wartości dodatkowej, jednak w przypadku gdy podczas wykonywania operacji rekultywacji okaże się, że dane środki nie są wystarczające, musi istnieć możliwość ustanowienia zmienionych lub dodatkowych środków w celu zabezpieczenia rezultatu rekultywacji.

2. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 – rezygnacja z badania skutków

147. W przedmiocie pytania pierwszego należy zatem stwierdzić, że dyrektywa

148. A zatem chociaż właściwe władze co do zasady mogą zmieniać środki zaradcze, to wciąż należy ustalić, na jakich warunkach jest to możliwe. Część tych warunków jest przedmiotem pytania drugiego, w ramach którego sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy właściwe władze mogą z urzędu zmienić środki zaradcze lub zrezygnować z dokonania oceny warunków występujących na danym obszarze, kosztów wykonania tych środków w zestawieniu z racjonalnie przewidywalnymi korzyściami, możliwych lub prawdopodobnych szkód ubocznych oraz skutków w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, a także czasu niezbędnego do przeprowadzenia operacji rekultywacji.

60 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 58 wyroki: w sprawie Köster, Berodt & Co., pkt 28, 32; w sprawie Fedesa i in., pkt 13; w sprawie Viamex Agrar Handel, pkt 35; a także wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder HS Krafftutter, Rec. s. 2237, pkt 21; z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81.

a) W przedmiocie podejmowania decyzji z urzędu

Artykuł 11 ust. 2 również podkreśla, że właściwe władze określają, jakie środki zaradcze należy podjąć. Powyższa decyzja, zgodnie z motywem 24 wspomnianej dyrektywy, leży wyraźnie w granicach ich uznania.

149. Jak podkreślają ENI i in. oraz ERG, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko to odpowiedzialny podmiot gospodarczy co do zasady proponuje środki zaradcze. Przepis wyraźnie wskazuje jako wyjątek, że władze samodzielnie mogą podejmować niezbędne środki zaradcze [(art. 6 ust. 2 lit. e)], w szczególności gdy nie można tego oczekiwać od podmiotu gospodarczego (art. 6 ust. 3).

152. Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko upoważnia władze do tego, aby żądać od podmiotu gospodarczego dokonania własnej oceny oraz przedstawienia wszelkich niezbędnych informacji i danych. Natomiast władze nie są zobowiązane odwoływać się w tym kontekście do podmiotu gospodarczego.

150. Nie oznacza to jednak, że w pozostałych przypadkach władze zawsze muszą oczekiwać na propozycje podmiotu gospodarczego. Gdyby tak było, podmioty gospodarcze mogłyby w drodze braku aktywności blokować lub przynajmniej utrudniać rekultywację szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu.

153. Nie istnieje zatem żaden przepis dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, który uniemożliwiłby właściwym władzom dokonywanie z urzędu zmiany środków zaradczych.

b) W przedmiocie oceny skutków

151. Wobec powyższego art. 6 ust. 2 lit. b)–d) dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko upoważniają władze do zażądania od podmiotu gospodarczego w dowolnym momencie podjęcia środków zaradczych.

154. Ocena skutków została przewidziana w pkt 1.3.1. załącznika II. Oprócz innych

kryteriów zawarte tam zostały także elementy przywołane przez sąd krajowy w pytaniu.

przewiduje obowiązkowe uwzględnienie określonych kryteriów. Wybór pomiędzy poszczególnymi środkami zaradczymi możliwymi w przypadku danej szkody rządzi się co do zasady tymi samymi prawami.

155. Załącznik II jest zgodnie z art. 7 ust. 2 i wprowadzeniem do tego załącznika co do zasady wiążący przy ustanawianiu środków zaradczych. Punkt 1.3.1. stanowi jednak jedynie, iż „należy” wybrać racjonalne opcje środków zaradczych. Projekt Komisji zakładał jeszcze, że ocena ta ma mieć miejsce zawsze⁶¹, lecz Rada mocno zmodyfikowała to uregulowanie, unikając przy tym świadomie jednoznacznego brzmienia⁶².

157. Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę przywołaną przez ENI i in. zasadę proporcjonalności⁶³. Kryteria określone w pkt 1.3.1. załącznika II do dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko są w ocenie prawodawcy wspólnotowego szczególnie właściwe do uzyskania proporcjonalnej decyzji dotyczącej środków zaradczych. Przepis ten ustanawia jednak swobodę uznania w zakresie wyboru kryteriów oceny. Choć powinna być ona co do zasady wykonywana w ten sposób, że stosowane są wyraźnie określone kryteria, to właściwe władze mogą jednak z uzasadnionych powodów całkowicie lub częściowo od nich odstąpić.

156. Powyższej techniki regulacyjnej nie należy jednak rozumieć w ten sposób, że właściwe władze, wybierając środki zaradcze, nie muszą przeprowadzać żadnej oceny. Przeciwnie, każda decyzja w sprawie wyboru wymaga dokonania oceny różnych możliwości. Ukazuje to w szczególności art. 7 ust. 3 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, który na wypadek konieczności wyboru, którym szkodom należy zaradzić w pierwszej kolejności,

158. Można na przykład wyobrazić sobie, iż będą musiały zostać ustanowione szczególnie pilne środki, bez przeprowadzenia wcześniej pełnej oceny zgodnie z pkt 1.3.1. załącznika II

61 — Zobacz pkt 3.2.1. załącznika II do ww. w przypisie 21 projektu Komisji.

62 — Wydaje się, iż po raz pierwszy dokonała tego w wersji pkt 1.3.1. załącznika II do dokumentu Rady 6191/03 z dnia 13 lutego 2003 r.

63 — Zobacz pkt 145 powyżej.

do dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. Nie można również wykluczyć, że – na przykład na podstawie szczególnych okoliczności konkretnego przypadku lub nowszej wiedzy – wybór zostanie zwiększony o dodatkowe kryteria.

odsyłającym, twierdzą, iż nie zostali wysłuchani w przedmiocie spornych środków, należy ponadto wskazać na art. 7 ust. 4 dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko. Zgodnie z tym przepisem właściwe władze zachęcają w każdym razie osobę, na której terenie będą realizowane środki zaradcze, do przedstawiania swoich uwag, które zostaną uwzględnione.

159. W każdym przypadku, zgodnie z pkt 1.3.1. załącznika II do dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, w uzasadnieniu decyzji dotyczącej środków zaradczych muszą zostać przedstawione zastosowane kryteria oceny, rezultat oceny oraz powody rezygnacji z określonych kryteriów. Artykuł 11 ust. 4 wspomnianej dyrektywy wymaga bowiem w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej „dokładnego przedstawienia podstaw”, na których oparte są decyzje dotyczące środków zaradczych. Powyższe uzasadnienie jest konieczne, aby właściwe sądy krajowe mogły dokonać kontroli danej decyzji⁶⁴.

161. Nawet gdyby osoby odpowiedzialne za działania zaradcze wyjątkowo nie były właścicielami nieruchomości w rozumieniu tego przepisu, i tak musiałyby zostać wysłuchane. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko zakłada bowiem, iż co do zasady takie podmioty są nawet bardziej zaangażowane w ustalenie środków zaradczych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 mają one określić i zaproponować środki zaradcze. Jeżeli w drodze odstępowania dochodzi do określenia środków przez same właściwe władze, to przed wydaniem decyzji mają one obowiązek zapewnienia osobom odpowiedzialnym za wykonanie operacji rekultywacji przynajmniej możliwość zajęcia stanowiska.

160. Z uwagi na to, że skarżący w sprawie przed sądem krajowym, zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu

64 — Zobacz wyroki: z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 15; z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie C-239/05 BVBA Management, Training en Consultancy, Zb.Orz. s. I-1455, pkt 36; z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-75/08 Mellor, Zb.Orz. s. I-3799, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

162. ENI i in. słusznie podkreślają, że wskazane powyżej wymogi proceduralne tym bardziej mają zastosowanie w przypadku zmiany środków zaradczych. W przypadku gdy

środki zaradcze zostały określone w pierwszej kolejności na podstawie pełnej oceny, zmiana tychże środków musi wynikać z przyczyn, które przeważają w stosunku do pierwotnie dokonanej oceny. Zakłada to w szczególności, że nowe przyczyny muszą opierać się na porównywalnej podstawie naukowej.

środowisko. Rezygnacja z tych kroków proceduralnych nie prowadziłaby do bardziej rygorystycznej ochrony środowiska, tylko przeciwnie, raczej by jej zagrażała. Ocena i konsultacje mają na celu uzupełnienie informacji potrzebnych do wydania decyzji dotyczącej środków zaradczych. Przedstawienie podstaw, na których opiera się decyzja, zawiera natomiast element samokontroli⁶⁵. Jeżeli nie można sformułować przekonujących podstaw, istnieje powód do ponownego zbadania decyzji.

163. Jednakże waga oceny zalecającej zmianę środków zaradczych może być zmniejszona już z tego powodu, że w ramach oceny pierwotnych środków zaradczych zostały zgromadzone ważne informacje. Nie można wykluczyć, że względnie ograniczone nowe informacje, które mogą pochodzić na przykład z obserwacji środków zaradczych, podważą dotychczasowe rezultaty i w powiązaniu ze znanymi już wcześniej informacjami będą przemawiać za zmianą rekultywacji.

c) Odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08

164. Wreszcie należy zauważyć, że ograniczenia oceny środków zaradczych, uzasadnienia decyzji dotyczącej środków zaradczych oraz wysłuchania odpowiedzialnego podmiotu gospodarczego nie mogą stanowić ani „bardziej rygorystycznego środka ochronnego” w rozumieniu art. 176 WE, ani też „bardziej rygorystycznego przepisu” w rozumieniu art. 16 dyrektywy o odpowiedzialności za

165. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie sprzeciwia się zatem obowiązywaniu przepisów krajowych zezwalających właściwym władzom na dokonanie z urzędu zmiany środków zaradczych. W przypadku takiej decyzji należy co do zasady ocenić warunki występujące na danym obszarze, koszty wykonania tych środków w zestawieniu z racjonalnie przewidywalnymi korzyściami, możliwe lub prawdopodobne szkody

65 — Zobacz moje opinie: z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 97; z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-75/08 Mellor, Zb.Orz. s. I-3799, pkt 32.

uboczne oraz skutki w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, a także czas niezbędny do przeprowadzenia operacji rekultywacji. W szczególnych przypadkach właściwe władze mogą jednak, w ramach uprawnień dyskrecyjnych, całkowicie lub częściowo pominąć dokonanie powyżej oceny, jeżeli decyzja ta została wydana po konsultacji z osobami zainteresowanymi i starannie uzasadniona.

167. Dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko dotyczy bezpośrednio użytkowania gruntów jedynie w takim zakresie, w jakim wiąże się ono ze środkami zapobiegawczymi lub zaradczymi. W szczególności środki zaradcze mogą bezpośrednio odnosić się do działalności wykonywanej na gruncie, na przykład gdy muszą zostać zachowane limity. Nie można również wykluczyć ustalenia w ramach środków zaradczych, jakie muszą zostać spełnione warunki, aby można było użytkować grunty rekultywowane. Jak twierdzą Włochy, należy zapobiec ewentualnym konfliktom między użytkowaniem a rekultywacją. Ponadto pkt 2 załącznika II do dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko ukazuje konieczność podjęcia środków w celu wykluczenia zagrożenia użytkowania, które może wynikać z zanieczyszczenia gruntów.

3. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 – powiązanie środków zaradczych z użytkowaniem gruntów

168. Tego rodzaju środki muszą być zgodne z wymogami dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, a zwłaszcza z opisanymi powyżej przepisami proceduralnymi.

166. W trzecim pytaniu prejudycjalnym w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 chodzi o powiązanie środków zaradczych do użytkowaniem gruntów. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko zgadza się na ustanowienie zmienionych środków zaradczych jako warunków zezwolenia na zgodne z prawem wykorzystanie terenów, które nie są bezpośrednio związane z rekultywacją, jeżeli tereny te zostały już poddane rekultywacji lub nie są zanieczyszczone.

169. Natomiast dla przypadku, w którym – jak sugerują pytania prejudycjalne – omawiane obszary (już) nie wykazują lub nie powodują szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, dyrektywa o odpowiedzialności za środowisko nie zawiera znajdujących zastosowanie reguł. W szczególności wbrew temu, co twierdzi ERG, nie można wywodzić z niej zakazu ograniczania użytkowania

całkowicie zrehabilitowanych obszarów. Wręcz przeciwnie, gdyby ograniczenia użytkowania takich obszarów stanowiły skuteczny i proporcjonalny środek egzekwowania obowiązków wynikających z dyrektywy o odpowiedzialności za środowisko, to z punktu widzenia prawa wspólnotowego ich ustanowienie mogłoby być wskazane⁶⁶.

170. Ustanowienie zmienionych środków zaradczych jako warunków zezwolenia na zgodne z prawem wykorzystanie terenów, które nie są bezpośrednio związane z rekultywacją, jeżeli tereny te zostały już poddane rekultywacji lub nie są zanieczyszczone, nie jest zatem niezgodne z dyrektywą o odpowiedzialności za środowisko.

D — *W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego w sprawie C-378/08 – konieczność przeprowadzenia przetargu publicznego*

1. W przedmiocie dopuszczalności

171. Komisja ma poważne wątpliwości co do dopuszczalności czwartego pytania

⁶⁶ — Zobacz na przykład wyrok z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

prejudycjalnego w sprawie C-378/08, gdyż uważa, że sąd krajowy nie wykazał w wystarczający sposób ram faktycznych i prawnych, w które wpisuje się to pytanie.

172. W rzeczywistości zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa wspólnotowego wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub aby przynajmniej wyjaśnił stan faktyczny, którego dotyczy te pytania⁶⁷.

173. Rozpatrywane pytanie prejudycjalne nie spełnia jednak tych wymogów. Sąd krajowy wskazał bowiem jedynie, iż Sviluppo Italia zostało zleczone bez przeprowadzenia procedur przetargowych zaprojektowanie operacji rekultywacji i – w przypadku niewykonania zobowiązań przez przedsiębiorstwa – ich

⁶⁷ — Wyrok z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. s. I-393, pkt 6; postanowienia: z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie C-157/92 Banchero, Rec. s. I-1085, pkt 4; z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawach połączonych C-128/97 i C-137/97 Testa i Modesti, Rec. s. I-2181, pkt 5; z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie C-116/00 Laguillaumie, Rec. s. I-4979, pkt 15; z dnia 8 października 2002 r. w sprawie C-190/02 Viacom, Rec. s. I-8287, pkt 15; wyroki: z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-72/03 Carbonati Apuniani, Zb.Orz. s. I-8027, pkt 10; z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-134/03 Viacom Outdoor, Zb.Orz. s. I-1167, pkt 22; z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 45; z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-217/05 Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Zb.Orz. s. I-11987, pkt 26; z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-260/07 Pedro IV Servicios, Zb.Orz. s. I-2437, pkt 29.

wykonanie oraz że Sviluppo Italia jest spółką utworzoną przez państwo w formie działającego na rynku przedsiębiorstwa.

176. Czwarte pytanie prejudycjalne należy zatem moim zdaniem odrzucić jako niedopuszczalne.

174. Brak jest szczegółowych danych dotyczących udzielenia zamówienia. Nie sposób wskazać, kiedy i w jakiej formie udzielono spornego zamówienia oraz jaka była dokładna jego treść i wartość. Sąd krajowy ograniczył się raczej do bardzo ogólnego opisu zleconych działań jako „działań o istotnym znaczeniu dla środowiska i istotnej wartości gospodarczej”. Brak jest również danych dotyczących tego, w jakim stopniu Sviluppo Italia jest kontrolowana przez państwo. Sąd krajowy pominął wreszcie wyjaśnienie, jakie przepisy prawa włoskiego znajdują zastosowanie w przypadku udzielenia zamówienia.

2. Przemyslenia uzupełniające dotyczące udzielenia odpowiedzi na rozpatrywane pytanie

177. Na wypadek gdyby Trybunał zdecydował się orzec w przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego, zamieszczę jednak w mojej opinii kilka wskazówek dotyczących wspólnotowych ram udzielania zamówień publicznych, które mogą sądowi krajowemu ułatwić dokonanie na gruncie prawa wspólnotowego oceny okoliczności postępowania przed tym sądem.

175. Na podstawie tych niedokładnych uwag Trybunał nie może dokładnie określić, jakie w ogóle przepisy prawa wspólnotowego mają znaczenie dla oceny prawnej udzielenia zamówienia, i a fortiori nie może dokonać wykładni w świetle okoliczności postępowania przed sądem krajowym. W konsekwencji informacje zawarte w postanowieniu odsyłającym nie pozwalają Trybunałowi na dostarczenie sądowi krajowemu przydatnej mu wykładni prawa wspólnotowego.

178. Sąd krajowy zwraca się z pytaniem o zgodność z dyrektywami 2004/18, 93/37 i 89/665 przepisów krajowych, które umożliwiają wykonanie operacji rekultywacji bez przeprowadzenia procedur przetargowych.

179. Jak słusznie zauważyła Komisja, dyrektywa 89/665 nie znajduje zastosowania przy

ocenie, czy przeprowadzenie operacji rekultywacji w postępowaniu przed sądem krajowym zostało dokonane w sposób zgodny z prawem wspólnotowym. Dyrektywa 89/665 zawiera bowiem jedynie przepisy proceduralne dotyczące środków zaskarżenia w przypadku ewentualnego naruszenia przepisów w zakresie zamówień publicznych. Natomiast w przedmiocie samej procedury przetargowej dyrektywa 89/665 nie zawiera żadnych merytorycznych wskazówek.

180. Ponadto Komisja prawidłowo wskazuje, że dyrektywa 93/37 zdaje się nie mieć zastosowania *ratione temporis*. Na podstawie art. 82 w związku z art. 80 ust. 1 dyrektywy 2004/18 dyrektywa 93/37 została uchylona ze skutkiem od dnia 31 stycznia 2006 r. Dyrektywa 93/37 została zastąpiona dyrektywą 2004/18⁶⁸. Pomimo iż sąd krajowy nie podaje daty udzielenia zamówienia spółce Sviluppo Italia, na podstawie uwag zawartych w postanowieniu odsyłającym należy przypuszczać, że zostało ono udzielone po dniu 31 stycznia 2006 r. W przypadku planu sporządzonego przez Sviluppo Italia, który przewiduje między innymi budowę sztucznej wyspy, zdaje się bowiem, iż chodzi o późniejsze plany, co do których po raz pierwszy wydano decyzję dopiero w dniu 20 grudnia 2007 r.

181. Sąd krajowy będzie musiał zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy możliwe jest zastosowanie dyrektywy 2004/18. W tym celu musi wystąpić „zamówienie publiczne”, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/18, a ponadto musi mieć ona zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozdziału II. Dane zawarte w pytaniu prejudycjalnym nie są wystarczające, aby to zbadać. Ogólny kontekst sprawy przed sądem krajowym przemawia jednak za tym, że chodzi o usługi i roboty budowlane, których wartość przewyższa kwoty progowe. Gdyby tak było, należałoby co do zasady zastosować procedurę przetargową na podstawie dyrektywy 2004/18. Konieczność przeprowadzenia takiej procedury nie ustaje automatycznie, jeżeli dane zamówienie zostało udzielone, ponieważ podmiot w pierwszej kolejności zobowiązany do wykonania działań nie spełnił tego obowiązku („wykonanie zastępcze”).

182. Rząd włoski podnosi jednak, że udzielenie zamówienia jako tak zwanego zamówienia *in-house* nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2004/18. Polimeri i in. nie zgadzają się z powyższym twierdzeniem.

183. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepisy w zakresie zamówień publicznych

68 — Zobacz motyw 1 dyrektywy 2004/18/W.E.

nie znajdują zastosowania do tak zwanych zamówień in-house, ponieważ w przypadku takich zamówień nie została zawarta umowa pomiędzy dwiema różnymi osobami. Zamówienie in-house występuje wtedy, gdy spełnione są dwa następujące kryteria: po pierwsze instytucja zamawiająca musi sprawować nad daną jednostką, której udziela zamówienia, odrębną kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami. Udziały przedsiębiorstwa prywatnego w kapitale danej jednostki wykluczają możliwość sprawowania przez instytucję zamawiającą kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje ona nad własnymi służbami. Po drugie dana jednostka musi prowadzić swoją podstawową działalność na rzecz sprawującej nad nią kontrolę instytucji zamawiającej⁶⁹.

184. Polimeri i in. twierdzą, że kapitał Sviluppo Italia nie należy całkowicie do władzy publicznej oraz że Sviluppo Italia również nie prowadzi swojej podstawowej działalności na rzecz władzy publicznej. Jednakże wobec braku odpowiednich informacji w pytaniu prejudycjalnym Trybunał nie może odnieść

69 — Zobacz w przedmiocie obu przesłanek wyroki: z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, Rec. s. I-8121, pkt 50; z dnia 11 stycznia 2005 r. w sprawie C-26/03 Stadt Halle i RPL Lochau, Zb.Orz. s. I-1, pkt 49; z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-139, pkt 38; z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie C-340/04 Carbotermo i Consorzio Alisei, Zb.Orz. s. I-4137, pkt 33; z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie C-480/06 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-4747, pkt 34.

się do powyższych argumentów. Dokonanie takiej oceny należy do sądu krajowego.

185. Jeżeli zamówienie in-house nie występuje i jeżeli dyrektywa 2004/18 nie znajduje zastosowania na innej podstawie, zamówienie może zostać udzielone bez ogłoszenia publicznego jedynie w przypadkach wymienionych w art. 31 tej dyrektywy.

186. W niniejszym przypadku jedyną podstawę zastosowania mógłby stanowić art. 31 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2004/18. Zgodnie z tym przepisem zamówienie może zostać udzielone w ramach procedury negocjacyjnej bez uprzedniego ogłoszenia w zakresie, w jakim jest to absolutnie konieczne ze względu na wystąpienie pilnej konieczności spowodowanej wydarzeniami, których instytucje zamawiające nie mogły przewidzieć, aby zachować terminy. Jednakże wydaje się mało prawdopodobne, aby zaprojektowanie i wykonanie operacji rekultywacji stało się pilne bez możliwości przewidzenia tego przez właściwe władze. Ostatecznie zanieczyszczenie środowiska istniało już od dłuższego czasu, a nawet było przedmiotem innych operacji rekultywacji. Jednak i w tej kwestii ostatecznej oceny może dokonać jedynie sąd krajowy.

VI — Wnioski

187. Podsumowując, proponuję, by Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne w sprawie C-378/08 w następujący sposób:

1. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu nie ma zastosowania do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, jeżeli zostały one spowodowane przez działalność wykonywaną przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Nie stoi więc ona na przeszkodzie ustanowieniu krajowych przepisów dotyczących zaradzania takim szkodom.

2. Dyrektywa 2004/35 sprzeciwia się odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu niezależnie od przyczynienia się jedynie wtedy, gdyby taka odpowiedzialność miała wyeliminować mającą pierwszeństwo odpowiedzialność podmiotu gospodarczego odpowiedzialnego za szkodę.

3. Dyrektywa 2004/35 umożliwia
 - odstąpienie od ustalenia przyczyny szkody, jeżeli dalsze prowadzenie dochodzenia nie zapowiada żadnych pomyślnych rezultatów; oraz

— podjęcie środków w trybie pilnym przed zakończeniem dochodzenia.

4. Dyrektywa 2004/35 nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu niewymagających zawinienia systemów odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu.

5. Czwarte pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne.

188. Na pytania prejudycjalne w sprawach połączonych C-379/08 i C-380/08 Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób:

1. Dyrektywa 2004/35 nie stoi na przeszkodzie zmianie środków zaradczych, o ile respektowane są ogólne zasady prawa wspólnotowego.

2. Dyrektywa 2004/35 nie sprzeciwia się zatem obowiązywaniu przepisów krajowych zezwalających właściwym władzom na dokonanie z urzędu zmiany środków zaradczych. W przypadku takiej decyzji należy co do zasady ocenić warunki występujące na danym obszarze, koszty wykonania tych środków w zestawieniu z racjonalnie przewidywalnymi korzyściami, możliwe lub prawdopodobne szkody uboczne oraz skutki w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, a także czas niezbędny do przeprowadzenia operacji rekultywacji. W szczególnych

przypadkach właściwe władze mogą jednak, w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, całkowicie lub częściowo pominąć dokonanie powyżej oceny, jeżeli decyzja ta została wydana po konsultacji z osobami zainteresowanymi i starannie uzasadniona.

3. Ustanowienie zmienionych środków zaradczych jako warunków zezwolenia na zgodne z prawem wykorzystanie terenów, które nie są bezpośrednio związane z rekultywacją, jeżeli tereny te zostały już poddane rekultywacji lub nie są zanieczyszczone, nie jest niezgodne z dyrektywą o odpowiedzialności za środowisko.